Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDÖB

Bern, 26. Oktober 2026

Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

X. __
(Antragsteller nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ)

und

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) richtete am 26. Februar 2026 eine Anfrage an eine Botschaft der Schweiz betreffend die "formal verification" eines Schreibens, welches am 1. September 2022 durch Botschafter B. __ an ihn übermittelt wurde. Mit seiner Anfrage ersuchte der Antragsteller insbesondere um Auskünfte zur Entstehung und Bearbeitung des an ihn gerichteten Schreibens.

2. Der Antragsteller hat sodann am 10. März 2026 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA ein Zugangsgesuch eingereicht (Zugangsgesuch 1). In diesem ersuchte er um Zugang zu verschiedenen Dokumenten, Metadaten sowie Auskünften bzw. Bestätigungen im Zusammenhang mit dem an ihn gerichteten Schreiben von Botschafter B. __ aus dem Jahr 2022 (vgl. Ziffer 1).

3. Am 26. März 2026 reichte der Antragsteller ein "Subject Access Request" (Auskunftsgesuch) gemäss Art. 25 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) beim EDA ein. In diesem Zusammenhang verlangte er Informationen darüber, inwiefern das EDA seine Personendaten im Zusammenhang mit dem an ihn adressierten Schreiben vom 1. September 2022 bearbeitet hat.

4. Mit E-Mail vom 22. April 2026 bestätigte die betroffene Botschaft der Schweiz, das Schreiben vom 1. September 2022 wurde "formally issued and signed".

5. Am 27. April 2026 wiederholte der Antragsteller gegenüber der betroffenen Botschaft der Schweiz mit Verweis auf sein Zugangsgesuch vom 10. März 2026 (Ziffer 2) im Wesentlichen sein Zugangs-

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

gesuch. In diesem Zusammenhang wies er zudem darauf hin, dass, sofern die ersuchten Informationen seine Personendaten enthielten, dieses Schreiben ergänzend zu seinem Auskunftsgesuch nach Art. 25 DSG zu verstehen sei.

6. Am 27. April 2026 nahm das EDA zum Zugangsgesuch vom 10. März 2026 Stellung. Darin wies es einleitend darauf hin, dass das Öffentlichkeitsgesetz "ausschliesslich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss dessen Art. 5" statuiere. Sofern der Antragsteller Bestätigungen verlange, sei dies "aus der Perspektive des BGÖ nicht relevant." In Bezug auf weitere Dokumente resp. die ersuchten Metadaten "können wir Ihnen mitteilen, dass keinerlei entsprechende Informationen vorliegen."

7. Am selben Tag nahm das EDA zum Auskunftsgesuch des Antragstellers vom 26. März 2026 (Ziffer 3) Stellung.

8. Am 29. April 2026 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) betreffend die Antwort des EDA vom 27. April 2026 (Ziffer 6) ein. Das Zugangsgesuch sei "nicht vollständig und nicht ausreichend nachvollziehbar beantwortet" worden. Insbesondere fehle "eine klare Antwort zur Protokoll-, Referenz-, Akten- oder Registernummer, zur Aufbewahrung eines original unterzeichneten Exemplars, zur Frage, ob die beim EDA vorhandene Fassung ein Original, eine Kopie oder ein Scan ist, sowie zu administrativen Begleitdokumenten oder Aufzeichnungen über Erstellung, Ausstellung, Übermittlung, Registrierung und Aufbewahrung des Schreibens." Das Gesuch vom 10. März 2026 habe sich nicht nur auf "elektronische Metadaten" bezogen, sondern ziele auf den Zugang "zu Protokollnummern, Referenznummern, internen Aktenzeichen, Registereinträgen, administrativen Identifikatoren, Aufbewahrungs- und Archivangaben, Originalfassungen, Übermittlungsnachweisen, Aktennotizen, Registratureinträgen und sonstigen administrativen Einträgen zur Erstellung, Ausstellung, Übermittlung, Registrierung und Aufbewahrung des Schreibens von [B. __] vom 1. September 2022."

9. Mit Schreiben vom selben Tag bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte das EDA dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

10. Am 29. April 2026 ersuchte der Antragsteller um Zugang "zu amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit dem Schreiben von Botschafter [B. __] vom 1. September 2022" beim EDA (Zugangsgesuch 2). Das Gesuch sei von "meinem separaten Zugangsgesuch [Ziffer 2] betreffend die administrative Registrierung, Aufbewahrung und Dokumentenspur des Schreibens vom 1. September 2022 zu unterscheiden." Das vorliegende Gesuch betreffe "spezifisch die rechtliche Grundlage und rechtliche Analyse der inhaltlichen Aussagen im Schreiben." Darüber hinaus umfasse das neue Zugangsgesuch die "Korrespondenz oder Aufzeichnungen über eine interne oder externe rechtliche Konsultation vor Unterzeichnung oder Versand des Schreibens vom 1. September 2022" sowie "Dokumente oder Aufzeichnungen, aus denen hervorgeht, welche Stelle oder Organisationseinheit die rechtliche Beurteilung geprüft, genehmigt oder […] zur Unterzeichnung empfohlen hat." Das "Interesse richtet sich auf die amtlichen Dokumente und aufgezeichneten Informationen zur rechtlichen Grundlage und rechtlichen Analyse der im Schreiben vom 1. September 2022 enthaltenen Aussagen."

11. Mit separater E-Mail vom selben Tag reichte der Antragsteller ein weiteres Gesuch beim EDA ein (Zugangsgesuch 3), in dem er Zugang zu Dokumenten und Metadaten im Zusammenhang mit einem Schreiben von Person C. __ vom 9. August 2019, welches den Antragsteller direkt betrifft, ersuchte.

12. Am 11. Mai 2026 reichte das EDA dem Beauftragten die Korrespondenz mit dem Antragsteller betreffend das Zugangsgesuch vom 10. März 2026 (Ziffer 2) und eine ergänzende Stellungnahme ein. Darin wies das EDA darauf hin, dass "die vom Gesuchsteller immer wieder zur Sprache gebrachte Angelegenheit ihn selbst betrifft." Bei der Bearbeitung der Anfragen des Antragstellers stelle sich regelmässig die Frage, ob es sich bei den einzelnen Anfragen "jeweils um Zugangsgesuche nach BGÖ oder um Auskunftsersuchen nach DSG handelt." Vorliegend ersuche der Antragsteller "um Zugang zu Sachinformationen und nicht um Zugang zu seinen eigenen Personendaten." Daher sei das Gesuch vom 10. März 2026 nach den Bestimmungen des

Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen. Darüber hinaus wiederholte das EDA im Wesentlichen seine Ausführungen gegenüber dem Antragsteller (vgl. Ziffer 6). Es wies insbesondere erneut darauf hin, dass "zum genannten Schreiben keine Metadaten vorhanden sind."

13. Am 19. Mai 2026 gelangte der Antragsteller an das EDA und erkundigte sich zum Stand der Bearbeitung seiner Zugangsgesuche (Ziffer 2, 5, 9, 10) sowie seines Auskunftsgesuchs (Ziffer 3).

14. Am 29. Mai 2026 nahm das EDA zu den Zugangsgesuchen des Antragstellers vom 29. April 2026 (Ziffer 10 und 11) Stellung. Es verwies im Wesentlichen auf die Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BGÖ, wonach sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten, nach den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes richte. Darüber hinaus machte das EDA geltend, dass der Antragsteller mit seinen Zugangsbegehren "im Wesentlichen Auskunftsersuchen wiederhol[t], welche wir Ihnen bereits beantwortet haben." Es verweise diesfällig auf Schreiben vom 17. November 2022 sowie vom 30. April 2024. Darüber hinaus sei das Auskunftsbegehren (Ziffer 3) gestützt auf Art. 26 Abs. 1 Bst. c DSG "als zweckfremd und damit als rechtsmissbräuchlich" abzuweisen. Sofern der Antragsteller weitere Auskünfte im Zusammenhang mit seinem Zugangsgesuch vom 10. März 2026 (Ziffer 2) verlange, hielt das EDA fest, dass zu diesem ein Schlichtungsverfahren hängig sei und deshalb keine weitere Korrespondenz in diesem Rahmen erfolge. Schliesslich führte das EDA gegenüber dem Antragsteller aus, dass es ein "Rechtsgutachten vom August 2022, welches [das EDA] in dieser Sache [der Erlass des Schreibens vom 1. September 2022] extern in Auftrag gegeben hat", identifiziert habe. Der Zugang zu diesem Gutachten sei sowohl gestützt auf das Datenschutzgesetz als auch das Öffentlichkeitsgesetz zu verweigern.

15. Am 3. Juni 2026 nahm der Antragsteller gegenüber dem EDA zu dessen Schreiben vom 29. Mai 2026 Stellung. In seiner Stellungnahme hielt er fest, dass sich sein Auskunftsgesuch "nicht lediglich auf das Schreiben […] vom 1. September 2022" bezog, sondern "ausdrücklich auch auf die damit verbundenen Personendaten, insbesondere auf Angaben zur Herkunft der Daten, zu Empfängerinnen und Empfängern beziehungsweise Kategorien von Empfängerinnen und Empfängern, zur Bearbeitungs-, Registratur-, Metadaten-, Akten- und Aufbewahrungsdauer beziehungsweise Kriterien zu deren Festlegung sowie zu internen Bearbeitungs- und Übermittlungsvorgängen". Soweit das EDA "den Zugang zu den von mir verlangten, mich betreffenden Personendaten verweigert, einschränkt oder nicht weiter behandelt," ersuche er um den Erlass einer Verfügung. Zudem verlange der Antragsteller eine Verfügung, soweit "das EDA den Zugang zu Personendaten über mich, die in diesem Rechtsgutachten oder in damit verbundenen Akten enthalten sind, gestützt auf Art. 26 Abs. 1 Bst. c DSG […] verweigert, einschränkt oder nicht weiter behandelt." Abschliessend hält der Antragsteller fest, "[d]iese Eingabe" stelle keinen Verzicht auf die "Einleitung oder Fortführung eines Schlichtungsverfahrens nach BGÖ" dar.

16. Mit E-Mail vom 9. Juni 2026 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Dieser betreffe "ausschliesslich" die Zugangsgesuche vom 29. April 2026 (Ziffer 10 und 11). In seinem Schlichtungsantrag sprach sich der Antragsteller gegen "diese vollständige Umqualifizierung in ein ausschliesslich datenschutzrechtliches Verfahren" aus. Die verlangten Dokumente "betreffen nicht lediglich mein datenschutzrechtliches Auskunftsrecht. Sie betreffen auch den Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ, insbesondere zu behördlichen Unterlagen, welche die Entstehung, rechtliche Beurteilung, behördliche Verwendung und allfällige Weitergabe offizieller Schreiben dokumentieren." Soweit die ersuchten Dokumente "Personendaten über mich oder über Dritte enthalten, ist dies im Rahmen der Koordination von BGÖ und DSG sowie gegebenenfalls durch Schwärzungen, Anonymisierungen oder eine Interessenabwägung zu behandeln." Der Antragsteller ersuche den Beauftragten daher "insbesondere um Schlichtung […], ob die Gesuche […] ganz oder teilweise als BGÖ-Zugangsgesuche zu behandeln sind". Gleichzeitig stellte der Antragsteller klar, dass er "nicht die Offenlegung irrelevanter Personendaten Dritter" verlange.

17. Mit Schreiben vom 10. Juni 2026 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages.

18. Am 17. Juni 2026 forderte der Beauftragte das EDA dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

19. Am 30. Juni 2026 reichte das EDA die Korrespondenz mit dem Antragsteller und eine Stellungnahme beim Beauftragten ein. Darin hielt es fest, dass der Antragsteller "zum wiederholten Mal in derselben Angelegenheit an das EDA [gelangt] und […] um Zugang um Informationen und Unterlagen [ersucht]". Da der Antragsteller die "hauptbetroffene Person" der zugrundeliegenden Angelegenheit sei, enthielten die betroffenen Unterlagen seine Personendaten. Art. 3 Abs. 2 BGÖ komme daher zur Anwendung. Die Behörde wies darauf hin, dass "parallel zu den vorliegenden Zugangsverfahren nach BGÖ mit demselben Gesuchsteller auch ein Verfahren nach Art. 25 DSG […] läuft, wobei dieselben Informationen und Unterlagen betroffen sind und in welchem [das EDA] auf Ersuchen des Gesuchstellers in Kürze eine Verfügung erlassen wird."

20. Am 1. Juli 2026 ersuchte der Beauftragte das EDA um Übermittlung der Auskunftsgesuche nach Art. 25 DSG des Antragstellers.

21. Mit E-Mail vom 3. Juli 2026 übermittelte das EDA drei Auskunftsgesuche des Antragstellers aus den Jahren 2022, 2024 und 2026.

22. Mit Schreiben vom 15. Juli 2026 informierte der Beauftragte die Parteien darüber, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführt.[1] In diesem Rahmen gab er ihnen die Möglichkeit, gemäss Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

23. Am 3. August 2026 teilte das EDA dem Beauftragten mit auf die Einreichung einer Stellungnahme zu verzichten.

24. Mit E-Mail vom selben Tag nahm der Antragsteller zu seinen Zugangsgesuchen Stellung. In seiner Stellungnahme äusserte er sich einerseits zur Verweigerung des Zugangs zu den ersuchten Dokumenten seitens des EDA. Andererseits nahm er Stellung zur "Verzögerung bei der Bearbeitung" sowie dem "Beweisgefälle" durch die Behörde. In seinen Ausführungen hält er zwar fest, dass er den "ursprünglichen Wortlaut" der Gesuche nicht ausdehne. Allerdings benennt er in der Folge weitere Dokumentenkategorien, die bis anhin nicht von den Zugangsgesuchen erfasst waren. Schliesslich macht er weitere Ausführungen zu dem den Gesuchen zugrundeliegenden Sachverhalt und zum Auskunftsrecht nach Art. 25 DSG.

25. 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

26. Der Antragsteller reichte mehrere Zugangsgesuche nach Art. 10 BGÖ beim EDA ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Die Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

27. Der Schlichtungsantrag vom 29. April 2026 und derjenige vom 9. Juni 2026 betreffen drei Zugangsgesuche desselben Antragstellers beim EDA, wobei dieses zu den beiden Zugangsgesuchen vom 29. April 2026 eine gemeinsame Stellungnahme erliess (Stellungnahme vom 29. Mai 2026). Beide Schlichtungsanträge betreffen denselben Themenkomplex und beziehen sich im Wesentlichen auf verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit den Schreiben vom 9. August 2019 und vom 1. September 2022. Es rechtfertigt sich, die beiden Schlichtungsverfahren zu vereinigen und in einer gemeinsamen Empfehlung zu erledigen.

[1] Nach der 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; siehe auch Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.2 m.H.

28. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.[2] 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

29. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.[3]

30. Gegenstand des Schlichtungsverfahrens ist der Zugang zu Informationen, die der Antragsteller in den (insgesamt) drei Zugangsgesuchen vom 10. März 2026 (Ziffer 2) und 29. April 2026 (Ziffer 10 und 11) ersucht hat. Soweit der Antragsteller seine Zugangsbegehren mit seiner Stellungnahme vom 2. August 2026 (Ziffer 24) ausdehnt, weist der Beauftragte darauf hin, dass der Schlichtungsgegenstand keine Dokumente betreffen kann, die vom Zugangsgesuch nicht erfasst sind. Eine Erweiterung oder Abänderung des Verfahrensgegenstands im Schlichtungsverfahren ist grundsätzlich nicht zulässig.[4]

31. Vorliegend ersucht der Antragsteller mit drei Zugangsgesuchen beim EDA um Zugang zu verschiedenen Informationen, die im Zusammenhang mit zwei Schreiben stehen: Ein Schreiben stammt aus dem Jahr 2019 und betrifft den Antragsteller resp. seine berufliche Stellung. Das andere Schreiben von Botschafter B. __ wurde im Jahr 2022 direkt an den Antragsteller versandt und betrifft ebenfalls ihn selbst und adressiert seine berufliche Stellung. In diesen Schreiben geht es hauptsächlich um seine frühere berufliche Tätigkeit bzw. dessen Beendigung. Aus den einzelnen Zugangsgesuchen resp. Auskunftsbegehren lässt sich zusammenfassend festhalten, dass den Antragsteller insbesondere die Hintergründe, (rechtlichen) Grundlagen und Analysen sowie die Metadaten dieser beiden Schreiben interessieren.

32. Das EDA ist der Ansicht, dass die Zugangsgesuche vom 29. April 2026 (Ziffer 10 und 11) gemäss Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz zu behandeln seien: "[E]ine konsequente Trennung bzw. Triage der Unterlagen in seine Personendaten sowie in sachbezogene Informationen" sei aufgrund der "persönlichen Betroffenheit" nicht möglich. Vor diesem Hintergrund sei das EDA der Ansicht, dass "[f]ür ein Zugangsverfahren nach BGÖ […] vorliegend kein Raum [bleibt]." Die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes kämen nach Art. 3 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 25 DSG nicht zur Anwendung.

33. Der Antragsteller hält gegenüber dem Beauftragten hingegen fest, dass "[s]oweit ein vom Gesuch erfasstes Dokument meine Personendaten enthält, […] Art. 3 Abs. 2 BGÖ und das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) korrekt anzuwenden [sind]." Die Behörde dürfe die Zugangsgesuche nicht "pauschal als ein einziges undifferenziertes datenschutzrechtliches Auskunftsgesuch […] qualifizieren." Das EDA "kann nicht den gesamten Sachkomplex allein deshalb ausschliesslich dem DSG unterstellen, weil ich davon unmittelbar betroffen bin." Nach Ansicht des Antragstellers sei "jedes erfasste Dokument nach seinem tatsächlichen Inhalt und seiner Verwaltungsfunktion zu beurteilen und dokumentenbezogen festzustellen, ob Art. 3 Abs. 2 BGÖ eine Behandlung nach dem DSG verlangt, statt den gesamten Sachkomplex pauschal diesem Gesetz zu unterstellen." Der Zugang zu Personendaten vom Antragsteller sowie von Dritten und zu "institutionelle[n] oder sachbezogene[n] Informationen" sei "rechtlich koordiniert zu behandeln."

34. Gemäss Art. 3 Abs. 2 BGÖ richtet sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten, nach dem Datenschutzgesetz. Wie andere spezialrecht-

---

[2] BBl 2003 2024.

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

[4] Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 1.3; BVGE 2014/24 E. 1.4.1 m.H.

lich geregelte Zugangsrechte hat das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht, sofern seine Voraussetzungen erfüllt sind, grundsätzlich Vorrang.[5] Gemäss Art. 5 Bst. a DSG gelten als Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen. Enthalten die von einem Zugangsgesuch betroffenen Dokumente neben den Personendaten des Antragstellers auch Personendaten von Dritten, handelt es sich dabei um ein sogenanntes gemischtes Zugangsgesuch. Gemäss Lehre zum Öffentlichkeitsgesetz sind bei solchen Gesuchen diejenigen Passagen der betroffenen Dokumente als Auskunftsgesuch nach dem Datenschutzgesetz zu beurteilen, die tatsächlich Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten; die übrigen Passagen sind nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu behandeln.[6]

35. In einem im Jahr 2023 ergangenen Urteil[7] entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass Art. 3 Abs. 2 BGÖ für den speziellen Fall gilt, dass eine Person ausschliesslich Zugang zu den eigenen Personendaten ersucht oder das Zugangsgesuch auf die eigenen Personendaten beschränkt. Im besagten Verfahren hatte der Beschwerdeführer Zugang zu Dokumenten verlangt, die sowohl seine Personendaten als auch Personendaten von Dritten enthielten. Der Beschwerdeführer war anwaltlich vertreten und hatte sich sowohl im Zugangs- und im Schlichtungs- wie auch im Beschwerdeverfahren explizit auf das Öffentlichkeitsgesetz gestützt. Weiter hatte der Beschwerdeführer seine Identität nicht nachgewiesen. In dieser konkreten Konstellation ist das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss gekommen, dass ausschliesslich das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar ist.

36. Vorliegend ist vorab darauf hinzuweisen, dass auch der Antragsteller davon auszugehen scheint, dass Art. 3 Abs. 2 BGÖ resp. das Datenschutzgesetz anwendbar sein könnte (vgl. die Ausführungen in Ziffer 33). Aus den beim Beauftragten eingereichten Unterlagen zu den Zugangsgesuchen 2 und 3 (Ziffer 10 und 11) geht hervor, dass die verlangten Dokumente einerseits die Person des Antragstellers betreffen und andererseits Sachdaten umfassen, die sich auf die den Antragsteller betreffenden Schreiben aus den Jahren 2019 und 2022 beziehen. Thematisch beziehen sich sämtliche im Dossier enthaltenen Informationen (also auch die Personendaten Dritter und die Sachdaten) auf einen Sachverhalt, der im Zusammenhang mit dem Berufsleben des Antragstellers stand resp. darauf einen erheblichen Einfluss hatte. In beiden Zugangsgesuchen vom 29. April 2026 gibt der Antragsteller zudem ausdrücklich an, er ersuche "nicht um Zugang zu Personendaten anderer Personen." Dies wiederholt der Antragsteller im Schlichtungsantrag vom 9. Juni 2026, indem er klarstellt, er verlange "nicht die Offenlegung irrelevanter Personendaten Dritter." Damit sind die verlangten Informationen vollumfänglich eng mit der Person des Antragstellers verknüpft. Aufgrund dieser Ausgangslage ist es nach Ansicht des Beauftragten im vorliegenden Fall nicht möglich, einzelne Inhalte des Dossiers von der Person des Antragstellers zu trennen. Abgesehen davon zeigte das EDA plausibel auf, dass von den Zugangsgesuchen 2 und 3 nach dem Öffentlichkeitsgesetz mitunter dieselben Dokumente betroffen sind wie von (früheren) Auskunftsgesuchen nach dem Datenschutzgesetz. Der Zugang zu den mit den Zugangsgesuchen 2 und 3 verlangten Dokumenten ist daher entsprechend Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz zu beurteilen.

37. In Bezug auf die Vorbringen des Antragstellers, wonach das EDA "ein in sich geschlossenes Ergebnis der vollständigen Zugangsverweigerung herbeigeführt" habe, indem es die Zugangsgesuche als datenschutzrechtliche Auskunftsgesuche bewertete und diese ablehnte, hält der Beauftragte fest, dass in Anwendungsfällen von Art. 3 Abs. 2 BGÖ dieses spezialrechtlich geregelte Zugangsrecht grundsätzlich Vorrang hat,[8] und für eine Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes kein Raum bleibt.[9]

---

[5] STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl. Basel 2024 (zit. BSK BGÖ), Art. 3 BGÖ, Rz. 30.

[6] SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 3, Rz. 1 und 57 ff.; Häufig gestellte Fragen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung des Bundesamts für Justiz und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (zit. FAQ vom BJ und vom EDÖB), Frage 3.2.2.

[7] Urteil des BVGer A-3577/2022 vom 26. September 2023 E. 6.2.

[8] STAMM-PFISTER, in: BSK BGÖ, Art. 3 BGÖ, Rz. 30.

[9] Vgl. HEHEMANN/WINKLER, Das neue Datenschutzgesetz und seine Implikationen für das Öffentlichkeitsgesetz, in: Epiney/Havalda/Fischer-Barnicol (Hrsg.), Transparenz und Information im neuen Datenschutzgesetz, Zürich, 2024, 39–71, S. 66.

38. *Zwischenfazit: Das EDA beurteilt die Zugangsgesuche vom 29. April 2026 (Ziffer 10 und 11) in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz.*

39. Im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch vom 10. März 2026 hat das EDA sodann festgehalten, dass "zum genannten Schreiben keine Metadaten in der elektronischen Ablage vorhanden sind." Die verlangten Informationen lägen entsprechend nicht vor. Der Antragsteller führt im Schlichtungsantrag hingegen aus, dass er mit seinem Zugangsgesuch nicht nur Metadaten des Schreibens vom 1. September 2022 verlangt habe, sondern auch zu "Protokollnummern, Referenznummern, internen Aktenzeichen, Registereinträgen, administrativen Identifikatoren, Aufbewahrungs- und Archivangaben, Originalfassungen, Übermittlungsnachweisen, Aktennotizen, Registratureinträgen und sonstigen administrativen Einträgen zur Erstellung, Ausstellung, Übermittlung, Registrierung und Aufbewahrung des Schreibens von [B. __] vom 1. September 2022."

40. Stellt die Verwaltung die Nichtexistenz eines Dokuments fest und bezweifelt die gesuchstellende Person diese Auskunft, so kann sich gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz und Rechtsprechung der Beauftragte nicht darauf beschränken, diese Erklärung der Verwaltung zur Kenntnis zu nehmen. Er muss Abklärungen vornehmen, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit der Vorbringen des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können.[10]

41. Die Beweisführungspflicht der Behörde kann auch negative Tatsachen betreffen, also das Nichtvorhandensein eines strittigen Sachumstands. Dies führt nicht zu einer Umkehr der Beweislast, hat jedoch Beweiserleichterungen zur Folge, jedenfalls soweit negative Tatsachen nicht durch positive Sachumstände bzw. mittels Indizien bewiesen werden können. Es genügt unter entsprechenden Umständen, wenn die Behörde die überwiegende Wahrscheinlichkeit des zu beweisenden Umstands aufzeigt. Zudem trifft der Gegenseite nach Treu und Glauben eine verstärkte Mitwirkungspflicht.[11]

42. Nach Ansicht des Beauftragten ersucht der Antragsteller mit seinem Zugangsgesuch vom 10. März 2026 neben gewissen Metadaten auch weitere Dokumente wie bspw. Begleitschreiben und Aktennotizen. Das EDA hat bis anhin nicht dargetan, dass es die Existenz dieser Dokumente im Rahmen der Bearbeitung dieses Zugangsgesuchs geprüft hat. In Bezug auf die Metadaten belässt es das EDA in seiner Stellungnahme vom 11. Mai 2026 (Ziffer 12) beim allgemeinen Hinweis darauf, dass sowohl bei der Botschaft wie auch beim EDA keine Metadaten in der elektronischen Ablage vorhanden sind, ohne auf dieses Vorbringen näher einzugehen. Soweit das EDA in seiner Stellungnahme gegenüber dem Antragsteller vom 27. April 2026 geltend macht, es "existiert keine diesbezügliche elektronische Ablage", steht dies mangels weitergehender Erläuterungen nach Auffassung des Beauftragten in einem Widerspruch zu Art. 2 der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung; SR 172.010.441), wonach die Bundesverwaltung ihre geschäftsrelevanten Informationen in elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen bearbeitet.

43. *Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten hat das EDA bis anhin nicht hinreichend dargetan, dass in Bezug auf das Zugangsgesuch vom 10. März 2026 keine weiteren Dokumente bestehen. Der Beauftragte empfiehlt dem EDA daher, seinen Bestand vorhandener Dokumente zu überprüfen und den Zugang zu identifizierten Dokumenten zu gewähren. Aufgrund des Beschleunigungsgebots[12] und aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte dem EDA, (auch im Fall der Durchführung einer Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ) 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.[13] Kommt das EDA zum Schluss, dass es sich bei den ersuchten*

[10] BBl 2003 1992; Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

[11] Urteil de BVGer A-5417/2021 vom 10. Oktober 2024 E. 5.3 m.w.H.

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

[13] 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 und im Rahmen einer entsprechenden Stellungnahme im Ver-fügungsverfahren allenfalls vorhandene private Interessen geltend machen können (vgl. Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.4).

Informationen um Personendaten des Antragstellers handelt, bearbeitet es das Gesuch in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz.

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

44.1 *Das EDA behandelt die Zugangsgesuche 2 und 3 vom 29. April 2026 gemäss Art. 3 Abs. 2 DSG nach dem Datenschutzgesetz.*

44.2 *Das EDA prüft seinen Dokumentenbestand im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch vom 10. März 2026. Kommt es zum Schluss, dass es über keine Dokumente verfügt oder dass der Zugang zu verweigern sei, erlässt es direkt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG. Kommt das EDA zum Schluss, dass es sich bei den ersuchten Informationen um Personendaten des Antragstellers handelt, bearbeitet es das Gesuch in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz.*

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

45. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten beurteilt die Zugangsgesuche vom 29. April 2026 (Ziffer 10 und 11) in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz.

46. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten überprüft in Bezug auf das Zugangsgesuch vom 10. März 2026 seinen Bestand vorhandener Dokumente und gewährt Zugang zu identifizierten Dokumenten unter Beachtung der Erwägungen in Ziffer 43. Kommt das EDA zum Schluss, dass es sich bei den ersuchten Informationen um Personendaten des Antragstellers handelt, bearbeitet es das Gesuch in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BGÖ nach dem Datenschutzgesetz.

47. 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).

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

49. 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).

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

51. 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