Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6603/2013

Urteil vom 1. Oktober 2014

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Holenstein,
FGS Zürich AG, Bahnhofstrasse 69a, 8001 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidg. Steuerverwaltung ESTV,
Informationssicherheit und Datenschutz,
Eigerstrasse 65, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auskunftsbegehren nach Datenschutzgesetz.

Sachverhalt:

A.
Die Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Abteilung Strafsachen und Untersuchungen ASU, führt unter anderem gegen A._____ eine besondere Untersuchung im Sinne von Art. 190 ff. DBG (SR 642.11) wegen Verdachts auf schwere Steuerwiderhandlungen. Am 21. Januar 2013 beantragte dieser bei der ASU uneingeschränkte Akteneinsicht, insbesondere in die Protokolle seiner Einvernahmen und in jene Unterlagen, die zur Einleitung des Untersuchungsverfahrens führten. Mit Verfügung vom 12. Februar 2013 hiess die ASU sein Gesuch hinsichtlich der Einvernahmeprotokolle gut, wies es ansonsten aber ab.

B.
Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 18. Februar 2013 Beschwerde beim Direktor der ESTV. Er beantragte erneut uneingeschränkte Akteneinsicht, insbesondere in jene Unterlagen, die vor der Ermächtigung zur Untersuchung nach Art. 190 ff. DBG erstellt wurden. Ausserdem verlangte er die Sistierung des Untersuchungsverfahrens bis zur erfolgten Einsichtnahme, mindestens aber bis zur rechtskräftigen Erledigung des Beschwerdeverfahrens. Mit Entscheid vom 18. März 2013 wies der Direktor der ESTV die Beschwerde ab und trat auf das Sistierungsgesuch nicht ein. Mit Beschluss (…) vom (…) September 2013 bestätigte die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts diesen Entscheid.

C.
Am 20. September 2013 ersuchte A._____ die ESTV gestützt auf Art. 8 DSG (SR 235.1) um Auskunft über die ihn betreffenden personenbezogenen Daten, welche die ASU im Zeitraum vor der Eröffnung des Untersuchungsverfahrens nach Art. 190 ff. DBG gegen ihn gesammelt habe. Mit Verfügung vom 22. Oktober 2013 hiess die ESTV, Informationssicherheit und Datenschutz, das Begehren grundsätzlich gut, schränkte die Auskunft aber insoweit ein, als sie in den massgeblichen Dokumenten sämtliche Hinweise auf Drittpersonen sowie Textstellen und Hinweise, die Rückschlüsse auf das taktische Vorgehen bei der Untersuchung ermöglichten, abdeckte bzw. schwärzte. Zur Begründung verwies sie insbesondere auf Art. 9 Abs. 1 Bst. b und Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG, wonach die Auskunft wegen überwiegender Interessen Dritter bzw. überwiegender öffentlicher Interessen eingeschränkt werden kann. Ausserdem machte sie geltend, das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG bestehe nur hinsichtlich jener Daten, welche die um Auskunft ersuchende Person betreffen.

D.
Gegen diese Verfügung der ESTV (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 25. November 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei die Verfügung insoweit aufzuheben, als sie die Auskunft einschränke, und ihm vollumfänglich Einsicht in den Bericht zur Voruntersuchung gegen ihn und weitere beteiligte Personen (Bericht der ASU vom […]; nachfolgend: Bericht zur Voruntersuchung) sowie den Antrag auf Durchführung der besonderen Untersuchung (Antrag des Direktors der Vorinstanz […] an den [damaligen] Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD; nachfolgend: Antrag auf Untersuchung) zu gewähren. Zur Begründung bringt er insbesondere vor, entgegen der Ansicht der Vorinstanz sei die verfügte Einschränkung der Auskunft weder zum Schutz von Drittinteressen noch zum Schutz ermittlungstaktischer Interessen erforderlich.

E.
Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 6. Januar 2014 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie neben den bereits in der angefochtenen Verfügung genannten Einschränkungsgründen auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG, wonach die Auskunft eingeschränkt werden kann, soweit ein Gesetz im formellen Sinn dies vorsieht. Dies sei vorliegend der Fall, seien die mit dem Vollzug des DBG betrauten Behörden nach Art. 110 Abs. 1 DBG (sog. Steuergeheimnis) doch verpflichtet, über Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihres Amtes bekannt würden, Stillschweigen zu bewahren.

F.
Auf Aufforderung des Instruktionsrichters reicht die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht am 14. Januar 2014 je ein ungeschwärztes Exemplar des Berichts zur Voruntersuchung und des Antrags auf Untersuchung ein.

G.
Der Beschwerdeführer macht in seiner Replik vom 24. Februar 2014 insbesondere geltend, aufgrund eines konkreten Vorfalls im Jahr 2013 sei davon auszugehen, die ASU habe unter dem Deckmantel des Veranlagungsverfahrens über die kantonalen Steuerbehörden Informationen und Beweismittel bei den ihm zuzurechnenden Gesellschaften gesammelt, ohne dass für diese der eigentliche Zweck ersichtlich gewesen sei. Für das vor der Ermächtigung durch den (damaligen) Vorsteher des EFD durchgeführte Sammeln von Unterlagen und Beweismitteln bestehe im

Weiteren keine gesetzliche Grundlage. Ein schutzwürdiges Interesse, die erlangten Informationen geheim zu halten, bestehe daher nicht.

H.
Die Vorinstanz weist in ihrer Stellungnahme vom 20. März 2014 den Vorwurf der unzulässigen Datenbeschaffung unter Einreichung eines als vertraulich bezeichneten Dokuments (nachfolgend: vertrauliche Beilage) zurück. Sie bringt zudem vor, die Zulässigkeit der von ihr bzw. der ASU getätigten Vorabklärungen ergebe sich ohne Weiteres aus ihrer Zuständigkeit für Untersuchungen im Sinne von Art. 190 ff. DBG; eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage sei daher nicht erforderlich.

I.
Der Beschwerdeführer beantragt in seiner Stellungnahme vom 22. April 2014 in prozessualer Hinsicht, es sei ihm durch Zusammenfassen der vertraulichen Beilage Gelegenheit zu geben, sich zu deren Inhalt zu äussern; alternativ sei sie aus dem Recht zu weisen und bei der Entscheidfindung nicht zu berücksichtigen. In der Hauptsache bekräftigt er seinen Vorwurf, für die Vorabklärungen der ASU mangle es an einer gesetzlichen Grundlage. Es bestehe entsprechend kein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung der angewandten Ermittlungsmethoden.

J.
Mit Zwischenverfügung vom 24. April 2014 fordert der Instruktionsrichter die Vorinstanz auf, dem Bundesverwaltungsgericht für den Fall, dass sie die vertrauliche Beilage im Recht belassen wolle, ein Dokument einzureichen, aus dem der wesentliche Inhalt dieser Beilage hervorgehe. Mit Eingabe vom 6. Mai 2014 reicht die Vorinstanz die vertrauliche Beilage anonymisiert ein. Am 23. Mai 2014 äussert sich der Beschwerdeführer dazu.

K.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Verfügungen im erwähnten Sinn gelten autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die – in erster Linie (vgl. FELIX UHLMANN, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 5 N. 68 f.) – in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ergangen und auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (vgl. BGE 135 II 38 E. 4.3; 131 II 13 E. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_786/2010 vom 19. Januar 2011 E. 2.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 325).

Die angefochtene Anordnung der Vorinstanz stützt sich auf das DSG und damit auf Bundesverwaltungsrecht und erfüllt auch sonst die erwähnten Anforderungen an eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Sie stammt weiter von einer Behörde nach Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat 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 hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist mit seinem Auskunftsbegehren nur teilweise durchgedrungen. Er ist somit durch die angefochtene Verfügung formell und grundsätzlich (vgl. E. 6.3.4 und E. 6.4.4) auch materiell beschwert und entsprechend zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und 52 VwVG), weshalb auf sie einzutreten ist.

2.

Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das durch die angefochtene Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es im Streit liegt (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem

Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8). Der Beschwerdeführer ficht die Verfügung der Vorinstanz nur hinsichtlich der Einschränkung der Auskunft an. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet demnach die Frage, ob die Vorinstanz die Auskunft zu Recht einschränkte.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – grundsätzlich – Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG). Es ist nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen verpflichtet, auf den festgestellten Sachverhalt jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als richtig erachtet, und diesem jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist. Dies hat zur Folge, dass es nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG) und eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen kann, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 1.54).

4.

4.1 Das DSG gilt gemäss dessen Art. 2 Abs. 1 für das Bearbeiten von Daten natürlicher oder juristischer Personen durch private Personen (Bst. a) und Bundesorgane (Bst. b). Als Bearbeiten gilt jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten (vgl. Art. 3 Bst. e DSG). Personendaten (Daten) sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (vgl. Art. 3 Bst. a DSG). Bundesorgane sind Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (vgl. Art. 3 Bst. h DSG). Nach Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG ist das Gesetz namentlich auf hängige Straf- und verwaltungsrechtliche Verfahren mit Ausnahme erstinstanzlicher Verfahren nicht anwendbar.

4.2 Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass die ASU ein Bundesorgan ist und im Rahmen der Vorabklärungen im Sinne des DSG Daten bearbeitete. Nicht ohne Weiteres klar erscheint jedoch, ob das DSG auf die

Datenbearbeitung der ASU und das Auskunftsbegehren des Beschwerdeführers anwendbar ist. Da die Vorabklärungen mit Blick auf die in der Folge unter anderem gegen diesen eröffnete, soweit ersichtlich nach wie vor hängige besondere Untersuchung nach Art. 190 ff. DBG getätigt wurden und es sich bei dieser um ein (Verwaltungs-) Strafverfahren handelt (vgl. ANDREAS DONATSCH, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Band I/2b, 2. Aufl. 2008, nachfolgend: Kommentar DBG, Art. 190 DBG N. 6), wäre es grundsätzlich denkbar, dass bereits seit Beginn der Vorabklärungen von einem hängigen Strafverfahren auszugehen wäre, diese demnach unter die Ausnahmeklausel von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG fielen.

Die Beschwerdekammer des Bundestrafgerichts hat dies in ihrem Beschluss vom (…) September 2013 (vgl. Bst. B) im Ergebnis allerdings zu Recht verneint (vgl. Beschluss der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts […] vom […] September 2013, nachfolgend: […] E. 2). Wie sie zutreffend ausführt, wird die besondere Untersuchung mit der entsprechenden Ermächtigung der Vorinstanz durch den Vorsteher des EFD eröffnet (vgl. Art. 190 Abs. 1 DBG). Damit ist sichergestellt, dass der Übergang vom steuerrechtlichen Verwaltungsverfahren zum (besonderen) Steuerstrafverfahren, in dessen Rahmen die ASU strafprozessuale Zwangsmassnahmen ergreifen und die steuerpflichtige Person namentlich die Aussage bei der Ermittlung des Sachverhalts verweigern kann, klar erkennbar ist (vgl. […] E. 2.3 mit Hinweis). Erst ab diesem Zeitpunkt kommen somit nach Art. 191 Abs. 1 DBG die strafprozessualen Regeln von Art. 19-50 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR, SR 313.0) mit Ausnahme von Art. 19 Abs. 3 VStR zur Anwendung. Nach der ratio legis von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG, der Normenkollisionen zwischen den jeweiligen (straf-) prozessualen Regeln und dem DSG vermeiden soll (vgl. ROSENTHAL/JÖHRI, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, nachfolgend: Handkommentar DSG, Art. 2 N. 32), ist deshalb erst ab dann von einem hängigen Strafverfahren und vom Ausschluss des DSG auszugehen.

4.3 Gegen die Anwendung des DSG auf die Datenbearbeitung der ASU im Rahmen der Vorabklärungen spricht im Weiteren nicht, dass Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG auch hängige Verwaltungsverfahren mit Ausnahme erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren vom Anwendungsbereich des DSG ausschliesst. Bei den Vorabklärungen handelt es sich nicht um ein Verwaltungsverfahren im Sinne dieser Bestimmung – also um ein Verfahren, das dem VwVG untersteht, was den Ausschluss des DSG erst recht-

fertigt –, sondern um informelles Verwaltungshandeln, das ausserhalb eines derartigen Verfahrens stattfindet und für das die Regeln des VwVG nicht gelten (vgl. dazu ausführlicher E. 7.3.3). Auf Datenbearbeitungen im Rahmen solchen Verwaltungshandelns findet das DSG, vorbehältlich vorgehender spezialgesetzlicher Regelungen, regulär Anwendung (vgl. ROSENTHAL/JÖHRI, a.a.O., Art. 2 N. 3 und 32).

Von vornherein keine Bedeutung kommt Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG im vorliegenden Zusammenhang hinsichtlich der Anwendung des DSG auf das Auskunftsbegehren des Beschwerdeführers zu. Da die Vorabklärungen bereits abgeschlossen sind, ist das DSG insoweit ohnehin anwendbar (vgl. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, Basler Kommentar Datenschutzgesetz, 3. Aufl. 2014, nachfolgend: BSK DSG, Art. 8 N. 31).

4.4 Das DSG kommt demnach auf die Datenbearbeitung der ASU im Rahmen der Vorabklärungen wie auch das Auskunftsbegehren des Beschwerdeführers – das sich auf Unterlagen bezieht, die nicht in den Akten der besonderen Untersuchung enthalten sind (vgl. […] E. 2.4) – zur Anwendung. Die Vorinstanz hat dieses Begehren folglich zu Recht nach dem DSG beurteilt. Ob ihr Entscheid zu überzeugen vermag, ist nachfolgend zu prüfen.

5.

5.1 Gemäss Art. 8 DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Abs. 1). Der Inhaber der Datensammlung muss der betroffenen Person namentlich alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten mitteilen (Abs. 2 Bst. a). Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind (vgl. Art. 3 Bst. g DSG).

Das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG ist ein relativ höchstpersönliches Recht und steht jeder Person voraussetzungslos zu (vgl. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 8 N. 4). Es erstreckt sich auf alle in einer Datensammlung vorhandenen Daten, die sich auf die um Auskunft ersuchende Person beziehen, jedoch nur auf diese Daten (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 62.55 E. 2; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 8 N. 23). Dies schliesst allerdings nicht aus, dass darin auch Daten über Dritte enthalten sind und diese

dem Auskunftsrecht der gesuchstellenden Person unterstehen (vgl. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 8 N. 23).

5.2 Das Auskunftsrecht gilt nicht uneingeschränkt. Nach Art. 9 Abs. 1 DSG kann der Inhaber der Datensammlung die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit ein Gesetz im formellen Sinn dies vorsieht (Bst. a) oder es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist (Bst. b). Ein Bundesorgan kann dies ausserdem tun, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist oder die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. a und b DSG).

5.2.1 Nach der herrschenden Lehre bezieht sich Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG namentlich auf Gesetze im formellen Sinn, welche die Preisgabe bestimmter Informationen untersagen (vgl. DAVID ROSENTHAL, in: Handkommentar DSG, Art. 9 N. 7). Formellgesetzliche Pflichten zur Wahrung des Amtsgeheimnisses sind daher grundsätzlich zu beachten (vgl. GRAMINGNA/MAURER-LAMBROU, BSK DSG, Art. 9 N. 17; ROSENTHAL, a.a.O., Art. 9 N. 8).

5.2.2 Allfälligen Drittinteressen im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG kann unter Umständen durch Abdecken des Namens des betroffenen Dritten Genüge getan werden. Ist dies nicht möglich, ist zwischen den Interessen des Dritten und der um Auskunft ersuchenden Person abzuwägen (vgl. GRAMINGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 9 N. 21). Obschon die Geltendmachung des Auskunftsrechts nach Art. 8 DSG grundsätzlich keinen Interessennachweis voraussetzt, hat die um Auskunft ersuchende Person deshalb hier wie bei anderen Interessenabwägungen nach Art. 9 DSG gegebenenfalls ihre Interessen darzulegen (vgl. BGE 138 III 425 E. 5.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5176/2012 vom 28. Februar 2013 E. 3.3; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 8 N. 42; ROSENTHAL, a.a.O., Art. 8 N. 12).

5.2.3 Als überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG kommen insbesondere Sicherheitsinteressen in Betracht. Diese sind weit zu verstehen (vgl. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 9 N. 23; ROSENTHAL, a.a.O., Art. 9 N. 12). Eine Auskunftsverweigerung ist etwa möglich, wenn Personen Einblick in Datensammlungen der Bundesanwaltschaft nehmen wollen und mit der Erteilung der Auskunft

Ermittlungsergebnisse und -methoden aufgedeckt würden (vgl. GRAMINGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 9 N. 23).

6.
Vorliegend ist unbestritten, dass dem Beschwerdeführer nach Art. 8 DSG grundsätzlich Einsicht in den Bericht zur Voruntersuchung und den Antrag auf Untersuchung zu gewähren war. Streitig ist hingegen, ob die Vorinstanz die Einsicht in diese beiden Dokumente hinsichtlich der Daten betreffend Dritte und der Daten, die Rückschlüsse auf das Vorgehen der ASU in Vorabklärungen zulassen, verweigern durfte. Nachfolgend ist zunächst auf die erste Frage einzugehen (vgl. E. 6.1 ff.), anschliessend auf die zweite (vgl. E. 7).

6.1 Der Beschwerdeführer hält die Verweigerung der Einsicht hinsichtlich der Daten betreffend Dritte für unberechtigt. Zwar sei es richtig, dass das Auskunftsrecht nur hinsichtlich jener Daten bestehe, die sich auf die um Auskunft ersuchende Person beziehen. Dass die Angaben über Dritte im Bericht zur Voruntersuchung und im Antrag auf Untersuchung enthalten seien, zeige jedoch, dass diese Daten Rückschlüsse auf ihn zuliessen, sich mithin auf ihn bezögen bzw. ihm zuzuordnen seien. Bei den Kapitalgesellschaften, an denen er beteiligt oder deren Organ er sei, handle es sich weiter nicht um "echte" Dritte; zudem sei nicht ersichtlich, welche schutzwürdigen Interessen sie an einer Anonymisierung hätten. Das Steuergeheimnis stehe schliesslich gemäss Art. 110 Abs. 2 DBG einer Auskunftserteilung nicht entgegen, soweit dafür eine gesetzliche Grundlage bestehe.

6.2 Die Vorinstanz erachtet die Verweigerung der Einsicht hinsichtlich der Daten betreffend Dritte demgegenüber aus drei Gründen für gerechtfertigt. Zunächst bestehe das Auskunftsrecht nur hinsichtlich der Daten, die sich auf die um Auskunft ersuchende Person beziehen (Einschränkungsgrund 1). Weiter verpflichte sie Art. 110 Abs. 1 DBG zum Stillschweigen über Daten betreffend Dritte, die unter das Steuergeheimnis fallen, weshalb sie hinsichtlich solcher Daten die Auskunft gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG verweigern könne (Einschränkungsgrund 2). Schliesslich hätten die betroffenen Dritten ein überwiegendes Interesse im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG an der Verweigerung der Auskunft, zumal nicht ersichtlich sei, welches Interesse der Beschwerdeführer an einer Offenlegung der sie betreffenden Daten habe (Einschränkungsgrund 3). Aus dem Bericht zur Voruntersuchung und dem Antrag auf Untersuchung mit Schwärzungen und – nicht lückenlosen – Angaben zu den Abdeckungs-

gründen wird deutlich, dass die Vorinstanz teilweise alle drei Gründe als erfüllt erachtet, teilweise zwei, in der Regel die Einschränkungsgründe 1 und 3.

6.3

6.3.1 Gemäss Art. 110 Abs. 1 DBG muss, wer mit dem Vollzug des DBG betraut ist oder dazu beigezogen wird, 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. Die Missachtung dieser Verschwiegenheitspflicht wird als Verletzung des Amtsgeheimnisses mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (vgl. Art. 320 Abs. 1 StGB).

Unter das Steuergeheimnis fallen grundsätzlich sämtliche der Privatsphäre zuzuordnenden Tatsachen (finanzielle, berufliche oder persönliche Verhältnisse), die eine steuerpflichtige Person in Erfüllung ihrer Verfahrenspflichten den Steuerbehörden im Verlauf eines Veranlagungs-, Rechtsmittel- oder Steuerstrafverfahrens bekannt gibt oder den Behörden sonst wie zur Kenntnis gelangen. Unter das Steuergeheimnis fallen ausserdem die Verhandlungen vor den Steuerverwaltungs- und Steuerjustizbehörden. Ob die in amtlicher Tätigkeit zur Kenntnis gelangten Tatsachen für das Steuerverfahren von Bedeutung sind, spielt keine Rolle. Es muss sich aber um Tatsachen handeln, die geheim gehalten werden können; allgemein bekannte Tatsachen oder solche, die jedermann ohne Weiteres feststellen kann, sind nicht schützenswert und fallen daher nicht unter das Steuergeheimnis (vgl. MARTIN ZWEIFEL, in: Kommentar DBG, Art. 110 DBG N. 10 f. m.w.H.; RICHNER/FREI/KAUFMANN/MEUTER, Handkommentar zum DBG, 2. Aufl. 2009, Art. 110 N. 5 mit Hinweis).

6.3.2 Mit Art. 110 Abs. 1 DBG liegt somit eine formellgesetzliche Regelung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG vor, welche die Vorinstanz verpflichtet, hinsichtlich der im Bericht zur Voruntersuchung und im Antrag auf Untersuchung enthaltenen Dritte betreffenden Daten im vorstehenden Sinn das Amtsgeheimnis zu wahren. An ihrer Verschwiegenheitspflicht ändert dabei nichts, dass sich diese Daten in Dokumenten befinden, die sich massgeblich auch auf den Beschwerdeführer beziehen, führt dies doch nicht dazu, dass sie – wie im Übrigen auch die weiteren Daten betreffend Dritte (vgl. E. 6.4) – diesem zuzuordnen sind und ihm daher offengelegt werden dürfen. Ihre Verschwiegenheitspflicht wird auch nicht dadurch eingeschränkt, dass zu den betroffenen Dritten Gesellschaften

zählen, an denen der Beschwerdeführer beteiligt oder (in) deren Verwaltungsrat er ist. Auch wenn er mit diesen Gesellschaften eng verbunden ist, handelt es sich bei diesen um eigenständige juristische Personen und damit – ebenso wie bei den weiteren betroffenen Dritten – entgegen seiner Ansicht um "echte" Dritte. Wie die Vorinstanz zutreffend vorbringt, durfte sie daher gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG die Einsicht hinsichtlich der erwähnten Daten verweigern (Einschränkungsgrund 2; vgl. E. 5.2.1). Auf die Einschränkungsgründe 1 und 3 braucht entsprechend insoweit nicht eingegangen zu werden.

6.3.3 Am vorstehenden Ergebnis ändert nichts, dass eine Auskunft über die unter das Steuergeheimnis fallenden Daten nach Art. 110 Abs. 2 DBG zulässig ist, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers fällt Art. 8 DSG nicht unter diese Bestimmung, sieht das DSG in Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG doch gerade vor, dass das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG gegenüber formellgesetzlichen Pflichten zur Wahrung des Amtsgeheimnisses vorbehältlich hier nicht interessierender Ausnahmen zurückzutreten hat (vgl. E. 5.2.1; ROSENTHAL, a.a.O., Art. 9 N. 8).

6.3.4 Gegenüber dem Verfügungszeitpunkt hat sich die Situation mittlerweile insofern geändert, als die Vorinstanz nach Einreichung der vorliegenden Beschwerde (…) der vorstehend erwähnten Gesellschaften auf deren Ersuchen hin sie betreffende, dem Steuergeheimnis unterstehende Daten offenlegte. Aus dem Schreiben des Beschwerdeführers vom 24. Februar 2014 ist zu schliessen, dass ihm diese Daten bekannt sind. Damit mangelt es ihm diesbezüglich nunmehr an einem schutzwürdigen Beschwerdeinteresse, weshalb das Beschwerdeverfahren insoweit als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist (vgl. BGE 137 I 23 E. 1.3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.206 f.).

6.4

6.4.1 Soweit die Vorinstanz die Einsicht hinsichtlich Daten betreffend Dritte verweigerte, die nicht unter das Steuergeheimnis fallen, kommen dafür grundsätzlich die Einschränkungsgründe 1 und 3 in Betracht. Inwieweit die Verweigerung der Einsicht bereits aus ersterem Grund – also dem Umstand, dass das Auskunftsrecht des Beschwerdeführers nur hinsichtlich der sich auf ihn beziehenden Daten besteht – in Frage kam, kann indes offen bleiben. Wie nachfolgend darzulegen ist (vgl. E. 6.4.2 f.), erweist sich die Verweigerung der Einsicht hinsichtlich dieser Daten jeden-

falls aus letzterem Grund – also gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG – als gerechtfertigt.

6.4.2 Der Beschwerdeführer gibt als Grund für sein Auskunftsbegehren einerseits an, er sei im Kanton (…) wegen einer Verwechslung in eine Voruntersuchung zu einem Strafverfahren involviert worden, die ungefähr zur gleichen Zeit stattgefunden habe wie die Eröffnung der besonderen Untersuchung durch die Vorinstanz. Er vermute, dass zwischen dieser Verwechslung und der Einleitung der besonderen Untersuchung ein Zusammenhang bestehe. Andererseits bringt er vor, die Auskunft über personenbezogene Daten solle der betroffenen Person erlauben, die Rechtmässigkeit der Datenbeschaffung und -verwendung zu überprüfen, bzw. die geforderte Einsichtnahme solle ihm ermöglichen, die Rechtsbehelfe des DSG hinsichtlich jener Daten auszuschöpfen, die die ASU auf unzulässige Weise bei den ihm zuzurechnenden Kapitalgesellschaften beschafft habe.

Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend vorbringt, erläuterte sie dem Beschwerdeführer bereits im Zusammenhang mit dessen Begehren um Akteneinsicht im Rahmen der besonderen Untersuchung, was den Anstoss zu dieser Untersuchung bzw. den Vorabklärungen gab. Aus diesen Erläuterungen wird deutlich, dass zwischen den Vorabklärungen bzw. der besonderen Untersuchung und der im Rahmen des kantonalen Strafverfahrens angeblich erfolgten Verwechslung kein Zusammenhang besteht. Ein Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Einsichtnahme in den Bericht zur Voruntersuchung und den Antrag auf Untersuchung und damit namentlich in die nicht unter das Steuergeheimnis fallenden Daten betreffend Dritte ist insoweit daher nicht ersichtlich.

Im Weiteren ist es zwar richtig, dass das Auskunftsrecht der betroffenen Person unter anderem ermöglichen soll, die Rechtmässigkeit der Datenbeschaffung und -verwendung zu überprüfen, um gegebenenfalls die Rechtsbehelfe des DSG ausschöpfen zu können. Dies gilt freilich nur hinsichtlich der Daten, die sich auf sie beziehen, nicht aber bezüglich der Daten betreffend Dritte. Ein (berechtigtes) Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Einsichtnahme in den Bericht zur Voruntersuchung und den Antrag auf Untersuchung und damit namentlich in die nicht unter das Steuergeheimnis fallenden Daten betreffend Dritte ist somit auch insoweit nicht erkennbar. Damit braucht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens von vornherein nicht darauf eingegangen zu werden, ob die ASU im Rahmen der Vorabklärungen bei den erwähnten Kapital-

gesellschaften auf eine gegen den Grundsatz der Zweckbindung nach Art. 4 Abs. 3 DSG verstossende Weise Daten beschaffte, wie der Beschwerdeführer mutmasst. Ebenso wenig ist zu prüfen, ob sie Dritte aus dem Umfeld von ihm und (…) nicht über die Datenbeschaffung informierte und damit den Grundsatz der Erkennbarkeit des Datenbeschaffens gemäss Art. 4 Abs. 4 DSG verletzte, wie er ausserdem vorbringt (vgl. zu den Vorabklärungen allgemein E. 7.3.3).

6.4.3 Angesichts des Fehlens eines (berechtigten) Auskunftsinteresses des Beschwerdeführers ist das grundsätzliche Interesse der betroffenen Dritten daran, dass die sich auf sie beziehenden, nicht unter das Steuergeheimnis fallenden Daten geschützt und nicht bekanntgegeben werden, als überwiegend im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG zu bewerten. Dies gilt umso mehr, als es dem Beschwerdeführer grundsätzlich unbenommen ist, sich direkt bei ihm bekannten oder mutmasslichen Dritten zu erkundigen, ob und inwiefern sie im Bericht zur Voruntersuchung und im Antrag auf Untersuchung erwähnt werden, sowie sie gegebenenfalls zu bitten, selber bei der Vorinstanz ein Auskunftsbegehren zu stellen. Die Verweigerung der Auskunft durch die Vorinstanz ist somit auch hinsichtlich dieser Daten schützen (vgl. E. 5.2.2), zumal sie auch geeignet und erforderlich ist, das erwähnte grundsätzliche Drittinteresse zu schützen, und sich damit als verhältnismässig erweist.

6.4.4 Soweit dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der erwähnten Auskunftserteilung an (…) Gesellschaften, an denen beteiligt oder (in) deren Verwaltungsrat er ist, auch Daten im hier interessierenden Sinn bekannt wurden, mangelt es ihm diesbezüglich mittlerweile an einem schutzwürdigen Beschwerdeinteresse. Das Beschwerdeverfahren ist daher auch insoweit als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. E. 6.3.4).

6.5 Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass die Vorinstanz die Einsicht in den Bericht zur Voruntersuchung und den Antrag auf Untersuchung hinsichtlich der Daten betreffend Dritte im erfolgten Umfang verweigern durfte; dies auch dort, wo sie den Einschränkungsgrund nicht ausdrücklich nennt. Soweit dem Beschwerdeführer diese Daten mittlerweile bekannt geworden sind, ist das Beschwerdeverfahren als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer hält die Verweigerung der Einsicht hinsichtlich der Daten, die Rückschlüsse auf das Vorgehen der ASU in Vorabklärungen zulassen, für unberechtigt. Zum einen habe die ASU die Vorabklärungen ohne gesetzliche Grundlage vorgenommen, weshalb von vornherein kein schutzwürdiges öffentliches Interesse bestehe, die im Rahmen dieser Vorabklärungen gesammelten Informationen bzw. angewandten Ermittlungsmethoden geheim zu halten. Zum anderen gehe aus der angefochtenen Verfügung nicht hervor, inwiefern mit der Offenlegung der gestützt auf Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG geschwärzten Daten ein ernsthaftes Risiko einhergehe, dass das von der Vorinstanz angerufene öffentliche Interesse erheblich beeinträchtigt würde. Auch deren Verweis auf Art. 6 Bst. b und g der Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (ISchV, SR 510.411) vermöge nicht zu überzeugen.

7.2 Die Vorinstanz erachtet die Einschränkung der Einsicht hinsichtlich der erwähnten Daten demgegenüber gestützt auf Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG als gerechtfertigt. Die Offenlegung der Daten wäre geeignet, die Untersuchung eines Anfangsverdachts zu be- oder sogar zu verhindern, wodurch die Verdichtung eines solchen Verdachts zu einem begründeten Verdacht kaum mehr möglich wäre. Aus diesem Grund sowie aus der Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den Kantonen würden die Voruntersuchungsberichte und Anträge auf Untersuchung auch als vertraulich im Sinne von Art. 6 Bst. b und g ISchV klassifiziert. Die Zulässigkeit der Vorabklärungen ergebe sich sodann ohne Weiteres aus ihrer Zuständigkeit für Untersuchungen im Sinne von Art. 190 ff. DBG; eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage sei daher nicht erforderlich.

7.3 Nachfolgend ist zunächst zu prüfen, ob die ASU ohne gesetzliche Grundlage bzw. kompetenzwidrig handelte und ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG an der Einschränkung der Auskunft deshalb von vornherein zu verneinen ist (vgl. E. 7.3.1 ff.). Anschliessend ist zu klären, ob die Vorinstanz gestützt auf diese Bestimmung die Einsicht hinsichtlich der Daten, die Rückschlüsse auf das Vorgehen der ASU in Vorabklärungen zulassen, verweigern durfte (vgl. E. 7.4).

7.3.1 Gemäss Art. 190 Abs. 1 DBG kann der Vorsteher des EFD die Vorinstanz ermächtigen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Steuerverwaltungen eine Untersuchung durchzuführen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass schwere Steuerwiderhandlungen begangen wurden

oder zu solchen Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde. Nach dieser Bestimmung ist die Ermächtigung also Voraussetzung für die Durchführung der besonderen Untersuchung und geht dieser zeitlich vor. Dies gilt gemäss dem klaren Wortlaut allerdings nur für die eigentliche, verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung. Dies steht im Einklang mit dem Zweck des Ermächtigungserfordernisses, soll damit doch die mit der Untersuchung einhergehende Durchbrechung des Vollzugsföderalismus der Genehmigung einer politischen Instanz unterstellt und gewährleistet werden, dass strafprozessuale Zwangsmassnahmen nicht ohne hinreichenden Grund ergriffen werden (vgl. PETER GYR, Die Besko, 1996, S. 324 ff., insb. S. 338 f.). Dass Art. 190 Abs. 1 DBG auch für allfällige Vorabklärungen eine Ermächtigung voraussetzen oder solche Abklärungen ausschliessen würde, ist dagegen nicht ersichtlich. Solches ergibt sich auch nicht aus den vom Beschwerdeführer zitierten Materialien, ist diesen doch hinsichtlich der Frage der Vorabklärungen nichts zu entnehmen. Insbesondere bezieht sich das Votum des damaligen Bundesrats Otto Stich (vgl. AB S 1986 II 211) einzig auf die eigentliche, verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung.

7.3.2 Ein Ausschluss allfälliger Vorabklärungen ergibt sich entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch nicht aus Art. 1 und 2 der Verordnung vom 31. August 1992 über besondere Untersuchungsmassnahmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (SR 642.132; nachfolgend: Verordnung Untersuchungsmassnahmen). Daraus geht zwar unter anderem hervor, dass die besonderen Untersuchungsorgane bei Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen gestützt auf die Ermächtigung des Vorstehers des EFD und damit zeitlich danach Untersuchungen vornehmen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Verordnung Untersuchungsmassnahmen). Das Erfordernis einer vorgängigen Ermächtigung gilt nach dem klaren Wortlaut jedoch ebenfalls einzig für die eigentliche, verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung (vgl. insb. Art. 1 Abs. 1 Verordnung Untersuchungsmassnahmen).

7.3.3 Art. 190 Abs. 1 DBG schliesst Vorabklärungen nun jedoch nicht nur nicht aus; auch wenn er sie nicht ausdrücklich erwähnt, setzt er sie implizit vielmehr gerade voraus.

Zwar entscheidet der Vorsteher des EFD über die Eröffnung der besonderen Untersuchung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass er die bis zu diesem Entscheid anfallenden Arbeiten und Aufgaben selber erledigen würde. Dies obliegt, in Zusammenarbeit mit weiteren Behörden, namentlich kan-

tonalen Steuerbehörden, vielmehr der Vorinstanz. Kommt diese zum Schluss, der Tatverdacht habe sich hinreichend verdichtet, beantragt sie beim Vorsteher des EFD die Ermächtigung zur Durchführung einer besonderen Untersuchung (vgl. GYR, a.a.O., S. 325 f.). Entsprechend dieser Konzeption kommt der Vorinstanz somit insbesondere die Kompetenz zu, Hinweisen auf allfällige schwere Steuerwiderhandlungen so weit nachzugehen, dass über die Frage, ob eine besondere Untersuchung eröffnet bzw. dem Vorsteher des EFD ein Antrag auf Ermächtigung gestellt werden soll, entschieden werden kann. Dabei drängt sich allein schon aus Praktikabilitätsgründen auf, dass sie die Vornahme entsprechender Vorabklärungen intern den für die Durchführung der besonderen Untersuchung eigens vorgesehenen speziellen Untersuchungsorganen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Verordnung Untersuchungsmassnahmen) bzw. der ASU zuweist.

Die Stellung der Vorinstanz gleicht hinsichtlich der Vorabklärungen somit jener der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und des Sekretariats der Wettbewerbskommission (WEKO), die im Hinblick auf die allfällige Durchführung eines eingreifenden Verwaltungsverfahrens (FINMA) bzw. einer Untersuchung nach Art. 27 KG (Sekretariat WEKO; vgl. Art. 26 Abs. 1 KG) ebenfalls Vorabklärungen tätigen können. Ihre Vorabklärungen sind dabei wie jene dieser beiden Behörden als informelles Verwaltungshandeln zu qualifizieren, das nicht den Regeln des VwVG untersteht, sind sie doch nicht auf den Erlass einer Verfügung gerichtet (vgl. BGE 135 II 60 E. 3.1.3 [Sekretariat WEKO]; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3844/2013 vom 7. November 2013 E. 1.4.2.3.1 m.w.H. [allgemein und FINMA]; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 323 und 1991 [allgemein und Sekretariat WEKO]; ANDRÉ E. LEBRECHT, in: Basler Kommentar Finanzmarktaufsichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 53 N. 7 [allgemein und FINMA]).

Im Zusammenhang mit den Vorabklärungen kommt der Vorinstanz bzw. der ASU als mit den Vorabklärungen befasste interne Stelle ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu. Sie hat aber namentlich dem Zweck und dem informellen Charakter der Vorabklärungen, den Voraussetzungen für die Eröffnung einer besonderen Untersuchung (insbesondere dem Erfordernis eines begründeten Verdachts) und dem Zweck dieser Untersuchung (Sicherstellung des ordnungsgemässen Bezugs der Steuern unter Anwendung strafprozessualer Zwangsmittel [vgl. RICHNER/FREI/KAUFMANN/MEUTER, a.a.O., VB zu Art. 190-195 N. 2]) Rechnung zu tragen. Sie

ist zudem trotz der informellen Natur der Vorabklärungen insbesondere an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben gebunden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3844/2013 vom 7. November 2013 E. 1.4.2.3.1; LEBRECHT, a.a.O., Art. 53 N. 7; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 736a).

7.3.4 Die Vorinstanz bzw. die ASU als mit den Vorabklärungen befasste interne Stelle hat somit entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nach Art. 190 Abs. 1 DBG die Kompetenz, informelle Vorabklärungen im vorstehend erwähnten Sinn zu tätigen. Sie ist entsprechend auch befugt, zu diesem Zweck Daten zu bearbeiten (vgl. Art. 112a Abs. 1 DSG; Art. 4 Abs. 3 DSG; Art. 17 DSG; RICHNER/FREI/KAUFMANN/MEUTER, a.a.O., Art. 112a N. 1). Angesichts des Zwecks der Vorabklärungen und der besonderen Untersuchung sowie der damit verfolgten gewichtigen öffentlichen Interessen – Rechtsdurchsetzung, (allfällige) Strafverfolgung, ordnungsgemässer Steuerbezug – ist sie dabei, vorbehältlich abweichender spezialgesetzlicher Regelungen, grundsätzlich nicht verpflichtet, die Daten in erkennbarer Weise zu beschaffen oder die betroffene(n) Person(en) im Zeitpunkt der Informationsbeschaffung über diese zu informieren (vgl. Art. 4 Abs. 4; Art. 18b Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 DSG; MAURER-LAMBROU/STEINER, BSK DSG, Art. 4 N. 16e; ANDREA TAORMINA, in: BSK DSG, Art. 18b N. 1 ff.). Sie hat aber (ansonsten) die Bearbeitungsgrundsätze der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben zu beachten (vgl. Art. 4 Abs. 2 DSG).

7.3.5 Im Rahmen der Vorabklärungen kann die Vorinstanz bzw. die ASU als mit den Vorabklärungen befasste interne Stelle entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers namentlich auf die Amtshilfe gemäss Art. 111 und 112 DBG zurückgreifen, die in datenschutzrechtlicher Hinsicht in Art. 112a DBG ausdrücklich geregelt wird, zählen die Abklärungen doch, wie dargelegt, zu ihren Aufgaben. Sie kann aber etwa auch – erneut entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – nach Art. 103 Abs. 1 Bst. a DBG Einsicht in die Steuerakten der Kantone und Gemeinden nehmen, betreffen die Vorabklärungen doch neben den allfälligen Steuerstraftaten zugleich die Frage, ob die betroffenen Steuern ordnungsgemäss veranlagt und bezogen wurden bzw. ob steuerstrafrechtliche Schritte zu unternehmen sind, mithin die Aufsichtsfunktion der Vorinstanz (vgl. Art. 103 Abs. 1 DBG; MICHAEL BEUSCH, in: Kommentar DBG, Art. 103 N. 11 f. und 26).

7.3.6 Aus dem Bericht zur Voruntersuchung und dem Antrag auf Untersuchung ohne Schwärzungen geht hervor, dass die ASU die Kompetenz zur Vornahme von Vorabklärungen nach Art. 190 Abs. 1 DBG nicht überschritten hat. Namentlich ergeben sich keine Hinweise auf übermässige Abklärungen, wie sie die Ausführungen des Beschwerdeführers nahelegen. Dessen Rüge, die ASU habe ohne gesetzliche Grundlage bzw. kompetenzwidrig gehandelt, weshalb ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG von vornherein zu verneinen sei, ist daher ohne weitere Prüfung zurückzuweisen. Gleiches gilt für seinen Einwand, sie habe den Grundsatz der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung gemäss Art. 4 Abs. 1 DSG verletzt, begründet er diesen Einwand doch ebenfalls mit dem angeblichen Fehlen einer gesetzlichen Grundlage bzw. der vermeintlichen Kompetenzwidrigkeit der Vorabklärungen.

7.4 Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz zu Recht ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG an der Verweigerung der Einsicht hinsichtlich der Daten, die Rückschlüsse auf das Vorgehen der ASU in Vorabklärungen zulassen, bejaht hat.

7.4.1 Die Vorinstanz bringt in dieser Hinsicht vor, es stimme zwar, dass sie bzw. die ASU von anderen Behörden Informationen erhalte und einfordere. Über diese einer breiten Öffentlichkeit bekannten Quellen hinaus bestünden indes weitere, nicht auf der Hand liegende Informationsquellen. Die Offenlegung dieser Quellen und der Erkenntnisse, die die ASU aus den verschiedenen Quellen und deren Kombination gewinne, sowie der daraus gezogenen Schlüsse und der taktischen Elemente sei geeignet, künftige Ermittlungen zu be- oder sogar zu verhindern, lasse sich das Vorgehen im konkreten Fall doch auf andere Fälle übertragen. Einmal publik gemacht, könnten solche spezifischen Informationen ungehindert breit gestreut werden. Deren Kenntnis erlaubte es ohne Weiteres, Gegenmassnahmen zu ergreifen. Dadurch würde die Abklärung eines Anfangsverdachts behindert oder gar verunmöglicht, was zur Folge hätte, dass dessen Verdichtung zu einem begründeten Verdacht im Sinne von Art. 190 Abs. 1 DBG kaum mehr möglich wäre. Es bestünde somit das Risiko eines massgeblichen Nachteils zu Lasten der Rechtsdurchsetzung. Dieses würde sich mit grosser Wahrscheinlichkeit verwirklichen, da sich Steuerhinterzieher und deren Helfer für die Untersuchungsmethoden der Steuer- und Strafbehörden interessierten, um entsprechende Abwehrdispositive aufstellen bzw. Vorkehrungen gegen die Entdeckung der Straftaten treffen zu können.

7.4.2 Wie dargelegt (vgl. E. 5.2.3), kommt die Verweigerung der Auskunft gestützt auf Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG namentlich in Frage, wenn mit der Erteilung der Auskunft Ermittlungsmethoden aufgedeckt würden. Würde dem Begehren des Beschwerdeführers hinsichtlich der erwähnten Daten stattgegeben, wäre genau dies der Fall. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, erlangte er dadurch Kenntnisse über die von der ASU im Rahmen der Vorabklärungen angewandten Ermittlungsmethoden sowie über ihre Quellen und taktischen Überlegungen. Wie sie weiter überzeugend vorbringt, wäre damit das Risiko einer Beeinträchtigung der Vorabklärungen – und als Folge davon auch des Mittels und des Zwecks der besonderen Untersuchung – verbunden. Ob das Risiko so gross und die mögliche Beeinträchtigung dermassen schwerwiegend wäre, wie sie geltend macht, kann dabei offen bleiben. Angesichts der potentiell betroffenen gewichtigen öffentlichen Interessen – Rechtsdurchsetzung, (mögliche) Strafverfolgung, ordnungsgemässer Steuerbezug – und des fehlenden Auskunftsinteresses des Beschwerdeführers (vgl. E. 6.4.2) wäre das Vorliegen überwiegender öffentlicher Interessen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG auch bei einem kleineren Risiko bzw. weniger schwerwiegenden negativen Auswirkungen zu bejahen, zumal dieser Einschränkungsgrund entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ein Risiko und eine Beeinträchtigung, wie sie die Vorinstanz geltend macht, nicht voraussetzt (vgl. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 9 N. 23 f.).

Die Vorinstanz hat demnach hinsichtlich der erwähnten Daten zu Recht ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG an der Verweigerung der Einsicht bejaht. Ihre Massnahme ist weiter geeignet, die Offenlegung der schutzwürdigen Informationen zu verhindern, und grundsätzlich auch erforderlich, zumal die einschlägigen Daten als zusammengehöriges Ganzes zu betrachten sind und die allenfalls mögliche Offenlegung einzelner isolierter Daten nicht als opportun erscheint. Die Schwärzung jener Titel im Inhaltsverzeichnis des Berichts zur Voruntersuchung, die im Bericht selbst nicht abgedeckt sind, ist zwar unnötig; sie führt aber nicht dazu, dass dem Beschwerdeführer diese Titel nicht offengelegt werden, und ist daher aus Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten nicht weiter von Belang. Das Vorgehen der Vorinstanz erweist sich demnach bereits aus den dargelegten Gründen als gerechtfertigt und – mit vorstehender Präzisierung – verhältnismässig. Auf die weiteren Vorbringen der Parteien im vorliegenden Zusammenhang braucht deshalb nicht eingegangen zu werden.

7.4.3 Die Vorinstanz durfte somit – mit vorstehender Präzisierung – die Einsicht in den Bericht zur Voruntersuchung und in den Antrag auf Untersuchung auch hinsichtlich jener Daten, die Rückschlüsse auf das Vorgehen der ASU in Vorabklärungen zulassen, im erfolgten Umfang verweigern; dies auch dort, wo sie den Einschränkungsgrund nicht ausdrücklich nennt. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet. Sie ist folglich abzuweisen, soweit das Verfahren nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist (vgl. E. 6.3.4 und 6.4.4).

8.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen, unterliegt er doch im Wesentlichen und wäre er mit seiner Beschwerde auch hinsichtlich der ihm nach Einreichung der Beschwerde bekannt gewordenen Daten betreffend Dritte, hinsichtlich welcher das Verfahren als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist, unterlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 5 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 2'000.– festzusetzen und mit dem Kostenvorschuss zu verrechnen. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 3 VGKE).

9.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bekannt zu geben.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit das Verfahren nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat des EFD (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Pascal Baur

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: