Urteilskopf

142 II 313

28. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. gegen Eidgenössische Steuerverwaltung (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016

Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2, Art. 17 und Art. 180 Abs. 2 BV, Art. 3, 4, 5, 6 Abs. 1 sowie Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ; Zugang zu Informationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung gestützt auf das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung.

Gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes besteht ein subjektiver Anspruch auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten von Verwaltungseinheiten des Bundes unter Vorbehalt der gesetzlichen Ausnahmen. Das Verhältnis des Transparenzgebots zu besonderen Vertraulichkeitsregeln lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall (E. 3). Tragweite des Vorbehalts der aussenpolitischen Interessen und der internationalen Beziehungen der Schweiz bei Informationen über den Umfang der internationalen Amtshilfe in Steuersachen (E. 4 und 5).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 2, art. 17 et art. 180 al. 2 Cst., art. 3, 4, 5, 6 al. 1 ainsi qu'art. 7 al. 1 let. d LTrans; accès aux informations de l'administration fédérale des contributions fondé sur le principe de la transparence de l'administration.

Selon la loi fédérale sur la transparence, il existe un droit subjectif à la consultation des documents officiels des unités administratives de la Confédération, sous réserve d'exceptions prévues par la loi. Le rapport entre l'obligation de transparence et les règles particulières de confidentialité ne peut pas être établi de façon générale, mais doit s'apprécier de cas en cas. Il faut opérer une pesée des intérêts opposés dans le cas d'espèce (consid. 3). Portée de la réserve des intérêts de politique extérieure et des relations internationales de la Suisse lors d'informations sur l'étendue de l'assistance administrative internationale en matière fiscale (consid. 4 et 5).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2, art. 17 e art. 180 cpv. 2 Cost., art. 3, 4, 5, 6 cpv. 1 nonché art. 7 cpv. 1 lett. d LTras; accesso a informazioni dell'amministrazione federale delle contribuzioni sulla base del principio di trasparenza dell'amministrazione.

Secondo la legge federale sulla trasparenza sussiste un diritto soggettivo all'accesso a documenti ufficiali di unità amministrative della Confederazione, riservate le eccezioni previste dalla legge. Il rapporto tra l'obbligo di trasparenza e le regole particolari sulla confidenzialità non può essere stabilito in maniera generale, ma di caso in caso. I contrapposti interessi devono essere ponderati nel singolo caso (consid. 3). Portata della riserva della compromissione degli interessi della politica estera o delle relazioni internazionali della Svizzera nell'ambito di informazioni sull'estensione dell'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (consid. 4 e 5).

Sachverhalt ab Seite 314

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. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.
(Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Nach Art. 6 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ; SR 152.3) 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: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 4 ff. zu Art. 1 BGÖ; STEPHAN C. BRUNNER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Brunner/Mader [Hrsg.], 2008, N. 5 ff. zu Art. 1 BGÖ; 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 (BRUNNER/MADER, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Einleitung N. 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, 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 Zugang 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; BLECHTA, a.a.O., N. 20 ff. zu Art. 1 BGÖ). 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 Amtshilfeer-

suchen 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: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 9 ff. zu Art. 7 BGÖ). Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand der dargelegten Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist.

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. Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2010 f. Ziff. 2.2.2.1.4). Strittig ist hier, ob die Veröffentlichung der vom Beschwerdeführer 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. Ziff. 2.2.2.1.3 f.). Überdies ergibt sich dies aus der französischsprachigen Gesetzesfassung, wo in noch vagerer Form als in der deutschen oder italienischen Sprachversion in Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ die Wortfolge "risque de compromettre" verwendet wird.

BGE 142 II 313 S. 319

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. Ziff. 2.2.2.1.4; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Brunner/Mader [Hrsg.], 2008, N. 31 zu Art. 7 und N. 46 zu Art. 8 BGÖ). Analoges gilt, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Daten die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten (BBl 2003 2010 f.; STEINEM, a.a.O., N. 25 zu Art. 7 BGÖ). Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usanzen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus (BBl 2003 2010 f. Ziff. 2.2.2.1.4; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., N. 33 zu Art. 7 BGÖ). Schliesslich muss die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen. Diese Gefahr setzt voraus, dass sich der Nachteil nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt (vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., N. 4 zu Art. 7 BGÖ). 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 (SR 172.32) für die

BGE 142 II 313 S. 320

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 Streitsa-

che. 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. (...)