

BVGer A-6475/2017 vom 6. August 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-08-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6475_2017

FR: TAF A-6475/2017 du 6 août 2018

IT: TAF A-6475/2017 del 6 agosto 2018

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist).

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der ihm der nachgesuchte Zugang zu sämtlichen Dokumenten um den Fall Raoul Weil verweigert wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.3

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

E. 3.1

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger

politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden. Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H. und BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 3.1; Mahon/Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008 Art. 6 Rz. 11 ff.).

E. 3.2.1

Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 144 II 77 E. 2.3, 142 II 340 E. 2.2 und 142 II 324 E. 3.4; je m.w.H.). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (BGE 144 II 77 E. 2.3, 142 II 324 E. 3.4 je m.w.H.). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (zum Ganzen statt vieler Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 4.2.1 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.2 m.w.H.).

E. 3.2.2

Das Verhältnis des allgemeinen Transparenzgebots gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ zu den besonderen Vertraulichkeitsregeln namentlich von Art. 7 BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik. Liegt ein Ausnahmefall vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (BGE 142 II 324 E. 3.3 m.w.H.). Demnach darf der Zugang nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, die nicht geheim zu halten sind, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen,

Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (Urteile des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 3.4 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.3; vgl. ferner BGE 142 II 324 E. 3.3 a. E. und BGE 142 II 315 E. 3.6 je m.w.H.). Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand einer Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist (zum Ganzen BGE 142 II 313 E. 3.6; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.2; je m.w.H.). Gemäss der Botschaft zum BGÖ sind bei der Auslegung der Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ auch "insbesondere der Zeitablauf seit der Erstellung oder dem Empfang der Dokumente zu berücksichtigen" und dürften in der Regel "mit zunehmender zeitlicher Distanz weniger Gründe für eine Geheimhaltung gegeben sein" (Botschaft BGÖ, S. 1978; Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.1.1).

E. 3.2.3

Die Wirksamkeit der Ausnahmeklauseln hängt einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich deren Eintritt besteht (Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 3.2.2 m.w.H.). Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen muss mithin zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen; zudem muss diese ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gelten kann (BGE 142 II 340 E. 2.2 und 142 II 324 E. 3.4, je m.w.H.). Eine eigentliche Interessenabwägung ist danach nicht vorzunehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese bereits vorweggenommen hat, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählt, aus denen das Geheimhaltungs- das Transparenzinteresse überwiegen kann (zum Ganzen BGE 144 II 77 E. 3; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.1 f.; je m.w.H.). Immerhin verfügen die Behörden über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob überhaupt ein Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist (vgl. BGE 142 II 313 E. 4.1, wonach die Behörden sogar einen "grossen Interpretationsspielraum" haben betreffend die unbestimmten Rechtsbegriffe, die mehrere Ausnahmetatbestände enthalten).

E. 3.3

Vorliegend wird nicht bestritten, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ betrifft. Inwiefern allfällige betroffene Dokumente der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) bzw. der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) vom Anwendungsbereich des BGÖ erfasst sind, kann vorliegend offen bleiben, da der Zugang zu den verlangten Dokumenten im Zusammenhang mit dem Fall Raoul Weil, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, vorläufig aufzuschieben ist.

E. 4

Vorab ist auf den formellen Einwand des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, einzugehen.

E. 4.1.1

Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteil des BVGer A-8073/2015

vom 13. Juli 2016 E. 4.1 m.H.; Bhend/Schneider, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Auflage 2014 [Basler Kommentar], Art. 15 BGÖ Rz. 12). Nach dessen Art. 35 Abs. 1 sind schriftliche Verfügungen zu begründen. Die Pflicht zur Begründung folgt zudem aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. etwa BGE 141 V 557 E. 3.2.1; BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 4.3.1). Die Behörde muss wenigstens kurz die Überlegungen darlegen, von denen sie sich leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt (vgl. etwa BGE 141 V 557 E. 3.2.1; BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteil des BVGer A-3367/2018 vom 3. April 2018 E. 4.3.1; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 630). Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (vgl. etwa BGE 129 I 232 E. 3.3; BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 4.3.1; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 631). Im Unterschied zur Stellungnahme der Behörde zum Zugangsgesuch (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ) reicht für den definitiven Entscheid nach Erhalt der Empfehlung der Schlichtungsstelle eine bloss summarische Begründung der Verfügung nicht aus. Diese hat vielmehr den vorerwähnten verfassungs- bzw. bundesrechtlichen Vorgaben zu genügen.

E. 4.1.2

Gemäss diesen Anforderungen muss die Begründung einer Verfügung so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person ein Bild über die Tragweite des Entscheids machen und diesen sachgerecht anfechten kann. Im Hinblick auf schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen kann die Begründungsdichte reduziert werden; die Begründung kann knapp gehalten werden, um die Offenlegung geheim zu haltender Informationen zu vermeiden (vgl. BGE 141 I 201 E. 4.5.2 mit zahlreichen Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Das Erfordernis einer für die Adressaten hinreichend verständlichen Verfügung setzt jedoch Mindestanforderungen an den Inhalt einer Verfügung. Diese muss wenigstens die wesentlichen Fakten und rechtlichen Grundlagen nennen, auf die sie sich stützt. Wäre eine Begründung auch für die Adressaten unverständlich, ohne dass sie geheim zu haltende Informationen enthält, müssen diese in der Begründung erwähnt werden (vgl. BGE 141 I 201 E. 4.5.2 mit Verweis auf BGE 133 I 106 E. 8.3).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer bringt im Wesentlichen vor, dass die Vorinstanz inhaltlich nicht konkret zu begründen vermöge, dass die Offenlegung der Dokumentensammlung die Beziehungen Schweiz - USA belasten würden.

E. 4.3

Die Vorinstanz führt in ihrer Verfügung vom 16. Oktober 2017 aus, auf welche gesetzlichen Grundlagen sie sich stützt und von welchen Überlegungen sie sich leiten liess. Sie geht u.a. auf die ausführliche Empfehlung des EDÖB vom 25. September 2017 ein und erläutert die Anwendung der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ im konkreten Fall. Die Vorinstanz legt dar, dass sie neun Dokumente (Dokumente 80, 81, 91 bis 95, 98 und 114 des Führungsdossiers GS-EFD, wobei das Dokument 95 auch im Dossier GS-EFD 2008-2010 "Geschäftsprüfungskommission - GPK Finanzkrise Verfahren UBS/USA, Dokumente Bundespräsident Merz" als Dokument 21 existiere) im Zusammenhang mit Raoul Weil und dem Steuerstreit zwischen den USA und der Schweiz aus dem Zeitraum vom 20. Oktober 2008 bis zum 11. Dezember 2008 besitze. Sie führt

weiter aus, dass die neun Dokumente Angaben zum Verlauf der Verhandlungen mit dem DOJ beinhalten würden und die Gefahr bestehe, dass eine Veröffentlichung dieser Informationen die Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA unverhältnismässig belasten und sich allgemein auf die konstruktive Zusammenarbeit mit dem DOJ auswirken könnte. Da das US-Programm im Steuerstreit zwischen den USA und der Schweiz noch nicht abgeschlossen sei, sei der Zugang zu den Dokumenten wegen Beeinträchtigung von dessen Umsetzung, der wirtschaftspolitischen Interessen sowie der Aussenbeziehung der Schweiz zurzeit nicht möglich. Um die Offenlegung geheim zu haltender Informationen zu vermeiden, durfte die Vorinstanz die Begründung knapp halten. Dem Beschwerdeführer war es dennoch möglich, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie beim Bundesverwaltungsgericht sachgerecht anzufechten. Die Begründung war vorliegend somit ausreichend.

E. 5

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, das BGÖ werde verletzt, indem die Vorinstanz die Herausgabe der verlangten Dokumente zu Unrecht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ verweigere, da der Steuerstreit zwischen der UBS und den USA seit 2009 beendet und das amerikanische Strafverfahren gegenüber Raoul Weil seit 2014 abgeschlossen sei.

E. 5.1

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz können beeinträchtigt sein, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichende Daten zum Nachteil der Schweiz ausnützen könnte, oder wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Daten die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten. Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usancen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus. Schliesslich muss die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen. Diese Gefahr setzt voraus, dass sich der Nachteil nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt (BGE 142 II 313 E. 4.2; Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 5 und A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 7.1.1 je m.w.H). Im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erscheint regelmässig die aussenpolitische Komponente des angefochtenen Entscheides bedeutsam, welchem Umstand mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Entscheides durch die gerichtliche Instanz Rechnung zu tragen ist, sofern dieser zumindest nachvollziehbar und sachlich bleibt (BGE 142 II 313 E. 4.3; Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 5 und A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.2).

E. 5.2

Die Vorinstanz erachtet den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ als erfüllt und stützt sich dabei auf die Tatsache, dass das US-Programm noch nicht abgeschlossen sei. Auch heute noch würden Banken auf den Abschluss ihres Verfahrens warten. Solange Verfahren betreffend Banken der Kategorie 1, gegen die bereits Strafuntersuchungen des DOJ laufen würden, noch nicht abgeschlossen seien, seien gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ alle Zugangsgesuche zu sistieren, die Dokumente betreffen, die Angaben zum Verlauf der

Verhandlung mit dem DOJ beinhalten würden. Es bestehe insbesondere das Risiko, dass die Offenlegung von Dokumenten während dem noch laufenden US-Programm dessen Umsetzung beeinträchtigen und die Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA unverhältnismässig belasten und sich allgemein auf die konstruktive Zusammenarbeit mit dem DOJ auswirken könnten.

E. 5.3

Wie in E. 3.2.2 ausgeführt, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nachfolgend im konkreten Fall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips, ein eingeschränkter Zugang zu den Dokumenten in Frage kommt.

E. 5.3.1

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die von der Behörde gewählte Verwaltungsmassnahme für das Erreichen des Zieles geeignet, notwendig und für die Betroffenen zumutbar ist. Die Verwaltungsmassnahme darf nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 514 ff.).

E. 5.3.2

Bezogen auf das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet dies, dass die Behörde bei Vorliegen einer gerechtfertigten Einschränkung des Zugangs zu einem Dokument hierfür die mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form zu wählen hat. In einer Güterabwägung gilt es deshalb zu prüfen, ob anstelle einer vollständigen Verweigerung das amtliche Dokument teilweise zugänglich gemacht werden kann oder ob allenfalls ein Aufschub in Betracht zu ziehen ist (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 9.1.2 und A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2; Steimen, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 7 BGÖ Rz. 9; Cottier/Schweizer/Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Art. 7 Rz. 8).

E. 5.3.3

Die Massnahme, den Zugang zu den verlangten Dokumenten zu verweigern, ist geeignet, Informationen zu Verhandlungsprozessen im Zusammenhang mit dem US-Steuerstreit zwischen der Schweiz und den USA zu schützen.

E. 5.3.4

Das Bundesverwaltungsgericht teilt die Meinung des EDÖB in seiner Empfehlung vom 25. September 2017, Ziffer 19. Wie der EDÖB richtig ausführt, besteht kein Grund an der Richtigkeit der Angaben und deren Einschätzung durch die Vorinstanz zu zweifeln. Insbesondere ist es glaubhaft und nachvollziehbar, dass im Falle einer Offenlegung der verlangten Dokumente ein ernsthaftes Risiko besteht, dass die Beeinträchtigung der schweizerischen aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen mit den USA von einer gewissen Erheblichkeit wäre. Eine mildere, ebenso geeignete Massnahme, als die vorläufige Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten ist nicht ersichtlich. Insbesondere sind zum aktuellen Zeitpunkt die Interessen der Vorinstanz an einer intakten Beziehung zu den USA als wichtigen Verhandlungspartner höher zu gewichten als das

private Interesse des Beschwerdeführers am Zugang zu den Dokumenten und das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz. Entsprechend der Empfehlung des EDÖB und der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. A-306/2015 vom 28. Dezember 2015 E. 6.4.) ist der Zugang zu den verlangten Dokumenten gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ vorläufig bis zum Abschluss des US-Programms aufzuschieben, was dem Beschwerdeführer zuzumuten und somit verhältnismässig ist.

E. 6

Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, dass durch die Verweigerung der Einsicht in die verlangten Dokumente die Informations- (Art. 16 BV) und die Medienfreiheit (Art. 17 BV) verletzt würden. Die Vorinstanz verneint einen Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten gestützt auf Art. 16 und 17 BV (vgl. Bst. L).

E. 6.1

Hinsichtlich der Informationsfreiheit ist zu beachten, dass Art. 16 Abs. 3 BV nur ein Recht gewährt, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen. Sie ist also beschränkt auf jene Informationen, die nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften der Öffentlichkeit zugänglich sind (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., 2008, S. 522 f.; Botschaft BGÖ, BBl 2003 2039 Ziff. 5.1). Demzufolge ergibt sich die Qualifikation einer Quelle als allgemein zugänglich aus den anwendbaren gesetzlichen Vorschriften, für amtliche Dokumente somit aus dem BGÖ, weshalb die Informationsfreiheit keinen Anspruch auf Einsicht in geheime Dokumente bzw. auf weitergehende Zugangsrechte gewährt (vgl. Urteil des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.2.2; Urteil des BVGer A-4156/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.3.5; vgl. auch Andreas Kley/Florian Zihler, Geschichtswissenschaftliches Arbeiten im Rahmen der Kommunikationsgrundrechte, in: Medialex 2003, S. 85 f.). Es ist der Vorinstanz somit beizupflichten, dass sich aus Art. 16 Abs. 3 BV kein Anspruch auf Einsicht in geheime Dokumente bzw. auf weitergehende Zugangsrechte ableiten lässt.

E. 6.2

Die Medienfreiheit sichert den ungehinderten Nachrichtenfluss und den freien Meinungsaustausch; sie schützt auch - unabhängig von der Zugänglichkeit der Quelle - die Recherchetätigkeit der Journalisten zur Herstellung von Medienerzeugnissen und zu deren Verbreitung in der Öffentlichkeit (BGE 137 I 8 E. 2.5; vgl. auch Müller/Schefer, a.a.O., S. 438, 441 und 443 f. sowie Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, 2007, S. 215). Die Medienfreiheit räumt - abgesehen von der Pflicht des Staates, die freie Kommunikation in den Medien vor privaten Übergriffen zu schützen (Müller/Schefer, a.a.O., S. 475) - bloss Abwehrrechte ein. Sie gebietet mithin dem Staat lediglich, die Recherchetätigkeit der Journalisten nicht zu hindern, vermittelt den Journalisten aber keinen unmittelbarer Anspruch auf staatliche Leistung (Urteil des BVGer A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.3.5; Stephan C. Brunner/Herbert Burkert, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung - Kommentar, 3. Aufl., 2014, Rz. 23 zu Art. 17 sowie Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, 2. Aufl. 2017, Rz. 7 zu Art. 17). Die Herausgabe eines Dokuments stellt jedoch eine staatliche Leistung dar, weshalb die Beschwerdeführerin auch aus der Medienfreiheit keinen über das BGÖ hinausgehenden Anspruch auf Zugang herleiten kann.

E. 7

Zusammenfassend ist die Beschwerde demnach abzuweisen und die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2017 zu bestätigen.

E. 8

Ausgangsgemäss sind dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten, welche auf Fr 500.- festgelegt werden, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag ist dem einbezahlten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 500.- ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Der obsiegenden Vorinstanz ist als Behörde keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario). Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.