



Urteil vom 12. September 2019

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

A. _____,
Tamedia AG,
Dammweg 9, 3013 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV,
Hauptabteilung Direkte Bundessteuer,
Verrechnungssteuer, Stempelabgaben,
Eigerstrasse 65, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch um Zugang zu amtlichen Akten.

Sachverhalt:**A.**

A._____ verlangte am 15. Juni 2018 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Einsicht in die 2017 im Bereich der direkten Bundessteuer aus Strafverfahren der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen (ASU) verfügten 268.7 Millionen Franken an Bussen und Nachsteuern, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Kantone sowie auf Anzahl Verfahren, die Summe der Bussen und die Summe der Nachsteuern.

B.

Am 15. Juli 2018 teilte die ESTV A._____ mit, die gewünschte Auskunft könne ihm nicht erteilt werden.

C.

Aufgrund eines Schlichtungsantrags [von] A._____ vom 30. Juli 2018 und nach einer erfolglosen Schlichtungsverhandlung erliess der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) am 7. September seine Empfehlungen, und empfahl der ESTV, den Zugang zur verlangten Aufschlüsselung zu gewähren.

D.

Am 1. Oktober 2018 wies die ESTV das Gesuch von A._____ vom 15. Juni 2018 per Verfügung ab.

E.

Am 1. November 2018 reicht A._____ (Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Verfügung der ESTV (Vorinstanz) vom 1. Oktober 2018 Beschwerde ein und stellt die folgenden Anträge:

«1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 1. Oktober 2018 (betreffend «Aufschlüsselung») sei aufzuheben, und die Vorinstanz sei zu verpflichten, die im Jahr 2017 im Bereich der direkten Bundessteuer aufgrund von Ermittlungsverfahren der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen (ASU) verfügten Fr. 268.7 Mio. an Bussen und Nachsteuern auf die einzelnen Kantone aufzuschlüsseln und nach Anzahl Verfahren, Gesamtsumme Bussen und Gesamtsumme Nachsteuern, in dem sie

a) ein Dokument in Kopie herausgibt, welches eine solche Aufschlüsselung enthält;

b) eventualiter ein Dokument erstellt und in Kopie herausgibt, welches eine solche Aufschlüsselung enthält;

c) subeventualiter sämtliche Dokumente, auf deren Grundlage die Gesamtsumme von Fr. 268.7 Mio. durch die Vorinstanz ermittelt worden ist, in Kopie herausgibt, wobei sämtliche darin enthaltenen Informationen ausser dem Namen der Kantone, der Anzahl der Verfahren, der Summe der Bussen sowie der Summe der Nachsteuern geschwärzt werden können.»

In prozessualer Hinsicht beantragt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz sei zu verpflichten, sämtliche in Rechtsbegehren Ziffern 1a, 1b und 1c genannten Dokumente, soweit solche Dokumente existieren, dem Gericht vollständig vorzulegen.

F.

Am 17. Dezember 2018 reicht die Vorinstanz eine Vernehmlassung ein und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

G.

Am 18. Januar 2019 reicht der Beschwerdeführer eine Replik ein, in der er an seinen Rechtsbegehren festhält.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 30. Januar 2019 fordert das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, dem Gericht bis zum 4. März 2019 sämtliche Berichte der ASU ungeschwärzt und nach Kantonen geordnet einzureichen, auf welchen der Betrag von Fr. 268.7 Mio. der von den Kantonen im Jahr 2017 verfügten Bussen und Nachsteuern basiert. Das Gericht teilt der Vorinstanz mit, die Berichte würden dem Beschwerdeführer nicht offengelegt und dienen ausschliesslich der internen Meinungsbildung.

I.

Am 4. März 2019 reicht die Vorinstanz die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten ASU-Berichte ein.

J.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird, soweit entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG; vgl. auch Art. 16 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3], der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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. Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten. Es ist festzuhalten, dass der Subeventualantrag Ziffer 1c des Beschwerdeführers entgegen dem Vorbringen der Vorinstanz keine unzulässige Ausdehnung des Streitgegenstandes darstellt, bezieht sich doch auch dieser Antrag auf diejenigen Informationen, deren Bekanntgabe in der angefochtenen Verfügung abgelehnt wurde.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Streitig und zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 6 Abs. 1 BGÖ ein Recht auf Bekanntgabe verschiedener Angaben der Vorinstanz zu den Einnahmen im Bereich der direkten Bundessteuer aufgrund von Ermittlungsverfahren der ASU hat (Summe der Nachsteuern und

Bussen im Jahr 2017, je aufgeschlüsselt auf die Kantone, sowie Anzahl Verfahren pro Kanton, aus denen die Einnahmen stammen).

3.2 Die Vorinstanz begründet die Ablehnung des Einsichtsgesuchs des Beschwerdeführers mit drei Argumenten. Erstens bestehe kein amtliches Dokument nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ, das die gewünschten Informationen enthalte, weshalb keine Einsicht gewährt werden könne. Es müsste ein neues amtliches Dokument kreiert werden, was vorliegend nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ möglich sei. Zweitens sei das Steuergeheimnis nach Art. 110 DBG (SR 642.11) eine vorbehaltene, spezielle Bestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ, weshalb das Steuergeheimnis dem Öffentlichkeitsprinzip vorgehe. Durch die verlangte Aufschlüsselung nach Kantonen würde zwar nicht direkt die Identität der steuerpflichtigen Person offengelegt, diese jedoch auf indirekte Weise offenbart. Für das Jahr 2017 sei es mit der verlangten Aufschlüsselung der ASU-Verfahren auf die einzelnen Kantone ohne weiteres möglich, die betroffenen Steuerpflichtigen zu eruieren da nur jeweils eine Person pro Kanton von solchen Verfügungen betroffen gewesen sei. Konkret könnten in mindestens einem Verfahren unter Zuhilfenahme von offenen Quellen die Steuerpflichtigen ohne grosse Mühe ausfindig gemacht werden. Der Totalbetrag von Fr. 268.7 Mio. an Bussen und Nachsteuern ergebe sich aus einer geringen Anzahl ASU-Verfahren, was einen Rückschluss zusätzlich vereinfache. Schliesslich könnte drittens die Herausgabe der Informationen die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen beeinträchtigen und damit den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ erfüllen. Die kantonalen Steuerverwaltungen wären kaum mehr bereit, Daten an die Vorinstanz zu übermitteln, die diese für ihre Aufsichtstätigkeit brauche.

3.3 Der Beschwerdeführer entgegnet, die Vorinstanz gebe auf ihrer Webseite bekannt, dass im Bereich der direkten Bundessteuer im Jahr 2017 aus Ermittlungsverfahren der ASU Fr. 268.7 Mio. Bussen und Nachsteuern resultierten. Diese Zahl habe irgendwie errechnet werden müssen, weshalb die der Zahl zugrundeliegenden Informationen bei der Vorinstanz festgehalten sein müssten. Entsprechend müsse ein Dokument oder eventuell mehrere Dokumente vorliegen, in die Einsicht gewährt werden könne, oder ein solches Dokument müsste zumindest durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können. Das Steuergeheimnis sei zwar eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ, daraus resultiere jedoch kein genereller Ausschluss des Zugangsrechts zu steuerrechtlichen Dokumenten. Vielmehr stellten Steuergeheimnis und Öffentlichkeitsprinzip zwei

Grundsätze dar, die im Einzelfall gegeneinander abzuwägen seien. Daraus ergebe sich, dass das Steuergeheimnis nur konkrete Informationen über individuell zuordenbare Steuerpflichtige vom Zugangsrecht ausschliesse. In Bezug auf sein Gesuch sei das Steuergeheimnis nicht berührt, da die Informationen nicht in den individuellen Fällen und Steuerdossiers zu finden seien, sondern bloss eine zahlenmässige Übersicht darstellten. Selbst wenn die Aufschlüsselung ergebe, dass es in einem Kanton nur ein einziges ASU-Verfahren gebe, in welchem eine hohe Nachsteuer und Busse ausgesprochen worden sei, könne man auch in einem kleinen Kanton rein aufgrund der Nachsteuer- oder Bussensumme nicht mit Sicherheit darauf schliessen, wen das Verfahren betreffe. Es könne nicht jegliche Information geschützt sein, die potentiell zusammen mit anderen Informationen zur Identifikation führen könnte. Das Steuergeheimnis sei im Gegenteil gewahrt, wenn persönliche Daten der Öffentlichkeit nur anonymisiert zugänglich gemacht würden.

4.

4.1 Mit dem BGÖ führte der Bund das Öffentlichkeitsprinzip und damit den Grundsatz der «Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt» ein. Das BGÖ soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet (Art. 1 BGÖ).

4.2 Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Das BGÖ stellt mithin eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf (BGE 142 II 340 E. 2.2). Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, oder die vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Art. 4 BGÖ). Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist ein amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Als amtliche Dokumente gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Abs. 1 Bst. b und c erfüllen (Art. 5 Abs. 2 BGÖ).

4.3 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ). Zudem wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

4.4 Wer mit dem Vollzug des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern. Eine Auskunft ist zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist (Art. 110 DBG).

4.5 Besteht der begründete Verdacht, dass schwere Steuerwiderhandlungen begangen wurden oder dass zu solchen Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde, so kann der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements die Vorinstanz ermächtigen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerverwaltungen eine Untersuchung durchzuführen (Art. 190 Abs. 1 DBG). Für diese besonderen Untersuchungsmassnahmen bildet die Vorinstanz eigens dafür bestimmte Untersuchungsorgane (Abteilung Strafsachen und Untersuchungen, ASU). Die Vorinstanz erstellt nach Abschluss der Untersuchung einen Bericht, den sie dem Beschuldigten und den interessierten kantonalen Verwaltungen für die direkte Bundessteuer zustellt (Art. 193 Abs. 1 DBG). Kommt die Vorinstanz zum Ergebnis, dass eine Steuerhinterziehung begangen wurde, so verlangt sie von der zuständigen kantonalen Verwaltung für die direkte Bundessteuer die Durchführung des Hinterziehungsverfahrens. Kommt sie zum Schluss, es liege ein Steuervergehen vor, so erstattet sie bei der zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörde Anzeige (Art. 194 DBG).

5.

5.1 Zu Recht unbestritten ist, dass sowohl der persönliche als auch der sachliche Geltungsbereich des BGÖ eröffnet sind (Art. 2 und 3 BGÖ).

5.2 Zu prüfen ist hingegen erstens, ob die die vom Beschwerdeführer geforderten Informationen «ein amtliches Dokument» im Sinne von Art. 5 BGÖ darstellen.

5.3 Die Vorinstanz publiziert auf ihrer Webseite die Gesamtsumme der Bussen und Nachsteuern aus Ermittlungsverfahren der ASU im Bereich der direkten Bundessteuer pro Jahr für die Jahre 2008 bis 2017. Nach Abschluss eines Ermittlungsverfahrens leitet sie die Berichte zu den untersuchten Steuerwiderhandlungen den interessierten Kantonen weiter und verlangt von der zuständigen kantonalen Verwaltung gegebenenfalls die Durchführung eines Hinterziehungsverfahrens. Die Kantone führen die Nachsteuerverfahren und sprechen die Bussen aus (Art. 151 ff. und 175 ff. DBG i.V.m. Art. 104 Abs. 1 DBG). Es ist davon auszugehen, dass die Kantone – spätestens im Rahmen der Abrechnung mit dem Bund nach Art. 196 DBG – die Ergebnisse der auf Berichten der ASU beruhenden Hinterziehungsverfahren der Vorinstanz melden. Die Vorinstanz macht denn auch lediglich geltend, sie habe die auf ihrer Webseite publizierten Informationen manuell aus diversen Dokumenten zusammengeführt. Sie bestreitet entsprechend nicht, dass sie über Dokumente verfügt, welche die vom Beschwerdeführer nachgefragten Informationen enthalten, auch wenn diese ihr lediglich von den Kantonen mitgeteilt wurden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ).

5.4 Unter diesen Umständen grenzt es an überspitzten Formalismus, wenn die Vorinstanz behauptet, die nachgefragten Informationen könnten nicht zur Verfügung gestellt werden, weil kein entsprechendes Dokument bestehe respektive ein solches nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könne. Befinden sich die nachgefragten Informationen auf einem (oder mehreren) Informationsträger(n) im Besitz einer Behörde, ist (grundsätzlich) Einsicht zu gewähren, unabhängig davon, wieviel Aufwand dies der Behörde verursacht. Dies ist vorliegend der Fall. Ebenso unbehelflich ist der Einwand der Vorinstanz, das Gesuch des Beschwerdeführers betreffe keinen konkreten Fall. Gesuche um Einsicht nach Art. 4 BGÖ müssen nicht einen konkreten Fall betreffen. Die Formulierung in der Botschaft zum BGÖ, auf die sich die Vorinstanz bezieht, diene einzig dazu, festzuhalten, dass das BGÖ lediglich die passive Information, das heisst die behördliche Information auf Gesuch hin, regelt, nicht jedoch die aktive Information (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963, S. 1976).

5.5 Entsprechend ist festzuhalten, dass amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 vorliegen, in die grundsätzlich Einsicht gewährt werden kann.

6.

6.1 Art. 4 Bst. a BGÖ stellt das Öffentlichkeitsprinzip unter den Vorbehalt spezieller Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Bekanntgabe der vom Beschwerdeführer nachgefragten Informationen gestützt auf das in Art. 110 DBG verankerte Steuergeheimnis abgelehnt werden kann.

6.2 Vorab ist festzuhalten, dass das Steuerrecht nicht im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ als Rechtsbereich insgesamt vom Öffentlichkeitsprinzip gemäss BGÖ ausgenommen ist, sondern auch in diesem Rechtsgebiet das BGÖ grundsätzlich zu beachten ist. Dies folgt aus Art. 110 Abs. 2 DBG, der anderweitige Bestimmungen gegenüber dem Steuergeheimnis vorbehält, indem er eine Auskunft im Steuerbereich für zulässig erklärt, soweit dafür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht besteht. Damit gilt die Geheimhaltung von Steuerdaten nur solange, als keine anderweitige gesetzliche Bestimmung besteht. Eine solche besteht jedoch in Art. 6 Abs. 1 BGÖ. Da Art. 110 DBG das Steuergeheimnis damit nicht vorbehaltlos garantiert, ist nicht von einer Spezialbestimmung nach Art. 4 Bst. b BGÖ auszugehen, weshalb das Steuerrecht nicht als Rechtsbereich vom Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ausgeschlossen ist (vgl. ISABELLE HÄNER, Öffentlichkeitsprinzip in der Steuerverwaltung, in: Expert Focus 2017/6-7, S. 452 f.)

6.3 Art. 4 Bst. a BGÖ sieht einen Vorbehalt zugunsten spezialgesetzlicher Geheimnisbestimmungen vor. Art. 110 DBG verpflichtet unter der Marginalie «Geheimhaltungspflicht» Personen, die mit dem Vollzug des Gesetzes betraut sind, zu Stillschweigen. Dass die Bestimmung damit bestimmte Informationen als geheim bezeichnet, ist offensichtlich und entspricht dem Zweck des Steuergeheimnisses, das als Korrelat für die weitgehenden Offenlegungspflichten im Steuerrecht dient (vgl. E. 6.4.1). Das Steuergeheimnis in Art. 110 DBG stammt aus der Zeit vor dem mit dem BGÖ im Bund vollzogenen Paradigmenwechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip. Art. 4 BGÖ bestimmt, dass bei den Spezialbestimmungen nicht nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* das neuere Gesetz vorgeht, sondern der Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* anzuwenden ist. Nach diesem Grundsatz kommt auch dem Geheimnisvorbehalt eines vorbestehenden Spezialgesetzes – hier des DBG – gegenüber dem BGÖ Vorrang zu. Das Steuergeheimnis wurde denn auch bereits in der Botschaft des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz als Beispiel für eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ genannt (BBl 2003 1963, S. 1990). Damit bestreitet der Beschwerdeführer zu Recht nicht, dass es sich beim Steuergeheimnis, wie es in Art. 110 DBG verankert

ist, um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ handelt, die dem BGÖ vorgeht. Entsprechend sind alle Informationen, die unter das Steuergeheimnis fallen, vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Eine Abwägung zwischen den Interessen an der Bekanntgabe eines Dokumentes und der Geheimhaltungsinteressen im Einzelfall, wie sie der Beschwerdeführer fordert, findet grundsätzlich nicht statt.

6.4 Entsprechend ist zu prüfen, ob die vom Beschwerdeführer nachgefragten Informationen unter das Steuergeheimnis nach Art. 110 DBG fallen.

6.4.1 Die steuerpflichtigen Personen sind im Rahmen der Steuerveranlagung verpflichtet, den Steuerbehörden private Daten zu ihren persönlichen und finanziellen Verhältnissen bekannt zu geben (vgl. Art. 124 ff. DBG). Als Gegengewicht zu diesen substantiellen Offenlegungspflichten verpflichtet das Steuergeheimnis die Steuerbehörden dazu, diese Daten geheim zu halten. Gegenstand des Steuergeheimnisses sind damit grundsätzlich sämtliche der Privatsphäre zuzuordnenden Tatsachen (finanzielle, berufliche oder persönliche Verhältnisse), die eine steuerpflichtige Person in Erfüllung ihrer Verfahrenspflichten der Steuerbehörde im Verlauf eines Veranlagungs-, Rechtsmittel- oder Steuerstrafverfahrens bekannt gibt. Geheim sind einerseits Personendaten, andererseits auch Informationen mit Geheimnischarakter, namentlich Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse. Keine Verletzung des Steuergeheimnisses liegt in der Veröffentlichung von Steuerentscheiden, sofern die Identität des Steuerpflichtigen geheim bleibt. Ebenfalls vom Steuergeheimnis erfasst sind Angaben von Dritten, die diese im Zusammenhang mit einer Veranlagung aufgrund einer Amtshilfe, Bescheinigungs- oder Auskunftspflicht gemacht haben. Damit dient das Steuergeheimnis mittelbar auch der Sachverhaltsermittlung, indem auskunftspflichtigen Dritten die ihnen obliegende Offenlegung erleichtert wird. Schliesslich wird als Zweck des Steuergeheimnisses angeführt, die Schweigepflicht diene dem öffentlichen Interesse, indem sie ein Klima des Vertrauens zwischen steuerpflichtiger Person und den Steuerbehörden begünstige (FELIX RICHNER/WALTER FREI/STEFAN KAUFMANN/HANS ULRICH MEUTER, in: Handkommentar zum DBG, 2. Aufl. 2009, Art. 110 Rz. 5 ff.; vgl. auch MARTIN ZWEIFEL/SILVIA HUNZIKER, in: Martin Zweifel/Michael Beusch [Hrsg.], Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), 3. Aufl. 2017, Art. 110 Rz. 3 und 10).

6.4.2 Vorbestehende, spezialgesetzliche Geheimhaltungs- und Zugangsregelungen sind nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes unter Berücksichtigung des Paradigmenwechsels hin zum Öffentlichkeitsprinzip

auszulegen (CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 4 BGÖ Rz. 2 und 9). Dies insbesondere insoweit, als die spezialgesetzliche Bestimmung (auch) öffentlichen Interessen dient: Mit dem BGÖ wurde die Tragweite solcher Spezialbestimmungen insofern reduziert, als nunmehr davon auszugehen ist, dass beispielsweise den öffentlichen Interessen des geordneten Laufs der Verwaltung und der Sicherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Verwaltung grundsätzlich durch Transparenz und nicht durch Geheimhaltung Rechnung zu tragen ist (BERTIL COTTIER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 4 Rz. 10). Entsprechend können unter dem Mantel des Steuergeheimnisses keine Informationen mehr einzig mit der Begründung, dies diene der allgemeinen Vertrauensbildung in die Arbeit der Steuerbehörden, geheim gehalten werden. So sind beispielsweise – und unbestrittenermassen – ausschliesslich interne Prozesse, Planungen und interne Weisungen nicht Gegenstand des Steuergeheimnisses. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für aggregierte Zahlen zu Steuererträgen.

6.4.3 Der Beschwerdeführer verlangt die Bekanntgabe der Summe der Nachsteuern und der Summe der Bussen aufgrund von ASU-Berichten je Kanton im Jahr 2017 sowie die Anzahl der Verfahren pro Kanton, aus denen diese Einnahmen stammen. Diese Informationen wurden nicht von der steuerpflichtigen Person im Rahmen ihrer Mitwirkungs- und Offenlegungspflichten im Steuerverfahren den Behörden mitgeteilt. Vielmehr geht es um Informationen bezüglich Nachsteuern und Bussen, die aufgrund einer Untersuchung der Vorinstanz wegen Steuerwiderhandlungen bezogen respektive auferlegt wurden. Entsprechend ist das Steuergeheimnis vorliegend nicht in seiner Funktion als Schutz steuerpflichtiger Personen im Sinne eines Korrelats zu deren Offenlegungspflichten betroffen. Ebenso wenig geht es vorliegend um Informationen, die den Steuerbehörden von Dritten mitgeteilt wurden, womit auch der durch das Steuergeheimnis bezweckte Schutz der Sachverhaltsermittlung nicht betroffen ist.

Die vom Beschwerdeführer nachgefragten Angaben weisen – wie auch die Vorinstanz nicht bestreitet – keinen direkten Bezug zu steuerpflichtigen Personen auf: Weder verlangt der Beschwerdeführer die Namen der von den Nachzahlungen respektive den Bussen betroffenen Personen, noch andere persönliche Informationen, die deren Identifizierung ermöglichen würden. Die Bekanntgabe der Informationen, aus welchem Kanton im Jahr 2017 wie viele Einnahmen an Nachsteuern und Bussen aufgrund von ASU-

Berichten flossen, und wie viele ASU-Verfahren davon betroffen waren, ermöglicht keine Schlüsse darauf, von welchen Steuerpflichtigen diese Einnahmen stammen.

6.4.4 Die Bekanntgabe dieser Informationen wird zudem in den allermeisten Fällen auch zusammen mit weiteren, öffentlich zugänglichen Informationen keine Identifikation der betroffenen Personen ermöglichen.

Es ist jedoch nicht vollständig ausgeschlossen, dass es in Einzelfällen möglich sein könnte, aufgrund der vom Beschwerdeführer nachgefragten Angaben darauf zu schliessen, wie hoch die Nachsteuern respektive die Busse einer steuerpflichtigen Person ausgefallen ist. Dies könnte dann der Fall sein, wenn in einem Kanton die Einnahmen an Nachsteuern und Bussen in einem bestimmten Jahr nur aus einem einzigen Verfahren stammen, und bereits bekannt ist, dass eine bestimmte Person aus diesem Kanton in diesem Jahr Nachsteuern und eine Busse bezahlen musste. Diesfalls würde die Angabe der Vorinstanz, dass in diesem Kanton die Einnahmen nur aus einem Verfahren stammen, faktisch die Höhe der Nachsteuern und der Busse dieser Person offenlegen, womit das Steuergeheimnis verletzt wäre. Dies betrifft jedoch nur die Angabe zu den Anzahl Verfahren pro Kanton, aus denen die Einnahmen aus Nachsteuern und Bussen stammen. Demgegenüber lässt die Bekanntgabe der Summe der Nachsteuern und Bussen aufgrund von ASU-Berichten je Kanton im Jahr 2017 – ohne die Angabe der Anzahl solcher Verfahren pro Kanton – nicht auf die betroffenen Personen schliessen, da in jedem Fall unbekannt bleibt, aus wie vielen Verfahren die Einnahmen stammen. Entsprechend ist mit der Bekanntgabe lediglich dieser Angaben das Steuergeheimnis gewahrt. Aus dem gleichen Grund führt die Bekanntgabe insoweit auch nicht zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

6.4.5 Damit ist das Zugangsgesuch respektive die Beschwerde des Beschwerdeführers insoweit abzuweisen, als sie die Anzahl ASU-Verfahren pro Kanton betreffen, aus denen die Einnahmen im Jahr 2017 stammen. Dem Zugang zu den übrigen Angaben – der Summe der Nachsteuern und der Summe der Bussen aufgrund von ASU-Berichten je Kanton im Jahr 2017 – steht demgegenüber weder das Steuergeheimnis noch der Schutz der Privatsphäre der betroffenen Steuerpflichtigen Personen entgegen.

7.

7.1 Schliesslich ist zu prüfen, ob die Bekanntgabe der Dokumente durch die Vorinstanz die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen

beeinträchtigen könnte. Die Vorinstanz macht geltend, die Bekanntgabe dieser Informationen könnte die Bereitschaft der kantonalen Steuerverwaltungen schmälern, ihr Informationen zu liefern, die sie für ihre Tätigkeit brauche.

7.2 Der Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ, der dem Schutz der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen dient, wurde im Gesetzgebungsverfahren 2004 insbesondere eingeführt, um diejenigen Kantone zu schützen, die das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (noch) nicht eingeführt hatten (vgl. Urteil des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 3.3). Er sollte verhindern, dass die strengeren Geheimhaltungsvorschriften der Kantone umgangen werden können, indem ein Dokument, das aus einem Kanton stammt, bei einer Bundesbehörde, die ein Exemplar davon besitzt, eingesehen werden kann (BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 7 Rz. 35). Seit dem Inkrafttreten des BGÖ haben jedoch die meisten Kantone das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls eingeführt. Der Kanton Luzern ist der letzte Kanton mit Geheimhaltungsprinzip, in dem momentan keine Bemühungen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Gange sind. Der Kanton Thurgau hat im Mai 2019 eine entsprechende Volksinitiative angenommen und in weiteren zwei Kantonen sind Bestrebungen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bereits weit fortgeschritten (Ob- und Nidwalden). Damit kommt diesem Ausnahmetatbestand heute nur noch eine geringe Bedeutung zu.

7.3 Vorliegend geht es um Einnahmen im Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer. Diese wird zwar von den Kantonen veranlagt und bezogen, jedoch vom Bund erhoben (Art. 1 und 2 DBG). Zudem handeln die Kantone unter der Aufsicht des Bundes (Art. 2 und Art. 103 DBG). So sieht Art. 103 Abs. 1 DBG insbesondere vor, dass die Vorinstanz Einsicht in die Steuerakten der Kantone und Gemeinden nehmen kann (Bst. a) oder ihr Entschiede eröffnet werden (Bst. d und e). Art. 111 DBG hält fest, dass sich die Steuerbehörden der Kantone und des Bundes gegenseitig die benötigten Auskünfte kostenlos erteilen und auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten gewähren. In Anbetracht des Umstandes, dass die Kantone im Bereich der direkten Bundessteuer lediglich Bundesrecht vollziehen und der Bund über weitgehende Aufsichts- und Einsichtsrechte verfügt, ist nicht einzusehen, inwiefern aus der Veröffentlichung der vorliegend nachgefragten Dokumente die Kantone die Lieferung von Daten in Zukunft einschränken könnten. Der Bund verfügt über rechtlich abgesicherte Aufsichts- und Einsichtsrechte, die Kantone gewähren mithin nicht bloss freiwillig Einsicht in

diese – im Auftrag des Bundes von ihnen bearbeiteten – Informationen. Ein ernsthaftes Risiko, im Sinne einer gewissen Wahrscheinlichkeit eines erheblichen Schadens (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4; URS STEINMANN, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 7 BGÖ Rz. 4) für eine Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen besteht vorliegend jedenfalls nicht.

7.4 Damit steht die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ einer Bekanntgabe der nachgefragten Informationen nicht im Wege. Eine Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ) ist – entgegen der nicht weiter begründeten Meinung der Vorinstanz – ebenfalls nicht ersichtlich.

8.

Die Beschwerde ist damit teilweise gutzuheissen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, die im Jahr 2017 im Bereich der direkten Bundessteuer aufgrund von Ermittlungsverfahren der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen (ASU) verfügten Fr. 268.7 Mio. an Bussen und Nachsteuern auf die einzelnen Kantone sowie nach Gesamtsumme Bussen und Gesamtsumme Nachsteuern aufzuschlüsseln und diese Informationen dem Beschwerdeführer bekannt zu geben. Es kann dabei der Vorinstanz überlassen werden, ob sie dem Beschwerdeführer dazu Einsicht in die von ihr zitierten «diversen Dokumente», aus denen sie die im Internet diesbezüglich publizierten Angaben berechnet hat, gibt (soweit notwendig geschwärzt), oder in ein Dokument, das eine Zusammenstellung dieser Informationen enthält. Bezüglich des Zugangs zur Anzahl der Verfahren pro Kanton, aus denen diese Einnahmen stammen, ist die Beschwerde abzuweisen; die Vorinstanz hat diese Informationen nicht bekannt zu geben.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten von insgesamt Fr. 1'500.– nach dem Grad des Durchdringens zu einem Drittel dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Der Vorinstanz sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1, 2 und 5 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Der Differenzbetrag von Fr. 1'000.– ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

9.2 Auf die Zuspreehung einer Parteientschädigung ist zu verzichten, da nicht davon auszugehen ist, dass dem nicht vertretenen Beschwerdeführer aus der Einreichung der Beschwerde verhältnismässig hohe Kosten erwachsen sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Vorinstanz wird verpflichtet, die im Jahr 2017 im Bereich der direkten Bundessteuer aufgrund von Ermittlungsverfahren der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen (ASU) verfügten Fr. 268.7 Mio. an Bussen und Nachsteuern auf die einzelnen Kantone sowie Gesamtsumme Bussen und Gesamtsumme Nachsteuern aufzuschlüsseln und diese Informationen dem Beschwerdeführer bekannt zu geben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.– auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Der Differenzbetrag von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. DBG110/LBG/2521; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Tobias Grasdorf

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: