Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDÖB

Bern, 21. Oktober 2026

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. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 22. Juli 2026 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA um Zugang zu Folgendem ersucht:
    1. "sämtliche Aktennotizen über telefonische oder persönliche Kontakte zwischen dem EDA und Herrn Jacques Baud [nachfolgend: Person P. __] seit dem 1. Januar 2026;
    2. sämtliche E-Mails, Briefe oder sonstige Korrespondenz zwischen dem EDA und [Person P. __] im gleichen Zeitraum;
    3. interne Aktennotizen oder Gesprächsprotokolle, welche der Aussage zugrunde liegen, wonach das EDA «in regelmässigem telefonischem Kontakt» mit [Person P. __] stehe;
    4. Name und Funktion jener Person(en), welche die in Ihrem Schreiben enthaltenen Sachverhaltsangaben[1] abgeklärt oder formuliert haben."
2. Am 27. August 2026 nahm das EDA Stellung und gewährte einen Teilzugang, wobei es die teilweise Zugangsverweigerung mit Art. 7 Abs. 1 Bst. d, Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 1 BGÖ begründete.
3. Am 1. September 2026 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.

[1] Der Antragsteller bezieht sich dabei auf ein an ihn adressiertes Schreiben des EDA, Staatssekretariat STS, vom 13. März 2026, in welchem insbesondere festgehalten ist: "Das EDA steht in regelmässigem telefonischem Kontakt mit Jacques Baud. Es hat Herrn Baud seine Unterstützung im Rahmen des Möglichen angeboten."

Feldeggweg 1
3003 Bern
Tel. +41 58 463 74 84, Fax +41 58 465 99 96
www.edoeb.admin.ch

4. Mit Schreiben vom 2. September 2026 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte am 3. September 2026 das EDA dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

5. Am 19. September 2026 reichte das EDA die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein. In dieser Stellungnahme begründete das EDA die Zugangsbeschränkungen kategorienweise und kennzeichnete die von der jeweiligen Begründungskategorie erfassten Inhalte mit roten, blauen und grünen Markierungen.

6. Mit Schreiben vom 24. September 2026 informierte der Beauftragte das EDA und den Antragsteller darüber, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführt.[2] Gleichzeitig gab er ihnen die Möglichkeit, eine Stellungnahme einzureichen (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]).

7. Gleichentags teilte das EDA dem Beauftragten mit, auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme zu verzichten.

8. Am 9. Oktober 2026 reichte der Antragsteller eine ergänzende Stellungnahme ein.

9. 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

10. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim EDA ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten teilweise. 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).

11. 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] 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

12. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.[4]

13. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist der Zugang zu Dokumenten gemäss Zugangsgesuch vom 22. Juli 2026, soweit diese nicht bereits zugänglich gemacht worden sind.

14. Der Antragsteller verlangt im Schlichtungsantrag vom 1. September 2026 zunächst ohne Bezugnahme auf konkrete Ausnahmebestimmungen die Überprüfung, ob "[…] die Verweigerung beziehungsweise Einschränkung des Zugangs im konkreten Fall erforderlich und verhältnismässig ist."

15. Zu beurteilen sind demnach vorab die Schwärzungen in den vom EDA identifizierten und dem Antragsteller teilweise zugänglich gemachten Dokumenten (entsprechend den in den vom EDA dem Beauftragten eingereichten Dokumenten rot, blau und grün markierten Inhalten; vgl. Ziffer 5).

---

[2] Gemäss Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zit. BBl 2003) obliegt die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen dem Beauftragten; er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist (BBl 2003 2024); siehe auch Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.2 m.w.H.

[3] BBl 2003 2024.

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

16. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.[5] 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. Der Hinweis auf die anwendbaren Bestimmungen kann für einen Aufschub resp. eine Verweigerung nur genügen, wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind.[6] Allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen genügen jedoch in der Regel nicht, um das Zugangsrecht nach Art. 7 BGÖ einzuschränken.[7] Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.[8]

17. In der Stellungnahme vom 27. August 2026 gegenüber dem Antragsteller erklärt das EDA die Schwärzungen namentlich mit dem Schutz der aussenpolitischen Interessen und der internationalen Beziehungen der Schweiz resp. mit dem Schutz von Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen und verweist auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ bzw. Art. 8 Abs. 4 BGÖ. Diese Ausnahmebestimmungen macht das EDA in der Stellungnahme vom 19. September 2026 gegenüber dem Beauftragten für die Verweigerung des Zugangs zu den grün markierten Inhalten geltend. Das EDA bringt dazu vor, die grün markierten Textstellen würden unter anderem Aussagen von EU-Vertretern betreffen, welche in vertraulichen Gesprächen getätigt worden sind. Zudem beträfen sie im Rahmen diplomatischer Demarchen getätigte Aussagen. Die Offenlegung solcher Inhalte würde das konkrete und erhebliche Risiko bergen, dass die EU künftig nicht mehr bereit für solche vertraulichen Austausche wäre und die Schweiz somit ihre aussenpolitischen Interessen i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ in vergleichbaren Fällen gegenüber der EU nicht mehr vollumfänglich durchsetzen könnte. Weiter enthielten die grün markierten Textstellen Informationen zu strategischen aussenpolitischen Überlegungen hinsichtlich der Positionierung der Schweiz gegenüber der EU und anderen internationalen Partnern im Zusammenhang mit Sanktionsfragen. Das EDA führt dazu aus: "Eine Offenlegung entsprechender aussenpolitisch relevanter Vorgehensweisen und Handlungsoptionen würde die Verhandlungsposition der Schweiz in künftigen Diskussionen und Verhandlungen mit der EU und anderen internationalen Partnern deutlich schwächen. Die Veröffentlichung dieser Teile muss mit Blick auf die Wahrung der aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen der Schweiz deshalb gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ i.V.m. Art. 8 Abs. 4 BGÖ abgelehnt werden." Abschliessend weist das EDA darauf hin, dass eine strikte Trennung der Dokumenteninhalte in personenbezogene, sanktionsbezogene und auf die Aussenpolitik und die internationalen Beziehungen bezogene Informationen nicht möglich sei, weil die betreffenden Informationen vielerorts Bezug aufeinander nehmen würden und im Ergebnis aus verschiedenen Perspektiven sensibel seien.

18. 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 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.[9] Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit,

---

[5] BGE 142 II 340 E. 2.2.

[6] Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2.

[7] Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

[8] Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

[9] COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 4.

dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde.[10] 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.[11] Liegt ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ vor, darf der Zugang nicht ohne Weiteres verweigert werden, sondern es ist im Einzelfall zu prüfen, ob gegebenenfalls in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.[12]

19. 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.[13] 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.[14] Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen.[15]

20. Zu bedenken ist im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, 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.[16]

21. Die vom EDA in den Dokumenten grün markierten Informationen enthalten – entsprechend den Ausführungen des EDA – Aussagen von EU-Vertretern aus vertraulichen Gesprächen und im Rahmen diplomatischer Demarchen getätigte Aussagen, Informationen zu strategischen aussenpolitischen Überlegungen hinsichtlich der Positionierung der Schweiz gegenüber der EU und anderen internationalen Partnern im Zusammenhang mit Sanktionsfragen sowie zu aussenpolitisch relevanten Vorgehensweisen und Handlungsoptionen. Es handelt sich dabei ohne Weiteres um Informationen, welche einen aussenpolitischen Gehalt aufweisen, weshalb dem EDA bei der Beurteilung über die Zugänglichkeit der verlangten Liste gemäss Rechtsprechung ein Ermessensspielraum zuzugestehen ist.[17] Die Einschätzung des EDA, wonach die Offenlegung der grün markierten und mit Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht zugänglich zu machenden Informationen die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erheblich beeinträchtigen kann, wird vom Beauftragten vorliegend insgesamt als plausibel beurteilt.

---

[10] BBl 2003 2006.

[11] BGE 133 II 209 E. 2.3.3; BGE 142 II 324 E. 3.4.

[12] Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.4.

[13] Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.2.

[14] Empfehlung des EDÖB vom 10. November 2014: BJ / Korrespondenz, Rz. 40.

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

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

[17] Urteil des BVGer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.4.f.

22. *Zwischenfazit: Insgesamt erachtet der Beauftragte die Beurteilung des EDA, wonach der Zugang zu den grün markierten und unter Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht zugänglich gemachten Informationen zum Schutz aussenpolitischer Interessen oder internationaler Beziehungen der Schweiz zu verweigern ist, vom EDA als hinreichend glaubhaft dargetan und damit im von der Rechtsprechung für den vorliegenden Sachverhalt (aussen-)politischen Gehalts geforderten Mass begründet.*

23. Bei diesem Ergebnis kann offengelassen werden, ob die vom EDA im Schlichtungsverfahren für die grün markierten Informationen ebenfalls geltend gemachte Ausnahmebestimmung gemäss Art. 8 Abs. 4 BGÖ vorliegend zur Anwendung gelangt oder nicht.

24. Bei den blau markierten Inhalten handelt es sich gemäss den Ausführungen des EDA in seiner Stellungnahme vom 19. September 2026 um Informationen, welche direkt die Sanktionierung der Person P. __ durch die Europäische Union betreffen. In Bezug auf diese Informationen teilt der Beauftragte die Einschätzung des EDA, dass die Informationen im Zusammenhang mit der Sanktionierung von Person P. __ durch die EU Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen gemäss Art. 5 Bst. c Ziff. 5 DSG und damit besonders schützenswerte Personendaten darstellen, die nicht gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ anonymisiert werden können. Gleichermassen erachtet der Beauftragte als vom EDA hinreichend dargetan, dass die öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe der sanktionsbezogenen Informationen die privaten Interessen der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre nicht überwiegen und eine Zugangsgewährung zu entsprechenden Informationen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ausser Betracht fällt. Im Ergebnis kann das EDA gestützt auf Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 36 Abs. 3 DSG an der Verweigerung des Zugangs zu den Informationen im Zusammenhang mit der Sanktionierung von Person P. __ durch die EU festhalten. Diese Einschätzung entspricht im Übrigen der bisherigen Empfehlungspraxis des Beauftragten.[18]

25. *Zwischenfazit: Sämtliche Informationen im Zusammenhang mit der Sanktionierung von Person P. __ sind als besonders schützenswerte Personendaten zu qualifizieren und die öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Daten überwiegen die privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre nicht. Demzufolge empfiehlt der Beauftragte dem EDA, gestützt auf Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 36 Abs. 3 DSG an der Verweigerung des Zugangs zu den blau markierten Inhalten festzuhalten*.

26. Schliesslich ist der Zugang zu den vom EDA rot markierten Inhalten zu beurteilen. Diesbezüglich gibt das EDA an, es handle sich um personenbezogene Daten der Person P. __ sowie Personendaten von Dritten und von Angestellten der Bundesverwaltung, welche gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu anonymisieren seien. Zu den Personendaten von Bundesangestellten sei darüber hinaus zu bemerken, dass diese "[…] unter Berücksichtigung des sensiblen geopolitischen Kontextes in Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ (Schutz der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz) sowie Art. 7 Abs. 2 (Schutz der Privatsphäre) vorliegend ausnahmsweise zu anonymisieren wären."

27. Vorliegend deckt das EDA die Personendaten mitunter gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ ab. Aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen ist nicht ersichtlich und vom EDA wird nicht dargetan, dass und in welchem Umfang der Antragsteller auf die Bekanntgabe von Personendaten verzichtet. Gleichzeitig verlangt der Antragsteller in Ziffer 4 seines Zugangsgesuchs explizit Zugang zu Personendaten, weshalb ein Interesse am Zugang zu Personendaten jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann. Vor diesem Hintergrund kann nach Auffassung des Beauftragten nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ anonymisiert werden können. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Personendaten von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Funktion grundsätzlich nicht zu anonymisieren sind.[19] Soweit das EDA ohne weitere Begründung auf den Schutz der Privatsphäre resp. Art. 7 Abs. 2 BGÖ verweist, ist anzumerken, dass ein pauschaler Verweis auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ für eine Verweigerung des Zugangs zu Personendaten von

[18] Empfehlung vom 11. August 2026: EDA / Dokumente zur Sanktionierung einer Privatperson durch die EU, Ziffer 14; Empfehlung vom 12. Mai 2026: SECO / Korrespondenz zur Sanktionierung einer Privatperson durch die EU, Ziffer 13 ff.

[19] Urteil des BGer 1C_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1.

Verwaltungsangestellten jedenfalls nicht genügend ist.[20] Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das EDA bis anhin eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der in den Dokumenten aufgeführten Personen und Verwaltungsangestellten nicht dargelegt hat. Der Beauftragte kann nicht erkennen, dass das EDA 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). Schliesslich ist in Bezug auf den Verweis des EDA auf den Schutz der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz resp. Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ für die Verweigerung des Zugangs zu Personendaten festzuhalten, dass der pauschale Verweis auf eine Ausnahmebestimmung gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ nur genügen kann, wenn deren Anwendbarkeit offensichtlich ist,[21] was vorliegend nicht der Fall ist. Damit vermag das EDA nach Ansicht des Beauftragten bis anhin nicht hinreichend darzulegen, dass der Zugang zum Schutz der Personendaten resp. zum Schutz der Privatsphäre oder aus anderen Gründen zu verweigern ist.

28. *Zwischenfazit*: *Es obliegt dem EDA abzuklären, ob und inwieweit der Antragsteller am Zugang zu Personendaten interessiert ist. Jedenfalls vermag das EDA 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 ernsthaft[22] beeinträchtigt werden kann. Folglich hat das EDA die Vermutung des freien Zugangs in Bezug auf die Personendaten nicht rechtsgenüglich widerlegt. Das EDA gewährt demzufolge den Zugang zu den Personendaten (rot markierte Inhalte) und prüft, ob die betroffenen Personen gemäss Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind*.

29. Der Antragsteller führt in seinem Schlichtungsantrag zudem aus, die herausgegebenen Dokumente dokumentierten durchaus erheblich Aktivitäten des EDA im Zusammenhang mit der Sanktionierung der Person P. __, jedoch nur bis Mitte Januar. Die Dokumente würden indes nur Kontakte und Aktivitäten gegenüber EU-Institutionen belegen. Und weiter: "Sie beantworten jedoch nicht die für mein BGÖ-Gesuch zentrale Frage, aufgrund welcher amtlichen Dokumente das EDA mir gegenüber am 13. März 2026 behauptete, es stehe in «regelmässigem telefonischem Kontakt mit [Person P. __]»." Damit macht der Antragsteller sinngemäss geltend, dass dem EDA weitere Dokumente vorliegend müssten. Dieses Vorbringen wiederholt der Antragsteller im Wesentlichen in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 9. Oktober 2026.

30. Das EDA erklärt in seiner Stellungnahme vom 19. September 2026 gegenüber dem Beauftragten, es habe – teilweise mit umfangreichen Schwärzungen – dem "[…] Antragsteller das komplette «*Dossier [Person P. __]*» zukommen […]" lassen. Dasselbe Dossier sei im Rahmen von ähnlichen Zugangsgesuchen bereits verschiedenen anderen gesuchstellenden Personen offengelegt worden. Durch diese Vorgehensweise könne sichergestellt werden, dass der Antragsteller über das Maximum an Informationen im Zusammenhang mit dieser Angelegenheit verfüge, auch wenn seine Fragen bloss einen relativ bescheidenen Teilbereich daraus betreffen würden. Das EDA könne dem Antragsteller "[…] mit Blick auf den rechtlichen Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips aber keinerlei weitere Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen[…]", auch wenn der gewährte Teilzugang den Antragsteller im Hinblick auf die ihn interessierenden Fragestellungen nicht befriedige.

31. Bestehen Zweifel an der Nichtexistenz amtlicher Dokumente, so kann sich der Beauftragte gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[23], die sich auf die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz stützt,[24] nicht darauf beschränken, eine entsprechende Erklärung der Verwaltung zur Kenntnis zu nehmen. Er muss vielmehr Abklärungen vornehmen, um die Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit der Behauptungen der Antragstellenden und der Verwaltung abwägen zu können.

---

[20] Urteil des BVGer A-2652/2025 vom 11. August 2026 E. 8.6.5 m.H.

[21] Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2.

[22] 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.)

[23] Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2015 E. 5.4.

[24] BBl 2003 1992.

32. Gemäss Rechtsprechung[25] hat die Behörde auch im Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes den Untersuchungsgrundsatz zu beachten und ihr obliegt – unter Beachtung der Mitwirkungspflichten der Parteien – die formelle Pflicht zur ordnungsgemässen Beweisführung. Dies kann auch eine negative Tatsache betreffen, also das Nichtvorhandenseins eines strittigen Sachverhalts. Unter Umständen kann es genügen, wenn die Behörde die überwiegende Wahrscheinlichkeit des zu beweisenden Umstands aufzeigt.

33. Das EDA belässt es beim pauschalen Hinweis, dem Antragsteller das komplette Dossier mit Schwärzungen zugänglich gemacht zu haben, welches in ebendieser Form anderen gesuchstellenden Personen offengelegt worden ist. Auf die einzelnen vom Antragsteller im Zugangsgesuch konkret genannten Begehren geht das EDA nicht näher ein. So sind den Eingaben des EDA beispielsweise keine Angaben zu entnehmen, ob die mit den Ziffern 1.-4. des Zugangsgesuchs verlangten Informationen existieren und/oder zugänglich gemacht werden können oder nicht. Soweit das EDA gegenüber dem Beauftragten erklärt, es könne "[…] mit Blick auf den rechtlichen Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips aber keinerlei weitere Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen[…]", lässt es offen, was es damit genau meint. So bleibt nach Auffassung des Beauftragten unklar, ob keine weiteren Informationen vorliegen oder ob diesbezüglich der Zugang (vollständig) verweigert wird. Schliesslich ist in Bezug auf den Zeitraum der teilweise zugänglich gemachten Dokumente anzumerken, dass das aktuellste Dokument vom 12. Januar 2026 datiert. Im Hinblick auf den im Schreiben vom 13. März 2026 erwähnten regelmässigen telefonischen Kontakt lässt sich den Ausführungen des EDA im Schlichtungsverfahren nicht entnehmen, ob für den dazwischenliegenden Zeitraum keine Informationen vorliegen. Insgesamt kann damit die Existenz weiterer vom Zugangsgesuch erfasster Informationen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

34. *Zwischenfazit: Angesichts dieser Sachlage ist für den Beauftragten nicht hinreichend dargelegt, dass das EDA den Antragsteller über die Existenz sämtlicher mit dem Zugangsgesuch vom 22. Juli 2026 verlangten Dokumente informiert und zu deren Zugänglichkeit Stellung genommen oder Zugang gewährt hat. Der Beauftragte empfiehlt dem EDA daher, seinen Bestand vorhandener Dokumente im Umfang des Zugangsgesuchs vom 22. Juli 2026 zu überprüfen und den Zugang zu identifizierten Dokumenten zu gewähren.*

35. Im Zusammenhang mit der Zugangsgewährung (vgl. Ziffer 28 und 34) prüft das EDA, ob betroffene Personen gemäss Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind. Aufgrund des Beschleunigungsgebots[26] und aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte dem EDA, auch im Fall der Durchführung einer Anhörung direkt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) zu erlassen, sofern das EDA den Zugang einschränkt resp. die Nichtexistenz weiterer Dokumente feststellt. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs genügt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass betroffene Dritte vor Erlass der Verfügung zumindest einmal Gelegenheit erhalten, sich zur Sache zu äussern[27] und im Rahmen einer entsprechenden Stellungnahme im Verfügungsverfahren allenfalls vorhandene private Interessen geltend machen können.

36. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*

36.1 *Das EDA kann an der Verweigerung des Zugangs zu den grün markierten Informationen zum Schutz aussenpolitischer Interessen oder internationaler Beziehungen der Schweiz festhalten, weil es die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ hinreichend begründet hat (Ziffer 22).*

36.2 *Es gibt kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Informationen im Zusammenhang mit der Sanktionierung von Person P. __, weshalb das EDA an der Verweigerung des Zugangs zu den blau markierten Inhalten festhalten kann (Ziffer 25).*

36.3 *Da das EDA bis anhin nicht hinreichend aufgezeigt hat, inwiefern die Personendaten anonymisiert werden können resp. inwiefern durch deren Offenlegung die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft beeinträchtigt werden kann, hat es die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 2 BGÖ resp. Art. 9 BGÖ*

[25] Urteil des BVGer A-3336/2022 vom 10. Oktober 2024 E. 4.4.3 m.H.

[26] BBl 2003 2023; FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 11, Rz. 18.

[27] Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.4.

nicht belegt resp. die gesetzliche Vermutung des grundsätzlich freien Zugangs nicht widergelegt, weshalb der Zugang zu gewähren ist (Ziffer 28).

36.4 *Das EDA hat seinen Bestand vorhandener Dokumente im Umfang des Zugangsgesuchs vom 22. Juli 2026 zu überprüfen und den Zugang zu identifizierten Dokumenten zu gewähren (Ziffer 34)*.

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

37. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten gewährt den Zugang zu den Personendaten (rot markierte Inhalte) unter Beachtung der Erwägungen in Ziffer 35.

38. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hält in Bezug auf die grün und blau markierten Informationen an der Zugangsverweigerung fest.

39. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten überprüft in Bezug auf das Zugangsgesuch vom 22. Juli 2026 seinen Bestand vorhandener Dokumente und gewährt Zugang zu identifizierten Dokumenten unter Beachtung der Erwägungen in Ziffer 35.

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

41. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

42. 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).

43. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

44. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R)
  X. __ (Antragsteller)

- Einschreiben mit Rückschein (R)
  Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
  Eichenweg 5
  3003 Bern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip