Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 296/2015

Urteil vom 18. Mai 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung,
Eigerstrasse 65, 3003 Bern,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip, Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil vom 30. April 2015 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
Bundeshausredaktor A._____ ersuchte am 18. April 2012 die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) um Einsicht in die Liste der Anzahl von Amtshilfegesuchen im Steuerbereich, aufgeschlüsselt nach den gesuchstellenden Staaten. Am 7. Mai 2012 gab die Steuerverwaltung A._____ unter Hinweis auf eine mögliche Gefährdung der aussenpolitischen Interessen bzw. der internationalen Beziehungen der Schweiz einen ablehnenden Bescheid. A._____ beantragte daraufhin beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Schlichtungsverfahren. Am 12. Februar 2014 sprach dieser die Empfehlung aus, den Zugang zur verlangten Statistik zu erteilen, wobei die betroffenen Staaten vorgängig in angemessener Weise darüber zu informieren seien, sofern die Steuerverwaltung dies als notwendig erachte. Mit Verfügung vom 13. März 2014 verweigerte die Steuerverwaltung A._____ den Zugang zur verlangten Statistik und entschied gleichzeitig, dass im Anhang zu den allgemeinen Statistiken eine Liste der aus Sicht der Schweiz wichtigsten Amtshilfegesuchsteller, in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, publiziert werden könne, um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu entsprechen. In diesem Sinne teilte die Steuerverwaltung
A._____ am 4. April 2014 per Mail mit, dass die Schweiz im Jahr 2013 1'386, 2012 1'499 und 2011 370 Amtshilfegesuche erhalten habe, dass in diesen drei Jahren Indien, Frankreich, die Niederlande und Spanien in dieser Reihenfolge am meisten Einzelgesuche gestellt hätten und dass auch die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) wegen der von ihnen eingereichten Gruppengesuchen zu den wichtigsten Amtshilfegesuchstellern zu zählen seien.

B.
Gegen die Verfügung vom 13. März 2014 erhob A._____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses wies die Beschwerde am 30. April 2015 ab, wobei es eine Veröffentlichung der fraglichen Amtshilfedaten auch nach einer allenfalls vorgängig eingeholten Zustimmung eines Staates ablehnte.

C.
Mit Beschwerde vom 2. Juni 2015 an das Bundesgericht beantragt A._____, sinngemäss unter Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, den Zugang zur verlangten Amtshilfestatistik, aufgelistet nach Ländern, zu gewähren.
Die Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV schliesst auf Nichteintreten, eventuell auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtete auf eine Vernehmlassung. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte EDÖB stellt keinen Antrag, hält aber in seinen Ausführungen fest, es sei nicht nachvollziehbar, inwiefern sich die Verweigerung des Zugangs zur fraglichen rein statistischen Information rechtfertigen lasse, was insbesondere bei Zustimmung eines Staates zur Offenlegung seiner Anzahl Amtshilfegesuche gelte.
A._____ äusserte sich am 24. September 2015 nochmals zur Sache.

D.
Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat am 18. Mai 2016 in einer öffentlichen Beratung über die Beschwerde entschieden.

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 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

1.2. Der Beschwerdeführer ist als ursprünglich um Zugang zu staatlichen Daten ersuchende Person sowie als direkter Adressat des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

1.4. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Möglichkeiten abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht sowie von Völkerrecht geltend gemacht werden (vgl. Art. 95 lit. a und b BGG). Insofern prüft das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid frei.

2.

2.1. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Rein appellatorische Kritik ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt nicht. Zwar wendet das Bundesgericht das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Das setzt aber voraus, dass auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, diese also wenigstens die Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG erfüllt. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (vgl. BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 133 II 249 E. 1.4 S. 254 f.). Pauschale Verweise auf Rechtsschriften in anderen Verfahren genügen

den Begründungsanforderungen nicht (BGE 134 I 303 E. 1.3 S. 306). Dazu zählen namentlich Rechtsschriften vor den unteren Instanzen in der gleichen Streitsache.

2.2. Die Beschwerdeschrift enthält eigene Sachverhaltsdarstellungen des Beschwerdeführers. Dieser behauptet jedoch nicht, dass die tatsächlichen Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts offensichtlich unrichtig seien, und legt solches auch nicht dar. Die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz sind daher für das Bundesgericht verbindlich.

2.3. Der Beschwerdeführer verweist pauschal auf seine Eingaben vor den Vorinstanzen. Darauf kann nicht eingetreten werden.

2.4. Der Beschwerdeführer beruft sich auf neue Beweismittel. Nach Art. 99 BGG dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt. Ein solcher Zusammenhang liegt hier nicht vor, weshalb die neu angerufenen Umstände keine Berücksichtigung finden können.

2.5. In rechtlicher Hinsicht erweist sich die Beschwerdebegründung im ersten Teil als rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid, ohne dass sie sich damit näher auseinandersetzt. Auch wenn es sich um eine Laienbeschwerde handelt, fehlt es insofern am erforderlichen rechtlichen Bezug der Begründung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Der Beschwerdeführer legt diesbezüglich nicht dar, weshalb der angefochtene Entscheid nicht mit dem Bundesrecht im Einklang stehen sollte. Insofern kann auf die Beschwerde daher nicht eingetreten werden. Hingegen äussert sich der Beschwerdeführer im zweiten Teil seiner Begründung detailliert zur Erwägung 6 des vorinstanzlichen Urteils. In diesem Zusammenhang genügt seine Beschwerdebegründung unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Beschwerdeführer über keine besonderen Rechtskenntnisse verfügt, den gesetzlichen Anforderungen. Soweit sich die Beschwerde auf Erwägung 6 des angefochtenen Entscheids bezieht, ist darauf somit einzutreten.

3.

3.1. 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 mit Literaturhinweisen). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Art. 1 BGÖ; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 1 BGÖ N. 4 ff.; STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, Art. 1 N. 5 ff.; BGE 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213 mit weiteren Literaturhinweisen). Das Transparenzgebot trägt zudem bei zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie zur Verwaltungsmodernisierung (STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Einleitung Rz. 8 f.). Es bildet bis zu einem gewissen Grad das Gegenstück zur verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundesrates nach Art. 180 Abs. 2 BV zu rechtzeitiger und umfassender Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfaden, in: ZBl 111/2010 S. 602). Soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. dazu auch Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ und dazu BGE 139 I 114; Urteil des Bundesgerichts 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2).

3.2. Nach der Rechtsprechung besteht ein subjektiver, individuell gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Zu-

gang zu den vom Öffentlichkeitsprinzip erfassten Dokumenten (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212; vgl. sodann BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401; VPB 2013 Nr. 2 S. 16; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 1 BGÖ N. 20 ff.). Dieses Recht gilt namentlich im Bereich der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ).

3.3. Art. 3 BGÖ schliesst bestimmte Dokumente wie insbesondere solche von Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe (vgl. Abs. 1 lit. a Ziff. 3 der Bestimmung) vom Geltungsbereich des Transparenzgebots aus. Es ist aber unter den Verfahrensbeteiligten nicht mehr strittig, dass davon einzig konkrete Daten im Einzelfall und nicht allgemeine statistische Angaben, wie sie hier zur Diskussion stehen, erfasst werden.

3.4. Sodann behält Art. 4 BGÖ Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung begründete ihren abschlägigen Entscheid unter anderem damit, die Gewährung des Zugangs zu den strittigen Daten könnte gegen Art. 26 Abs. 2 des OECD-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung bzw. der gestützt darauf abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen verstossen. Auch das Bundesverwaltungsgericht setzte sich ausführlich mit dieser Frage auseinander, liess sie dann aber im Ergebnis offen. In der Folge begnügte es sich im Wesentlichen mit der Feststellung, die Veröffentlichung der fraglichen Informationen sei jedenfalls unüblich. Ob die Doppelbesteuerungsabkommen einem Vertragsstaat verbieten, die Anzahl der Amtshilfeersuchen des Partnerstaates bekanntzugeben und ob es sich dabei um einen Fall handeln würde, der unter den Ausnahmetatbestand von Art. 4 BGÖ fiele, braucht nicht mehr näher geprüft zu werden, da die Vorinstanz sich nicht darauf stützte, sich die Verfahrensbeteiligten vor Bundesgericht nicht mehr darauf berufen und die Frage für die Beurteilung des vorliegenden Falles
auch nicht entscheidwesentlich ist.

3.5. Das Zugangs- und Auskunftsrecht erstreckt sich auf die amtlichen 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, oder die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können (Art. 5 BGÖ). Das Bundesverwaltungsgericht hat insofern entschieden, diese Voraussetzung sei erfüllt, was vor Bundesgericht von keiner Seite mehr bestritten wird.

3.6. Nach Art. 7 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Die Bestimmung enthält dazu eine Reihe von Ausnahmetatbeständen. Das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu solchen besonderen Vertraulichkeitsregeln lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 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 STEINEM, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 7 BGÖ N. 9 ff.). 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.

4.

4.1. Im vorliegenden Fall ist vor Bundesgericht einzig noch die Tragweite von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ umstritten. Danach 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 (Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ). 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. BBl 2003 2010 f.). Strittig ist hier, ob die Veröffentlichung der vom Beschwerdeführer verlangten, nach den einzelnen Staaten aufgegliederten Amtshilfestatistik 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.). 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.

4.2. 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.; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, Art. 7 N. 31, und Art. 8 N. 46). 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., Art. 7 N. 25). Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usanzen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus (BBl 2003 2010 f.; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 N. 33). 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., Art. 7 N. 4). Beim Risiko der Beeinträchtigung der Verhandlungsposition der Schweiz hat sich diese Gefahr in Übereinstimmung mit den entsprechenden Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht auf das kaum je vorhersagbare Verhandlungsergebnis zu beziehen, sondern es muss genügen, dass die Informationen geeignet sind, die Ausgangslage der Schweiz zu schwächen.

4.3. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass die Vorinstanz der verhandlungsführenden Behörde bei der Prüfung der aussenpolitischen Interessen, namentlich im Bereich der Diplomatie mit den ihr eigenen Gepflogenheiten und Rücksichtnahmen, einen besonderen Beurteilungsspielraum einräumt. Es liegt 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. Im vorliegenden Fall handelt es sich um einen Entscheid mit gemischtem Charakter: Es geht um eine Rechtsfrage, die über eine nicht unbedeutende aussenpolitische Komponente verfügt. Das führt hier jedoch nicht dazu, dass der Ausschlussgrund gemäss Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG für die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht bzw. nach Art. 83 lit. a BGG für die Beschwerde an das Bundesgericht greift, denn dafür bräuchte es eine ausschliessliche oder doch zumindest deutlich überwiegende politische Natur des fraglichen Entscheides. Der angefochtene Entscheid richtet sich vorwiegend nach den in Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ enthaltenen rechtlichen Kriterien, doch erscheint die aussenpolitische
Komponente der vorinstanzlichen Entscheide durchaus bedeutsam. Dem ist mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Exekutiventscheids durch die gerichtlichen Instanzen Rechnung zu tragen (vgl. BGE 125 II 225 E. 4a S. 228). Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden

müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen. Abgesehen von dieser politischen Angemessenheit bleiben die Entscheide von den Gerichten uneingeschränkt überprüfbar, unter Einschluss der Frage, ob und wieweit überhaupt eine politische Komponente besteht und ob der Spielraum pflichtgemäss genutzt wurde. Indem die Vorinstanz der Eidgenössischen Steuerverwaltung als für den Bund federführende Behörde im Bereich der steuerrechtlichen Amtshilfe im vorliegenden Fall bei der Anwendung des Ausnahmetatbestandes von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ einen gewissen Beurteilungsspielraum in aussenpolitischer und
insbesondere diplomatischer Hinsicht eingeräumt hat, verstiess sie mithin nicht gegen Bundesrecht.

4.4. Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich auf die Einschätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung, wonach ein hohes Risiko der Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen der Schweiz bei einer Veröffentlichung der nach Ländern aufgegliederten steuerrechtlichen Amtshilfestatistik bestehe. Eine solche Offenlegung sei, selbst wenn einzelne Staaten wie Frankreich ihre Daten durchaus publizieren würden, nicht standardkonform und unüblich und liefe der im Rahmen der OECD gepflegten Usanz entgegen. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die OECD kenne kein Verbot, woraus sich die Zulässigkeit der fraglichen Veröffentlichung ableiten lasse.

4.4.1. Es geht hier nicht um die - offenzulassende (vgl. vorne E. 3.4) - Frage, ob das Recht der OECD ein entsprechendes Verbot vorsieht, sondern einzig darum, ob die Offenlegung der strittigen Informationen sich nachteilig auf die internationalen Beziehungen bzw. auf die Position der Schweiz bei entsprechenden Verhandlungen auszuwirken vermag. Das ist nicht dasselbe. Dabei ist die aussenpolitische Einschätzung der Steuerverwaltung nicht zu beanstanden. Zwar haben einzelne Staaten wie Frankreich und die Niederlande, wie der Beschwerdeführer geltend macht, die Anzahl ihrer an andere Länder gerichteten Gesuche auch schon selbst veröffentlicht; überdies haben die Bundesbehörden in jeweils spezifischem Kontext vereinzelt entsprechende Angaben, etwa im Verhältnis zu Deutschland oder Indien, gemacht. Das bedeutet aber nicht, dass die Offenlegung einer umfassenden Statistik aller Gesuchszahlen die Beziehungen und die Verhandlungsposition der Schweiz im Verhältnis zu anderen Staaten nicht belasten würde. Bei der Frage, wann es allenfalls sinnvoll oder angebracht ist, einzelne Zahlen zu publizieren, handelt es sich um eine Frage der politischen Opportunität, deren Beantwortung in erster Linie den Exekutivbehörden vorbehalten bleiben muss.
Dem Bundesrat und der jeweils zuständigen Bundesverwaltungseinheit muss dabei eine politische Steuerungsfunktion zukommen, die eine gewisse Zurückhaltung der Gerichte rechtfertigt. Insbesondere kann es sich aufdrängen, Staaten, welche die Veröffentlichung bestimmter Informationen als weniger heikel beurteilen, auch unterschiedlich als andere zu behandeln. Einzig wenn nur noch die Zahlen eines Landes oder von wenigen Ländern nicht publik sind, erscheint eine besondere und weitergehende Rechtfertigung für die spezifische Zurückhaltung erforderlich. Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor.

4.4.2. In diesem Zusammenhang ist es auch nicht unzulässig, mit dem Bundesverwaltungsgericht die aussenpolitisch angespannte Situation im Bereich der Steueramtshilfe mitzuberücksichtigen, wie das die Vorinstanz tut und der Beschwerdeführer zu Unrecht beanstandet. Wieweit in einem solchen Umfeld die Publikation von entsprechenden als heikel zu wertenden Informationen verantwortbar ist, verlangt erneut eine vorwiegend politische Beurteilung. Weniger bedeutsam mag aus schweizerischer Sicht allenfalls sein, ob die Offenlegung der Gesuchszahlen einen Staat dazu bringt, seine Praxis zu überdenken und insbesondere die Anzahl der gestellten Gesuche aus innenpolitischen Gründen zu erhöhen, um nicht inaktiv zu erscheinen. Obwohl sich eine solche Gefahr nicht gänzlich verneinen lässt, ist sie aber wohl nur schwer einzuschätzen. Nicht von der Hand zu weisen ist jedoch, dass die Schweiz bei der Veröffentlichung von Angaben, die ein anderer Staat lieber vertraulich behandeln möchte, aussenpolitisch und bei hängigen oder künftigen Verhandlungen unter Druck geraten könnte. Die Vorinstanzen durften weiter berücksichtigen, dass die Schweiz sich im Verfahren der Länderüberprüfung durch die OECD befand, in der unter anderem die Praxis des
Informationsaustausches, der steuerrechtlichen Vertraulichkeit sowie der Steueramtshilfe auf Übereinstimmung mit den OECD-Standards kontrolliert wird. Dass die schweizerischen Behörden in diesem Zusammenhang zusätzliche Schwierigkeiten vermeiden wollten, ist nachvollziehbar und auch bedeutsam.

4.4.3. Schliesslich ist zu beachten, dass die Steuerverwaltung dem Beschwerdeführer nicht etwa gar keine Informationen gegeben hat. Vielmehr hat sie ihm mit Mail vom 4. April 2014 die Gesamtzahl der der Schweiz

jeweils in den Jahren 2011 bis 2013 gestellten Amtshilfegesuche mitgeteilt und dabei in der entsprechenden Reihenfolge die vier Staaten ausdrücklich genannt, die in dieser Zeitperiode die meisten Einzelgesuche eingereicht hatten. Ebenfalls ergingen Äusserungen zur Bedeutung der USA als Amtshilfegesuchsteller mit der Erläuterung, weshalb sich die entsprechenden Gruppengesuche nicht ohne weiteres mit der Anzahl von Einzelgesuchen der anderen vier genannten Staaten vergleichen liessen. Die Steuerverwaltung hat damit zwar nicht die vom Beschwerdeführer verlangten detaillierten Angaben gemacht, ist dem Transparenzgebot aber doch in allgemeinerer Form teilweise nachgekommen.

4.5. Soweit sich das Bundesverwaltungsgericht Zurückhaltung bei der gerichtlichen Kontrolle des Entscheids der Steuerverwaltung auferlegte, beruht dies auf sachlichen Gründen und die Nutzung des Spielraums durch die Exekutivbehörden erscheint nicht pflichtwidrig. Sodann steht die rechtliche Würdigung des Falles durch die Vorinstanz nicht im Widerspruch zur bundesgesetzlichen Regelung. Das Bundesverwaltungsgericht verletzte somit Bundesrecht nicht, indem es dem Beschwerdeführer den fraglichen Zugang zu den von ihm verlangten Informationen verweigerte.

5.

5.1. Zu prüfen bleibt, ob in Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgebots eine Veröffentlichung der umstrittenen Statistik zumindest insoweit anzuordnen ist, als die betroffenen Staaten nach vorgängiger Anfrage der Publikation ihrer eigenen Zahlen zustimmen. Das Bundesverwaltungsgericht verneinte eine solche Lösung im Wesentlichen mit der Begründung, eine teilweise Offenlegung der Amtshilfestatistik sei aussenpolitisch heikel und könne zu unvorhersehbaren sowie für die Schweiz nachteiligen Reaktionen anderer Staaten führen. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, dabei handle es sich lediglich um Mutmassungen, was nicht entscheidwesentlich sein könne.

5.2. Es liegt auf der Hand, dass es für die Vorinstanzen schwierig ist, die Reaktionen der anderen betroffenen Staaten auf eine Publikation der Statistik der gestellten Amtshilfegesuche abzuschätzen. Der eindeutige Beweis für nachteilige Folgen kann daher nicht verlangt werden. So oder anders kommt es jedoch nur in zweiter Linie auf die Interessen des fremden Staates an. Vorrangig geht es beim Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ um die Wahrung der schweizerischen Interessen. Die hier zu beurteilende Rechtsfrage ist denn auch nicht zu verwechseln mit der Frage, ob einem allenfalls betroffenen Dritten vor Veröffentlichung eines amtlichen Dokuments gemäss Art. 11 BGÖ ein Anhörungsrecht zu gewähren ist, weil seine Privatsphäre beeinträchtigt sein könnte (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6). Art. 11 BGÖ dient dem Schutz privater und nicht öffentlicher Interessen und ist hier nicht anwendbar.

5.3. Wie bereits dargelegt, ist es nicht ausgeschlossen, dass andere Staaten durchaus bereit sind, die Anzahl ihrer steuerrechtlichen Amtshilfegesuche an die Schweiz offenzulegen. Es obliegt jedoch nicht den schweizerischen Behörden, die entsprechenden Anfragen für den Beschwerdeführer zu tätigen und damit sozusagen seine journalistische Recherchetätigkeit zu übernehmen. Vielmehr ist es diesem unbenommen, die Staaten, an deren Zahlen er interessiert ist, selbst anzufragen. Daran hindert ihn nichts, was allenfalls anders wäre, wenn im Unterschied zu hier demjenigen, der um Zugang zu Daten ersucht, gar nicht bekannt sein kann, an wen er sich dafür zu wenden hat (wie das insbesondere, allerdings bei der Anwendung des hier nicht einschlägigen Art. 11 BGÖ, im bereits erwähnten Urteil des Bundesgerichts 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 zutraf). Dass auf diesem Weg im Ergebnis allenfalls nur eine unvollständige Liste zusammenkommt, fällt nicht ins Gewicht, denn dies wäre nicht anders, wenn die schweizerischen Behörden die Anfragen vornehmen würden. Auch sie wären für die Erstellung der Gesamtstatistik von der jeweiligen Zustimmung der Staaten abhängig, bzw. sie müssten alle Angaben löschen oder einschwärzen, die Rückschlüsse auf einzelne
Staaten zuliessen, die ihre Zustimmung nicht erteilen. Im Übrigen ist auch unklar, welche Staaten angefragt werden sollen, ob nur diejenigen, die mindestens ein Gesuch gestellt haben, oder alle, mit denen ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, oder sogar alle von der Schweiz anerkannten Staaten. Es kann ja durchaus auch von Interesse sein, dass ein bestimmter Staat überhaupt nie ein Amtshilfegesuch eingereicht hat. Gerade solche Fälle könnten aber auch diplomatisch heikel sein. Es besteht kein Anlass dafür, dass der Bund insofern dem Anliegen des Beschwerdeführers zu entsprechen und an seiner Stelle die gewünschten Anfragen durchzuführen

hätte.

5.4. Der angefochtene Entscheid verstösst demnach auch nicht gegen Bundesrecht, indem er die Verpflichtung der schweizerischen Behörden zur Offenlegung der verlangten Statistik nach Anfrage um Zustimmung bei den betroffenen Staaten verneint.

6.
Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Anlass für eine völlige Kostenbefreiung besteht nicht; hingegen kann bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr antragsgemäss in Rechnung gestellt werden, dass der Beantwortung der vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragestellung ein gewisses öffentliches Interesse zukommt (vgl. Art. 66 Abs. 1 zweiter Satz BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Mai 2016

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax