Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

Zurück

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C_462/2018

Urteil vom 17. April 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft,
Beschwerdeführerin 1,
Hansjürg Zumstein, c/o SRF Schweizer Radio und Fernsehen,
Beschwerdeführer 2,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Mayr von Baldegg,

gegen

Eidgenössisches Finanzdepartement.

Gegenstand
Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 6. August 2018 (A-6475/2017).

Sachverhalt:

A.
Am 10. Oktober 2016 stellte Hansjürg Zumstein, Redakteur bei der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRF, bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) ein Gesuch um Zugang zu "sämtlichen Unterlagen im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen [bzw.] in der EFV rund um die Anklage sowie den Strafprozess gegen Raoul Weil". Die Anfrage erfolgte im Rahmen einer journalistischen Recherche für einen Dokumentarfilm über Raoul Weil. Dabei stützte sich Hansjürg Zumstein auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats und des Ständerats vom 30. Mai 2010 "Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA" (nachfolgend: GPK-Bericht).
Am 17. Oktober 2016 setzte die EFV Hansjürg Zumstein davon in Kenntnis, dass sie keine Dokumente oder Unterlagen im Zusammenhang mit der erwähnten Thematik habe, weshalb sie keine Einsicht gewähren

könne. Gleichentags präzisierte Hansjürg Zumstein sein Gesuch vom 10. Oktober 2016 und verlangte Einsicht in Dokumente, auf welche der GPK-Bericht Bezug genommen bzw. aus denen er zitiert habe. Die fraglichen Dokumente stammen aus dem Zeitraum vom 20. Oktober 2008 bis 11. Dezember 2008.
Das Gesuch wurde mit Einverständnis von Hansjürg Zumstein an das Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (nachfolgend: GS-EFD) weitergeleitet. Am 25. November 2016 verweigerte dieses den Zugang zu den verlangten Dokumenten des EFD im Fall Raoul Weil vollumfänglich. Hinsichtlich von Dokumenten der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) erwog es, diese seien gemäss Art. 2 Abs. 2 BGÖ vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ nicht erfasst. Einzelne Dokumente qualifizierte es zudem als nicht amtlich im Sinne von Art. 5 BGÖ. Weiter führte das GS-EFD aus, soweit das BGÖ anwendbar sei, sei der Zugang zu den Dokumenten gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ zu verweigern, da aussenpolitische Interessen und die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt würden.

B.
Am 1. Dezember 2016 stellte Hansjürg Zumstein beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB) einen Schlichtungsantrag nach Art. 13 BGÖ.
Der EDÖB erliess am 25. September 2017 eine Empfehlung im Sinne von Art. 14 BGÖ. Er schloss, es lägen zwar amtliche Dokumente gemäss Art. 5 BGÖ vor, zum jetzigen Zeitpunkt sei jedoch der Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ erfüllt. Ausgehend hiervon empfahl der EDÖB dem GS-EFD, den Zugang zu den verlangten Dokumenten aufzuschieben, bis der Steuerstreit mit den USA abgeschlossen sei. Dannzumal werde das GS-EFD Hansjürg Zumstein eine Liste der relevanten Dokumente unterbreiten und ihm Gelegenheit geben müssen, sein umfangreiches Zugangsgesuch zu präzisieren. Das GS-EFD werde dann insbesondere auch vorfrageweise prüfen müssen, ob es den Zugang zu Dokumenten der FINMA bzw. der EBK von Vornherein verweigere oder ob es ihn nach Massgabe des Öffentlichkeitsgesetzes gewähren könne. Geprüft werden müssten auch (weitere) Ausnahmegründe nach Art. 7 BGÖ und besondere Fälle nach Art. 8 BGÖ. Schliesslich werde das GS-EFD darüber zu befinden haben, ob bestimmte Personendaten zu anonymisieren und ob allenfalls betroffene Drittpersonen nach Art. 11 BGÖ anzuhören seien (Ziffer 19 der Empfehlung vom 25. September 2017).
Hansjürg Zumstein verlangte anschliessend gestützt auf Art. 15 Abs. 1 BGÖ beim GS-EFD eine Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021).

C.
Mit Verfügung vom 16. Oktober 2017 schob das GS-EFD Hansjürg Zumstein den Zugang zu den verlangten Dokumenten gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ auf, bis der Steuerstreit zwischen den USA und der Schweiz abgeschlossen sei. Danach werde es das Gesuch entsprechend der Empfehlung des EDÖB vom 25. September 2017 erneut beurteilen.
Gegen diese Verfügung erhob Hansjürg Zumstein am 16. November 2017 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte in der Hauptsache, die Verfügung sei aufzuheben und es sei ihm Zugang zu sämtlichen Dokumenten rund um den Fall Raoul Weil zu gewähren, die sich im Besitz des EFD befänden.
Mit Urteil vom 6. August 2018 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab.

D.
Mit Eingabe vom 14. September 2018 führen die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRF und Hansjürg Zumstein Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragen, das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. August 2018 sei aufzuheben, und dem Gesuch von Hansjürg Zumstein vom 10. respektive 17. Oktober 2016 um Einsicht in die Dokumente im Fall Raoul Weil sei stattzugeben.
Die Vorinstanz verweist auf das angefochtene Urteil und verzichtet auf weitere Anmerkungen. Das GS-EFD beantragt in der Hauptsache, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführer halten an ihrem Standpunkt und an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung des Prinzips der Öffentlichkeit der Bundesverwaltung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c).
Die Beschwerdeführerin 1 ist durch das angefochtene Urteil nicht formell beschwert: Sie hat nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und behauptet auch zu Recht nicht, dass ihr die Teilnahme verwehrt worden wäre. Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG sind mithin nicht erfüllt, weshalb auf ihre Beschwerde nicht einzutreten ist (vgl. auch Urteil 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 1.2.1, in: ZBl 119/2018 S. 395).

Der Beschwerdeführer 2 hingegen ist als ursprünglich um Zugang zu amtlichen Dokumenten ersuchende Person sowie als direkter Adressat des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt.

1.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (**BGE 133 II 249** E. 1.4.1 S. 254). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten - einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung - gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. **BGE 138 I 274** E. 1.6 S. 281 f.). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen.

1.4. Soweit der Beschwerdeführer 2 Verletzungen von Art. 5 BV (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns) und Art. 9 BV (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) behauptet (vgl. Beschwerde S. 19 f.), legt er nicht dar, inwiefern dieser Rüge neben der geltend gemachten fehlerhaften Auslegung und Anwendung von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ (vgl. hierzu E. 6 hiernach) eine eigenständige Bedeutung zukommen soll. Dies ist auch nicht ersichtlich. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.

2.1. Die Dokumente, auf die sich das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers 2 bezieht, stammen, wie dargelegt (vgl. Sachverhalt lit. A. hiervor), aus dem Jahr 2008 und stehen in Zusammenhang mit dem Steuerstreit zwischen den Schweizer Banken und den USA. Den Banken wird vorgeworfen, in Verletzung amerikanischen Rechts US-Kunden bei der Umgehung amerikanischer Steuern behilflich gewesen zu sein. In der Zwischenzeit haben die Schweiz und die USA am 29. August 2013 eine Vereinbarung (Joint Statement) unterzeichnet, um den Steuerstreit beizulegen. Entsprechend dieser Vereinbarung führen die amerikanischen Behörden ein Programm durch, an dem die Schweizer Banken auf freiwilliger Basis teilnehmen können und das ihnen erlauben soll, die Vergangenheit zu bereinigen (nachfolgend: US-Programm). Eine Ausnahme bilden diejenigen Banken, gegen die das US-amerikanische Department of Justice (nachfolgend: DOJ) bereits strafrechtliche Ermittlungen eröffnet hat (Kategorie-1-Banken). Diese müssen direkt mit den amerikanischen Strafbehörden verhandeln, um ihre Probleme in den USA zu bereinigen (vgl. zum Steuerstreit die Übersicht des SIF "Chronologie US-Steuerstreit" vom 27. Januar 2016, unter: www.sif.admin.ch [abgerufen am 12. April 2019]; siehe zum Ganzen auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-306/2015 vom 28. Dezember 2015 E. 6.1).

2.2. Der Beschwerdeführer 2 lastet der Vorinstanz eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG an (vgl. Beschwerde S. 12 und S. 24 f.).
Nach dieser Bestimmung kann die Verletzung des Sachverhalts nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann.
Mit seinen Ausführungen zeigt der Beschwerdeführer 2 nicht auf, inwiefern die Vorinstanz bei der Sachverhaltsfeststellung in Willkür verfallen sein soll. Insbesondere ist die Vorinstanz entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers 2 nicht davon ausgegangen, die Schweizer Behörden seien formell Partei im US-Steuerstreit. Ebenso wenig liegt eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vor, indem die Vorinstanz gefolgert hat, dieser Steuerstreit sei noch nicht abgeschlossen. Das Joint Statement vom 29. August 2013 setzte nicht den Schlusspunkt unter den Steuerstreit, sondern sollte den Weg zu dessen Beendigung freimachen. Vom Beschwerdeführer 2 wird zudem zu Recht nicht bestritten, dass das US-Programm auf die Kategorie-1-Banken keine Anwendung findet und dass bislang noch nicht alle diese Banken betreffenden Strafverfahren in den USA beendet sind. Wie von den Vorinstanzen willkürfrei festgestellt, stehen die Schweizer Behörden weiterhin in Kontakt mit dem DOJ und versuchen darauf hinzuwirken, dass die Schweizer Banken fair behandelt und gegenüber amerikanischen und anderen Banken nicht benachteiligt werden.

3.

3.1. Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ erstreckt sich das Zugangs- und Auskunftsrecht auf amtliche Dokumente, d.h. auf alle Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind, sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie mitgeteilt worden sind, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (**BGE 142 II 313** E. 3.5 S. 317).
Vorliegend ist nicht mehr umstritten, dass es sich bei den fraglichen Schriftstücken um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt.

3.2. Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt (**BGE 133 II 209** E. 2.1 S. 212). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern (Art. 1 BGÖ; vgl. GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz / Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 4 ff. zu Art. 1 BGÖ; STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz,

Handkommentar, 2008, N. 5 ff. zu Art. 1 BGÖ; **BGE 133 II 209** E. 2.3.1 S. 213). Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit bei (Art. 16 BV; vgl. Brunner/Mader, a.a.O., Einleitung N. 8 f.). Soweit wie hier ein Medienvertreter um Zugang zu behördlichen Informationen ersucht, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. zum Ganzen **BGE 142 II 313** E. 3.1 S. 315).
Nach der Rechtsprechung besteht ein subjektiver, individuell gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Zugang zu den vom Öffentlichkeitsprinzip erfassten Dokumenten. Dieses Recht gilt namentlich im Bereich der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ; **BGE 142 II 313** E. 3.2 S. 316).

4.
Der Beschwerdeführer 2 rügt eine Verletzung von Art. 16 und Art. 17 BV sowie von Art. 93 Abs. 3 BV (vgl. Beschwerde S. 20 ff.).

4.1. Art. 16 Abs. 3 BV, welcher die Informationsfreiheit garantiert, sieht keine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der Verwaltung zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips vor. Er enthält einzig eine Minimalgarantie, wonach jede Person das Recht hat, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verarbeiten. Die Qualifikation einer Quelle als allgemein zugänglich ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Vorschriften, für amtliche Dokumente aus dem BGÖ. Aus Art. 16 Abs. 3 BV lässt sich somit kein Anspruch auf Einsicht in geheime Dokumente bzw. auf weitergehende Zugangsrechte ableiten (Urteil 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.2.2, in: ZBl 119/2018 S. 395).

4.2. Wie Art. 16 Abs. 3 BV sieht auch Art. 17 BV keine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der Verwaltung zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips vor. Vielmehr erfolgte dieser Paradigmenwechsel erst mit Einführung des BGÖ. Erst aus dem Öffentlichkeitsprinzip des BGÖ ergibt sich mithin ein unmittelbarer Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, dies jedoch ausdrücklich nur, soweit keine Ausnahmebestimmung greift (vgl. Art. 7 BGÖ). Auch aus der Medienfreiheit kann der Beschwerdeführer 2 demzufolge keinen über das BGÖ hinausgehenden Anspruch auf Zugang herleiten (Urteil 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.2.2, in: ZBl 119/2018 S. 395).
Wie dargelegt (E. 3.2 hiervor), dient aber das Öffentlichkeitsprinzip zumindest indirekt der Verwirklichung der Medienfreiheit. Insbesondere sind die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ auch im Lichte der Medienfreiheit auszulegen (vgl. nachfolgend E. 6).

4.3. Der Beschwerdeführer 2 beruft sich ferner auf die Programmautonomie und macht eine Verletzung von Art. 93 Abs. 3 BV und Art. 6 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) geltend. Diese Bestimmungen können in erster Linie die Veranstalter von Programmen anrufen (vgl. **BGE 131 II 253** E. 1.1 S. 255). Medienschaffenden vermitteln sie keine über Art. 17 BV hinausgehenden Rechte (GRABER / STEINER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 22 zu Art. 93 BV). Das gilt auch für den Beschwerdeführer 2, der zwar Redakteur ist, aber selber keine Programme veranstaltet (Urteil 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.2.3, in: ZBl 119/2018 S. 395).

5.
Umstritten ist die Auslegung und Anwendung der Ausnahmebestimmung von Art. 7 BGÖ, konkret von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ.

5.1. Gemäss Art. 7 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Die Bestimmung enthält dazu eine Reihe von Ausnahmetatbeständen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu solchen besonderen Vertraulichkeitsregeln 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 (vgl. hierzu Urteile 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 und 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4). Liegt ein Ausnahmetatbestand 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, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (vgl. Urs STEIMEN, in: Maurer-Lambrou/Blechta, a.a.O., N. 9 ff. zu Art. 7 BGÖ). 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 der dargelegten Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist (vgl. zum Ganzen **BGE 142 II 313** E. 3.6 S. 317 und **BGE 142 II 324** E. 3.3 S. 335).

5.2. Nach Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ gilt eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip, wenn durch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Solches trifft nicht nur im Hinblick auf rein nationale Interessen zu, sondern, mit Blick auf die internationalen Beziehungen der Schweiz, auch auf Informationen, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden bzw. von diesen stammen und an denen gegebenenfalls diese ausländischen Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können (vgl. Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2010 f. Ziff. 2.2.2.1.4). Strittig ist hier, ob die Veröffentlichung der vom Beschwerdeführer 2 verlangten Dokumente gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen kann. Bei diesen gesetzlichen

Tatbestandselementen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die den Behörden zwangsläufig einen grossen Interpretationsspielraum belassen, was aufgrund der heiklen Zusammenhänge vom Gesetzgeber durchaus so gewollt ist (vgl. BBl 2003 2009 ff. Ziff. 2.2.2.1.3 f.). Überdies ergibt sich dies aus der französischsprachigen Gesetzesfassung, wo in noch vagerer Form als in der deutschen oder italienischen Sprachversion in Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ die Wortfolge "risque de compromettre" verwendet wird (**BGE 142 II 313** E. 4.1 S. 318).

5.3. Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz können beeinträchtigt sein, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichende Daten zum Nachteil der Schweiz ausnützen könnte. Insbesondere sollen durch eine allfällige Publikation von Informationen die aktuellen und künftigen Verhandlungspositionen der Schweiz nicht geschwächt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 8 Abs. 4 BGÖ; dazu etwa BBl 2003 2010 f. Ziff. 2.2.2.1.4; Cottier/Schweizer/Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., N. 31 zu Art. 7 und N. 46 zu Art. 8 BGÖ). Analoges gilt, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Daten die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten (BBl 2003 2010 f.; Steinem, a.a.O., N. 25 zu Art. 7 BGÖ). Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usanzen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus (BBl 2003 2010 f. Ziff. 2.2.2.1.4; Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., N. 33 zu Art. 7 BGÖ). 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 (vgl. Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., N. 4 zu Art. 7 BGÖ; **BGE 142 II 313** E. 4.2 S. 319).

5.4. Nach der Rechtsprechung liegt es in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zu einem grossen Teil auf politischen Kriterien beruhen. Die gerichtlichen Instanzen üben bei der Überprüfung der politischen Opportunität des Entscheids eine gewisse Zurückhaltung, sofern der Entscheid insgesamt zumindest nachvollziehbar und sachlich ist. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen (vgl. **BGE 142 II 313** E. 4.3 S. 319 f.).

6.

6.1. In seiner Empfehlung vom 25. September 2017 (vgl. auch Sachverhalt lit. B. hiervor) erwog der EDÖB, es bestehe für ihn kein Anlass, an der Richtigkeit der Ausführungen des GS-EFD zu zweifeln, wonach ein Zusammenhang zwischen den verlangten Dokumenten und dem US-Steuerstreit, welcher noch nicht abgeschlossen sei, bestehe. Die aktuelle Einschätzung des GS-EFD in Bezug auf das Risiko einer Offenlegung der nachgefragten Dokumente sei für ihn glaubhaft und nachvollziehbar. Demnach sei davon auszugehen, dass die Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen im Falle einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit wäre und ein ernsthaftes Risiko bestünde, dass sie eintreffen würde. Der Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ sei zum jetzigen Zeitpunkt erfüllt, und der Zugang zu den Dokumenten sei bis zum Abschluss des US-Steuerstreits aufzuschieben (vgl. Ziffer 19 der Empfehlung vom 25. September 2017).

6.2. In seiner Verfügung vom 16. Oktober 2017 (vgl. Sachverhalt lit. C. hiervor) folgte das GS-EFD dieser Empfehlung des EDÖB vom 25. September 2017. Es präzisierte, es sei im Besitz von neun, Raoul Weil betreffenden personenbezogenen Dokumenten im Steuerstreit zwischen den USA und der Schweiz aus dem Zeitraum vom 20. Oktober 2008 bis 11. Dezember 2008 (Dokumente 80, 81, 91-95, 98 und 114 des Führungsdossiers GS-EFD). Diese neun Dokumente beinhalteten Angaben zum Verlauf der Verhandlungen zwischen der Schweiz und dem DOJ. Es bestehe die Gefahr, 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. Sobald der Steuerstreit beendet sei, werde es das Zugangsgesuch erneut entsprechend den Erwägungen in Ziffer 19 der Empfehlung des EDÖB vom 25. September 2017 beurteilen.

6.3. Die Vorinstanz hat geschlossen, es sei glaubhaft und nachvollziehbar, dass im Falle einer Offenlegung der verlangten Dokumente das ernsthafte Risiko einer erheblichen Beeinträchtigung der schweizerischen aussenpolitischen Interessen bestünde. Eine mildere, ebenso geeignete Massnahme als die vorläufige Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten sei nicht ersichtlich. Insbesondere sei zum aktuellen Zeitpunkt das Interesse an einer intakten Beziehung zu den USA als wichtigen Verhandlungspartner höher zu gewichten als das private Interesse des Beschwerdeführers 2 am Zugang zu den Dokumenten und das Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz. Entsprechend der Empfehlung des EDÖB vom 25. September 2017 sei der Zugang zu den verlangten Dokumenten gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ vorläufig aufzuschieben, was dem Beschwerdeführer 2 zuzumuten und somit verhältnismässig sei (vgl. angefochtenes Urteil E. 5.3.4).

6.4. Der Beschwerdeführer bringt vor, eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz durch die Herausgabe von Akten im Fall Raoul Weil sei nicht glaubhaft gemacht, geschweige denn nachgewiesen. Die Vorinstanz habe zudem zu Unrecht das Sicherheitsinteresse der Schweiz gegen das private Interesse des Beschwerdeführers 2 abgewogen. Dieser verfolge als Redakteur (bzw. "Mitarbeiter eines Dokumentationssendegefässes des nationalen Leitmediums") ein öffentliches Interesse (Beschwerde S. 17). Dieses Interesse sei gewichtiger

als jenes an der Geheimhaltung amtlicher Dokumente, zumal diese eine bereits abgeschlossene Affäre betreffen würden (Beschwerde S. 18 f.; siehe zum Ganzen auch Beschwerde S. 25 f.).

6.5. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers 2 ist der Schluss der Vorinstanzen, wonach eine erhebliche Gefahr besteht, dass sich bei einer Veröffentlichung der fraglichen Dokumente die Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA verschlechtern könnten und die Herausgabe der Informationen negative Folgen auf die konstruktive Zusammenarbeit mit dem DOJ haben könnte, nicht zu beanstanden. Insbesondere solange unbestrittenermassen weiterhin Strafverfahren gegen Kategorie-1-Banken laufen, ist auch der Steuerstreit zwischen der Schweiz und den USA noch nicht abgeschlossen. Dieser Steuerstreit weist eine lange Vorgeschichte auf (vgl. hierzu E. 2.1 hiervor) und die fraglichen Unterlagen beinhalten Angaben zum Verlauf der Verhandlungen der Schweiz mit dem DOJ. Darin werden rechtliche Einschätzungen abgegeben und strategische Überlegungen zur Lieferung von Daten durch die Banken an die US-Behörden angestellt, was aussenpolitisch brisant ist (vgl. insoweit auch bereits das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-306/2015 vom 28. Dezember 2015 E. 6.4). Die Veröffentlichung der Dokumente vor Abschluss der laufenden Strafverfahren könnte sich insbesondere auch negativ auf diese Verfahren auswirken.
Die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung verletzt im Ergebnis kein Bundesrecht. Das öffentliche Interesse an der Vertraulichkeit der Dokumente bis zur Beendigung des Steuerstreits mit den USA ist als gewichtig einzustufen. Dem Beschwerdeführer 2 ist zwar beizupflichten, dass er als Redakteur und renommierter Filmemacher, dessen Dokumentarfilme mehrfach mit Preisen ausgezeichnet wurden, mit seinem Zugangsgesuch nicht einzig ein privates Interesse verfolgt. Vielmehr dient das Transparenzgebot insoweit zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (vgl. E. 3.2 hiervor). Die Vorinstanz hat indes bei ihrer Abwägung das Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz und damit auch an der öffentlichen Aufarbeitung des US-Steuerstreits sehr wohl berücksichtigt (vgl. E. 6.3 hiervor und angefochtenes Urteil E. 5.3.4). Diese Interessen des Beschwerdeführers 2 als Medienschaffender und der Öffentlichkeit an Transparenz vermögen das entgegenstehende aussenpolitische Interesse an der Geheimhaltung im jetzigen Zeitpunkt nicht aufzuwiegen. Mit diesem Entscheid wird eine öffentliche Aufarbeitung nicht verhindert, sondern einzig bis zum definitiven Abschluss des Steuerstreits aufgeschoben. Damit hat die Vorinstanz zu Recht dem Verhältnismässigkeitsprinzip Nachachtung verschafft. Eine mildere, ebenso geeignete Massnahme als die vorläufige Verweigerung des Zugangs ist, wie von der Vorinstanz zutreffend dargelegt, nicht ersichtlich.
Zusammenfassend hält das angefochtene Urteil der bundesgerichtlichen Überprüfung stand.

7.
Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 ist nicht einzutreten. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird nicht eingetreten.

2.
Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern 1 und 2 auferlegt.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Eidgenössischen Finanzdepartement, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. April 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Stohner