



Urteil vom 27. April 2016

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Robert Lauko.

Parteien

Reto **Gerber**,
SRF Schweizer Radio und Fernsehen,
Fernsehstrasse 1 - 4, 8052 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Mit E-Mail vom 20. Dezember 2011 suchte Reto Gerber, Redaktor des Wirtschaftsmagazins ECO von Schweizer Radio und Fernsehen SRF, beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) um Zugang zu folgenden Dokumenten nach:

- Protokolle der Seco-Direktionssitzungen ab August 2011 bis Ende dieses Jahres.
- Handouts/Foliensets oder andere Beilagen, die anlässlich der Seco-Direktionssitzungen ab August 2011 verteilt wurden.

Er stützte sein Zugangsgesuch auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3), ohne weitere Angaben etwa zu den Hintergründen des Gesuchs zu machen.

B.

Das SECO teilte Reto Gerber mit Stellungnahme vom 9. Januar 2012 mit, den Zugang zu den Protokollen sowie den Handouts/Foliensets bzw. Beilagen der SECO-Geschäftsleitungssitzungen zu verweigern.

C.

Reto Gerber stellte in der Folge dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag, woraufhin dieser ein Schlichtungsverfahren einleitete. Der EDÖB gab am 18. September 2013 eine Empfehlung ab, wonach das SECO unter Beachtung der Bestimmungen des BGÖ über den Schutz von Personendaten den vollständigen Zugang zu allen Dokumenten zu gewähren habe. Das SECO habe sich in seiner Stellungnahme zum Zugangsgesuch darauf beschränkt, die anwendbaren Gesetzesbestimmungen wiederzugeben und insofern die Verweigerung des Zugangs unzureichend begründet. Zudem habe das SECO dem Gesuchsteller nicht mitgeteilt, welche und wie viele Dokumente sein Zugangsgesuch betreffe. Diesem sei es daher nicht möglich gewesen, sein Zugangsgesuch allenfalls einzuschränken und die Tragweite der Stellungnahme des SECO zu erkennen. Die Sitzungsprotokolle seien samt Beilagen grundsätzlich zugänglich zu machen. Angesichts der unzureichenden Begründung des SECO sei es jedoch dem EDÖB im Weiteren nicht möglich, die Zugangsverweigerung für jedes Dokument zu prüfen, weshalb im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips bzw. der Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten der nachgesuchte Zugang zu gewähren sei.

D.

Das SECO gewährte in der Folge den Zugang zu sieben Dokumenten, welche anlässlich der Sitzungen der Geschäftsleitung verteilt worden waren. Hinsichtlich der Sitzungsprotokolle und der übrigen Dokumente kam es der Empfehlung des EDÖB nicht nach. Mit Verfügung vom 9. Oktober 2013 verweigerte das SECO den Zugang zu den betreffenden Dokumenten.

Zur Begründung verwies das SECO auf die Notwendigkeit der freien Meinungs- und Willensbildung der Geschäftsleitung des SECO. Es müsse gewährleistet bleiben, dass deren Mitglieder offen und frei sowie ohne die Gefahr einer nachträglichen Veröffentlichung der protokollierten Gespräche sowie weiterer Entscheidungsgrundlagen diskutieren könnten. Im Weiteren gab das SECO für jedes der 58 Dokumente an, aus welchen Gründen bzw. gestützt auf welche weiteren Ausnahmerebestimmungen der Zugang verweigert werde, wobei es hinsichtlich dreier Dokumente davon ausging, es lägen keine amtlichen Dokumente vor.

E.

Am 13. November 2013 erhoben Schweizer Radio und Fernsehen SRF sowie Reto Gerber (nachfolgend: Beschwerdeführende) gemeinsam Beschwerde gegen die Verfügung des SECO vom 9. Oktober 2013. Sie beantragten, die Verfügung sei aufzuheben und ihnen Einsicht in die mit Gesuch vom 20. Dezember 2011 verlangten Dokumente zu gewähren.

Mit Urteil A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut und hob die angefochtene Verfügung auf, soweit das SECO den Zugang verweigert hatte und der Zugang noch im Streit lag. Die Angelegenheit wies das Gericht zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an das SECO zurück. Dieses habe zu berücksichtigen, dass vorliegend ein umfangreiches Zugangsgesuch zu beurteilen sei. Es habe daher Reto Gerber zunächst eine ausreichend detaillierte Liste mit den zur Einsicht verlangten Dokumenten und – soweit keine schützenswerten Interessen i.S.v. Art. 7 und 8 BGÖ entgegenstünden – die Traktandenlisten der betreffenden Geschäftsleitungssitzungen zuzustellen und ihm Gelegenheit zu geben, sein Gesuch zu konkretisieren. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass sich dem angefochtenen Entscheid keine hinreichende Subsumtion des rechtserheblichen Sachverhalts unter die Bestimmungen von Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 4 BGÖ entnehmen lasse und das SECO insofern seine Begründungspflicht verletzt habe.

F.

Mit Schreiben vom 6. März 2015 stellte das SECO Reto Gerber eine Liste mit den zur Einsicht verlangten Dokumenten zu und gewährte ihm die Gelegenheit, bis zum 31. März 2015 sein Zugangsgesuch zu konkretisieren und einzugrenzen. Dieser Aufforderung kam der Beschwerdeführer mit E-Mail vom 16. März 2015 nach und verlangte Einsicht in eine Reihe genau bezeichneter Dokumente.

G.

Mit Verfügung vom 2. September 2015 gewährte das SECO vollumfängliche Einsicht in einen Teil der Dokumente. Für einen anderen Teil der Dokumente schränkte es den Zugang teilweise ein und verweigerte die Einsicht in gewisse Dokumente komplett.

H.

Mit Beschwerde vom 5. Oktober 2015 beantragt Reto Gerber (nachfolgend: Beschwerdeführer), ihm vollumfängliche Einsicht in die Dokumente Ziff. 2.1.1 (Strategien und geplante Massnahmen zur weiteren Öffnung des Agrarsektors), Ziff. 4.1.4a, 4.1.4b und 4.1.4c (Frankenstärke, wie weiter nach dem ersten Massnahmenpaket) sowie Ziff. 4.2 (Protokoll der GL-Sitzung vom 30. September 2011, S. 5 [Dokumente Ziff. 4.1.4a, 4.1.4b und 4.1.4c]) zu gewähren und die Verfügung vom 2. September 2015 in diesem Umfang aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz bzw. des Staates. Er macht geltend, das SECO berufe sich zu Unrecht auf die angeführten Ausnahme- und Verweigerungsgründe, und rügt eine Verletzung der grundrechtlich geschützten Informations- und Medienfreiheit.

I.

Das SECO (nachfolgend: Vorinstanz) schliesst in seiner Vernehmlassung vom 23. November 2015 auf Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

J.

Mit Schlussbemerkungen vom 4. Dezember 2015 hält der Beschwerdeführer an seinen Begehren fest.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und bei der angefochtenen Verfügung um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Der Beschwerdeführer ist mit seinem Gesuch auch im zweiten Rechtsgang nicht vollumfänglich durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

2.

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen 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).

4.

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 (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis Urteil des BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008 [nachfolgend: Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.).

5.

5.1 Der Beschwerdeführer rügt, das Zugangsrecht dürfe nur dann ausnahmsweise eingeschränkt werden, wenn die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sei und zudem ein ernsthaftes Risiko für eine Beeinträchtigung bestehe. Inwiefern dies der Fall wäre, werde im angefochtenen Entscheid nicht erläutert. Zudem schütze Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ den Prozess der Entscheidvorbereitung und nicht die Information selbst. Die Dokumente beträfen aber eine bereits getroffene Entscheidung und könnten bei neuen Auseinandersetzungen lediglich als Orientierungshilfen beigezogen werden. Eine erneute Koppelung des Frankenkurses mit dem Eurokurs stehe heute auch nicht zur Diskussion, weshalb die betreffenden Dokumente in keinem Zusammenhang mit einer aktuellen Entscheidung stünden. Auch Art. 8 Abs. 2 BGÖ sei nicht einschlägig, da es keinen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid gebe, bei dem das Dokument von beträchtlichem materiellem Gewicht wäre.

5.2 Die Vorinstanz hält dagegen, die Dokumente Ziff. 4.1.4a, 4.1.4b und 4.1.4c beträfen wirtschaftspolitische Strategien angesichts der Frankenstärke und seien im Sommer 2011 vor dem Hintergrund der damaligen Eurokrise als Entscheidungsgrundlage für die Geschäftsleitung des SECO, den Chef des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF und den Bundesrat konzipiert worden. Auch ohne direkt vergleichbaren Bezug zur aktuellen Euroschwäche und Schweizerfrankendebatte hätten die Strategien, Analyse und die Gedankenführung von damals heute noch ihren

wichtigen Stellenwert und dienen als Orientierungshilfe und Basis für politische Entscheidungen auf Stufe des Bundesrates. Im Falle einer Zugangsgewährung könnte dieser über den entstehenden starken politischen Druck in seiner freien Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt werden.

5.3 Der Zugang kann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss deshalb die Behörde beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (Urteil des BVGer A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.3.3; BVGE 2014/6 E. 4.3, BVGE 2011/52 E. 6; URS STEIMEN, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK], Art. 7 BGÖ Rz. 7; MAHON/GONIN, a.a.O., Art. 6 Rz. 11). Dabei hängt die Wirksamkeit dieser Ausnahmeklauseln einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Im Zweifelsfall ist es angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden (vgl. BVGE 2013/50 E. 8.1, BVGE 2011/52 E. 6; STEIMEN, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 4; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4).

5.4 Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist (Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Das Recht auf Zugang wird demnach nur befristet verweigert und prinzipiell wiederhergestellt, sobald der fragliche Entscheid getroffen ist (MAHON/GONIN, a.a.O., Art. 8 Rz. 32). Art. 8 Abs. 2 BGÖ knüpft direkt an die Eigenschaft des Dokuments an, das die Grundlage des in Frage stehenden Entscheidungsprozesses bildet und schützt diesen umfassend (vgl. ISABELLE HÄNER, BSK, Art. 8 BGÖ Rz. 11). Die Bestimmung ist insoweit weiter gefasst als Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ, der eine wesentliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses verlangt und eine Einschränkung nur im Hinblick auf jene Textpassagen bzw. Informationen im Dokument rechtfertigt, die effektiv eine Geheimhaltung erfordern (vgl. dazu E. 5.5). Indessen fällt ein Dokument nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts nur dann unter Art. 8 Abs. 2 BGÖ, wenn

es einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweist und für diesen zugleich von beträchtlichem materiellem Gewicht ist. Im weiteren Sinne könnte sonst jedes amtliche Dokument mehr oder weniger direkt einem politischen oder administrativen Entscheid zugrunde liegen und so der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes über diesen Gesetzesartikel ausgehebelt werden (Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.1.3; BVGE 2014/6 E. 6.2 m.w.H.; HÄNER, a.a.O., Art. 8 BGÖ Rz. 9; MAHON/GONIN, Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 30).

5.4.1 Inwiefern die Unterlagen Ziff. 4.1.4a, 4.1.4b und 4.1.4c eine massgebliche Entscheidungsgrundlage im Sinn von Art. 8 Abs. 2 BGÖ darstellen, vermag die Vorinstanz, die für die Geltendmachung von Ausnahmetatbeständen vom Öffentlichkeitsprinzip die Beweislast trägt (vgl. E. 5.3), nicht darzutun. Weder beruft sie sich konkret auf bevorstehende (formelle) Entscheide des Bundesrates oder anderer Gremien noch legt sie im Einzelnen dar, weshalb die Papiere die zuständige Behörde in ihrer Entscheidungsfindung massgeblich beeinflussen würden. Vielmehr räumt sie selber ein, dass die Papiere keinen direkt vergleichbaren Bezug zur aktuellen Euroschwäche und Schweizerfrankendebatte haben, und betrachtet diese bloss als Orientierungshilfen bzw. als Basis für spätere politische Entscheidungen auf Stufe des Bundesrates. Die betreffenden Dokumente bilden sodann nicht Teil eines der Einsicht generell entzogenen Mitberichtsverfahrens nach Art. 8 Abs. 1 BGÖ i.V.m. Art. 15 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), das im Übrigen weder den vom federführenden Bundesamt zuhanden des Departements erstellten Antragsentwurf noch die amtlichen Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens umfasst (vgl. BGE 136 II 399 E. 2.3.3 mit Hinweis auf Art. 8 Abs. 3 BGÖ e contrario).

5.4.2 Die Dokumente Ziff. 4.1.4a und 4.1.4b enthalten zwar gewisse Strategien, die im Falle entsprechender Szenarien für künftige wirtschaftspolitische Entscheide des Bundesrats allenfalls in Betracht kommen könnten. Jedoch sind sie eher allgemein gehalten und datieren vom 7. bzw. 16. September 2011, wurden also vor über vier Jahren verfasst. Angesichts ihres Alters und der zwischenzeitlich eingetretenen währungspolitischen Veränderungen (Aufhebung des Franken-Mindestkurses und Einführung von Negativzinsen am 15. Januar 2015) ist wenig wahrscheinlich, dass die betreffenden Dokumente die einzige oder auch nur die hauptsächliche Grundlage für das weitere wirtschaftspolitische Vorgehen der Landesregierung bilden würden. Damit fehlt es sowohl am erforderlichen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid als auch am

voraussichtlichen materiellen Gewicht der Unterlagen. Umso mehr gilt dies für das Dokument Ziff. 4.1.4c vom 5. September 2011, das im Sinne eines historischen Abrisses einige Rezessionen der Vergangenheit sowie die damals getroffenen geld- und finanzpolitischen Massnahmen erläutert und stellenweise hinterfragt, jedoch keine aktuellen wirtschaftspolitischen Vorschläge enthält. Es kann nicht dem Zweck des Öffentlichkeitsprinzips entsprechen, solche Unterlagen (pauschal) vom Gesetz ausnehmen zu wollen, nur weil sie im Sinne eines Dauerzustands immerzu einem neuerlichen Entscheid zugrunde gelegt werden könnten (vgl. Urteil A-6291/2013 E. 7.1.3). Entsprechend verhält es sich schliesslich mit dem im Dokument Ziff. 4.2 geschwärzten Abschnitt "DP Information und Aussprache Frankenstärke – wie weiter nach dem 1. Massnahmenpaket": Ein Bezug zu einem konkreten Entscheid wird weder geltend gemacht noch ist ein solcher ersichtlich.

5.4.3 Demnach rechtfertigt sich kein genereller Aufschub der Zugangsgewährung zu den betroffenen Dokumenten gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BGÖ. Zu prüfen bleibt, ob und inwiefern der nachgesuchte Zugang nach Art. 7 BGÖ einzuschränken ist.

5.5 Ist das Vorliegen eines Ausnahmegrundes i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ nicht offensichtlich, so hat die angefragte Behörde grundsätzlich für jedes Dokument bzw. für jede Textpassage, für welche sie den Zugang einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern beabsichtigt, darzulegen, weshalb sie einen Ausnahmestatbestand i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ als erfüllt ansieht (vgl. Urteile des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.3, A-1784/2014 E. 6.2.2, A-6377/2013 E. 4.2.2). Hierbei ist unter Umständen, um dem Zugang entgegenstehende Interessen zu schützen, zwar auf eine umschreibende Begründung auszuweichen (vgl. Urteile des BVGer A-7405/2015 E. 6.3 und A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 5.2.4; STEIMEN, a.a.O., Art. 7 Rz. 8). Allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen genügen jedoch in der Regel nicht, um das Zugangsrecht nach Art. 7 BGÖ einzuschränken. Erforderlich ist vielmehr eine Beurteilung im Einzelfall, angeleitet durch Sinn und Zweck des angerufenen Geheimhaltungsinteresses (Urteil A-6377/2013 E. 4.2.2; vgl. NUSPLIGER, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 8).

5.6

5.6.1 Hinsichtlich des Dokuments Ziff. 2.1.1 (Strategien und geplante Massnahmen zur weiteren Öffnung des Agrarsektors) befürchtet die

Vorinstanz einerseits eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung ihrer Geschäftsleitung, sollte das Dokument offengelegt werden. Bis heute sei über die im Papier dargelegten autonomen oder vertraglichen Liberalisierungsschritte im Agrarsektor kein Entscheid getroffen worden und gewisse Varianten seien politisch stark umstritten. Andererseits hätte das Optionenpapier ein grosses Potenzial, die aussenwirtschaftspolitischen Interessen und die internationalen Beziehungen der Schweiz zu beeinträchtigen. Das Dokument enthalte Strategien und mögliche Positionen der Schweiz für laufende und zukünftige Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO), mit der Europäischen Union (EU) und im Rahmen von Freihandelsabkommen (FHA). Deren Bekanntwerden hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Durchsetzung ihrer Interessen in den Verhandlungen, die aktuell mit zahlreichen Ländern geführt würden. Unmittelbar betroffen wären insbesondere die laufenden EFTA-Verhandlungen über FHA mit Indien, Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Vietnam, mögliche bevorstehende Verhandlungen mit Mercosur und mögliche Neuverhandlungen der bestehenden FHA mit Kanada, Chile, Mexiko und der südafrikanischen Zollunion (SACU), ebenso die gegebenenfalls fortzuführenden Verhandlungen über Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit mit der EU. Aus diesen Gründen sei das Dokument gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d und Art. 8 Abs. 4 BGÖ nicht zugänglich.

5.6.2 Nach Art. 8 Abs. 4 BGÖ sind amtliche Dokumente über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen der Einsicht in jedem Fall entzogen (vgl. Urteile des BVGer A-1784/2014 E. 6.3.2 und A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.4.4 und 3.5.2). Diese spezifische Ausnahmeregel gilt ganz besonders für die Aushandlung von Staatsverträgen, wo es sehr problematisch wäre, wenn eine Partei gezwungen wäre, ihre Karten offen zu legen (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2015). Aus den Dokumenten müssen jedoch die Positionsbezüge der Eidgenossenschaft bzw. der Bundesverwaltung, mithin die eigentliche Verhandlungsstrategie der Schweizerischen Behörden hervorgehen (vgl. BVGE 2011/52 E. 6.2.1). Dokumente, die sich weder mit Verhandlungspositionen noch mit Einschätzungen des Verhandlungsprozesses befassen, werden nicht vom Ausschluss gemäss Art. 8 Abs. 4 BGÖ erfasst (HÄNER, a.a.O., Art. 8 BGÖ Rz. 14; MAHON/GONIN, a.a.O., Art. 8 Rz. 50).

Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, wonach der Zugang eingeschränkt oder verweigert werden kann, wenn durch die Einsicht die aussenpolitischen Interes-

sen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden könnten, bietet bei internationalen Verhandlungen einen darüber hinausgehenden Schutz für sensible Informationen (vgl. Urteil A-1784/2014 E. 6.3.3): Dem Verhandlungspartner sollen über das Recht auf Zugang nicht vorzeitig die Verhandlungsinhalte, Verhandlungsspielräume und sonstigen Nebenumstände enthüllt werden (vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 8 Rz. 46 m.w.H., die diesen Schutz indessen aus Art. 8 Abs. 4 BGÖ ableiten). Erfasst werden insofern nicht nur die Positionsbezüge bzw. die Argumente der Schweiz, sondern auch andere Informationen, die für den Fortgang der Verhandlung von Bedeutung sein könnten (vgl. BVGE 2011/52 E. 6.2.1). Entscheidend ist, ob die Information an sich geeignet ist, die Ausgangslage der Schweiz in der anstehenden Verhandlung zu schwächen und dadurch die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz zu beeinträchtigen.

5.6.3 Obwohl die Vorinstanz ihren Standpunkt nicht weiter substantiiert, ist tatsächlich zu befürchten, dass eine Freigabe des Optionenpapiers von den Verhandlungspartnern der Schweiz zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden könnte. Das Dokument führt nämlich verschiedene Varianten zum Zollabbau auf, die für genau bezeichnete Grundprodukte gelten sollen, und nennt dabei auch einzelne Länder bzw. Ländergruppen. Weiter enthält es Einschätzungen über die politische Machbarkeit der Vorschläge und mögliche Widerstände. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass das Papier keine eigentlichen Verhandlungspositionen der Schweiz i.S.v. Art. 8 Abs. 4 BGÖ wiedergibt, enthält es offensichtlich Informationen über Verhandlungsinhalte und Verhandlungsspielräume, welche unter Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ fallen. Dem Beschwerdeführer ist daher kein Zugang zum Dokument Ziff. 2.1.1 zu gewähren. Die dadurch bedingte Einschränkung des Grundrechts der Informations- und Medienfreiheit i.S.v. Art. 16 f. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) stützt sich somit auf eine einschlägige gesetzliche Grundlage und erweist sich vorliegend als recht- und verhältnismässig (Art. 36 BV).

5.7 Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer dem BGÖ unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann.

5.7.1 In Abweichung von den übrigen Ausnahmetatbeständen setzt eine Zugangseinschränkung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ voraus, dass das geschützte Interesse "wesentlich" beeinträchtigt werden kann. Die blosser Möglichkeit, dass die Veröffentlichung heftige und möglicherweise kontroverse öffentliche Auseinandersetzung auslöst, genügt hierzu nicht. Nicht jede Verzögerung oder Erschwerung im Entscheidungsprozess, welche sich aus der öffentlichen Auseinandersetzung ergibt, ist automatisch als wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde zu betrachten (Urteil A-6291/2013 E. 7.2.3; BVGE 2011/52 E. 6.1.5; STEIMEN, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 15; Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963, 2007). Als "wesentlich" gefährdet kann die freie Meinungs- und Willensbildung nur gelten, wenn sie sich als Folge der Veröffentlichung weitgehend nicht mehr verwirklichen liesse oder sie noch beeinflusst werden könnte, nachdem der Entscheid bereits getroffen ist (vgl. BGE 133 II 209 E. 4.2 mit Hinweis auf Bundesamt für Justiz, Leitfaden Gesuchsbeurteilung, Ziff. 2.4.1).

5.7.2 Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ schützt die freie und unbeeinflusste Meinungsbildung und Entscheidungsfindung innerhalb der staatlichen Organe als solche, ungeachtet des Gegenstandes und der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung (vgl. Urteil des BGer 6B_186/2012 vom 11. Januar 2013 E. 3.1.3). Gemäss Botschaft darf die Ausübung des Rechts auf Zugang die Funktionsfähigkeit der Verwaltung nicht stören (Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963, 2008). Es soll verhindert werden, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Ein aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ im Rahmen eines Entscheidungsprozesses als geheim deklariertes Dokument sollte grundsätzlich öffentlich zugänglich sein, sobald die Behörde ihren Entscheid einmal getroffen hat (BVGE 2011/52 E. 6.1.3; Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963, 2007 f.; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 17). In Ausnahmefällen kann sich der Schutz, den Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ gewährt, über die Entscheidungsphase hinaus erstrecken. Dies gilt namentlich dann, wenn eine Spezialbestimmung vorsieht, dass eine Behörde unter Ausschluss der Öffentlichkeit ihren Beschluss fasst (BVGE 2011/52 E. 6.1.4; Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963, 2008). Die Wahrung der freien Willensbildung solcher (Kollegial-)Behörden setzt voraus, dass die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder auch nach der Entscheidung nicht bekannt werden; andernfalls könnten sich diese veranlasst sehen, sich nicht mehr nach ihrer Überzeugung, sondern nach parteibezogenen

oder populären Präferenzen zu entscheiden (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 18).

5.7.3 Die Vorinstanz zeigt in Bezug auf die Dokumente Ziff. 4.1.4a, 4.1.4b und 4.1.4c nicht im Einzelnen auf, weshalb sie selbst oder der Bundesrat bei einer Bekanntgabe unter einen derart starken Druck geraten könnte, dass sie in ihrer freien Willensbildung wesentlich beeinträchtigt wäre (vgl. auch Urteil A-6291/2013 E. 7.2.4 und BVGE 2014/6 E. 6.3). Nachdem die Unterlagen keine Entscheidungsgrundlage für einen konkreten Entscheid i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BGÖ darstellen, hätte die Vorinstanz ihre Gründe für eine Einschränkung des Zugangsrechts substantiiert und bezogen auf die einzelnen Textpassagen darlegen müssen. Dies gilt umso mehr, als ihr bereits im Urteil A-6377/2013 E. 4.2.2 Abs. 4 eine mangelhafte Begründung vorgehalten wurde: Auch und gerade in Fällen, in denen ein Dokument gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ über den getroffenen Entscheid hinaus unter Verschluss gehalten soll, rechtfertigt es sich nicht, den Zugang zum gesamten Dokument zu verweigern, wenn die Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung lediglich von einzelnen Passagen ausgeht.

5.7.4 Vor diesem Hintergrund und nach der vorstehend dargelegten Rechtsprechung reicht es nicht, dass eine Zugänglichmachung der fraglichen Dokumente Kontroversen mit sich bringen könnte. Seit einigen Jahren findet in der Öffentlichkeit eine intensive Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Gefahren der Frankenstärke und ihrer Bewältigung statt. Mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses dürfte die Debatte noch an Bedeutung gewonnen haben. Die Landesregierung sieht sich denn auch immer wieder von verschiedener Seite mit entsprechenden Forderungen konfrontiert. Es kann also davon ausgegangen werden, dass in diesem Zusammenhang Kritik und Druck stets vorhanden sind.

Demgegenüber enthalten die Dokumente Ziff. 4.1.4a und 4.1.4b, deren Erstellungsdatum mehr als vier Jahre zurückliegt, keine neuartigen bzw. unerwarteten Strategien, welche die Diskussion in eine neue Richtung zu lenken vermöchten (vgl. BVGE 2011/52 E. 6.1.4). Die aufgeführten wirtschaftspolitischen Massnahmen wurden zudem bereits teilweise umgesetzt und öffentlich kommuniziert (vgl. etwa die Mediendokumentation "Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke: Massnahmenpaket 2011" des SECO vom 31. August 2011). Ferner erlauben die Unterlagen keine Rückschlüsse auf die Standpunkte einzelner Bundesräte, deren Offenlegung sich schon unter dem Aspekt des Kollegialitätsprinzips verbieten

würde (vgl. Art. 12 und 21 RVOG). Die Vorinstanz selbst ist keine Kollegialbehörde, sondern eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung (Anhang 1 Ziff. VI.1.3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Da sie in den beiden Dokumenten lediglich Vorschläge und keine eigentlichen Forderungen formuliert hat, leuchtet nicht ein, weshalb sie selbst bzw. ihre Geschäftsleitung mit der Veröffentlichung in ihrer freien Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde (vgl. BVGE 2011/52 E. 6.1.4 f.). Auch der Bundesrat bzw. der zuständige Departementsvorsteher wird durch die Papiere nicht gebunden, sondern wird sich bei seinen Entscheidungen höchstens daran orientieren. Gleichwohl ist es dem Bundesverwaltungsgericht mangels substantiierter Begründung durch die Vorinstanz nicht möglich, das Vorhandensein allfälliger Ausschlussgründe nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ mit Bezug auf die Unterlagen Ziff. 4.1.4a und 4.1.4b abschliessend zu beurteilen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass letztlich doch überwiegende Gründe gegen die Offenlegung einzelner Abschnitte sprechen.

5.7.5 Anders zu entscheiden ist im Hinblick auf das Dokument Ziff. 4.1.4c "Rezessionen in der Schweiz (Vade-Mecum)". Wie in E. 5.4.2 erwähnt, handelt es sich dabei um eine historische Darstellung früherer Rezessionen und der vom Bund dagegen ergriffenen Massnahmen. Die darin enthaltenen Angaben und Statistiken zur schweizerischen Wirtschaftsgeschichte dürften wohl Eingang in die Fachliteratur gefunden haben und über öffentliche Quellen erhältlich sein. Die betreffende Analyse kann daher nicht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ verweigert werden. Das Dokument ist dem Beschwerdeführer zur Einsicht freizugeben.

5.8 Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz den Abschnitt "DP Information und Aussprache: Frankenstärke – wie weiter nach dem 1. Massnahmenpaket" auf S. 5 des Dokuments Ziff. 4.2 "Kurzprotokoll der GL Klausur vom 30.09.2011" zu Recht eingeschwärzt hat. Die betreffende Textpassage handelt von derselben Thematik wie die Dokumente Ziff. 4.1.4a, 4.1.4b und 4.1.4c. Die Vorinstanz führt hinsichtlich dieses Abschnitts denn auch die gleichen Gründe ins Feld wie bei den erwähnten Dokumenten, befürchtet also eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung ihrer Geschäftsleitung und des Bundesrates. Die abgedeckte Protokollstelle beschränkt sich jedoch auf eine allgemeine Lagebeurteilung hinsichtlich der im Rahmen des 1. Massnahmenpakets getroffenen Massnahmen und erwähnt überdies eine Diskussion der Rolle der Vorinstanz als wirtschaftspolitisches Kompetenzzentrum des Bundes, wie sie gegen-

über dem Departementschef und der Öffentlichkeit noch deutlicher zu kommunizieren sei. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der geschwärzte Abschnitt einen wesentlichen Einfluss auf die Willensbildung der erwähnten Bundesbehörden haben soll. Da sich eine Einschränkung des Zugangsrechts offensichtlich nicht rechtfertigt, ist dem Beschwerdeführer auch insofern Einsicht ins Dokument zu gewähren.

6.

Zusammenfassend erweist sich die Verfügung der Vorinstanz, soweit darin der Zugang zum Dokument Ziff. 2.1.1 verweigert wird, als rechtens. Hingegen wurde der Zugang zum Dokument Ziff. 4.1.4c sowie zum geschwärzten Abschnitt "DP Information und Aussprache: Frankenstärke – wie weiter nach dem 1. Massnahmenpaket" auf S. 5 des Dokuments Ziff. 4.2 zu Unrecht verweigert. Die Vorinstanz ist daher in teilweiser Gutheissung der Beschwerde anzuweisen, dem Beschwerdeführer insoweit den Zugang zu gewähren.

Mit Bezug auf die Unterlagen Ziff. 4.1.4a und 4.1.4b vermag die Begründung des angefochtenen Entscheids nach wie vor nicht zu überzeugen. Die unzulängliche Begründung verhindert, dass sich das Bundesverwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde ein Bild über die Tragweite des ergangenen Entscheids machen und diesen sachgerecht überprüfen kann (vgl. Urteile A-7405/2014 E. 7.2 m.w.H.; BGE 129 I 232 E. 3.2). Zudem verfügt die Vorinstanz aufgrund ihrer Nähe zur Streitsache über die besseren Kenntnisse zur Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse (vgl. auch Urteil A-6738/2014 E. 5.3.2). Die angefochtene Verfügung ist daher insoweit aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

7.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden sie ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer obsiegt in Bezug auf denjenigen Teil der Dokumente, zu denen ihm der Zugang zu gewähren bzw. die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (vgl. Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6). Im Rahmen seines Unterliegens hätte er grundsätzlich ermässigte Verfahrenskosten zu tragen

(Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gleichwohl rechtfertigt es sich in Anbetracht der unzulänglichen Entscheidungsbegründung, auf eine Erhebung von Verfahrenskosten gänzlich zu verzichten (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]; vgl. Urteil A-7405/2014 E. 8.1). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

7.2 Teilweise obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine gekürzte Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Diese umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslage der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Der Beschwerdeführer hat das Zugangsgesuch im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit gestellt und war nicht anwaltlich vertreten. Es sind ihm somit keine ersatzfähigen Kosten angefallen. Bundesbehörden haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Es sind daher keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

2.

Die Verfügung vom 2. September 2015 wird insoweit aufgehoben, als der Zugang zum Dokument Ziff. 4.1.4c sowie zum Abschnitt "DP Information und Aussprache: Frankenstärke – wie weiter nach dem 1. Massnahmenpaket" auf S. 5 des Dokuments Ziff. 4.2 verweigert wurde. Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer diesbezüglich Zugang zu gewähren.

Hinsichtlich der Unterlagen Ziff. 4.1.4a und 4.1.4b wird die Verfügung vom 2. September 2015 aufgehoben und die Sache zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der

Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Post- oder Bankverbindung mitzuteilen.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat WBF (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- den EDÖB (zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Robert Lauko

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: