



Abteilung I
A-3631/2009
{T 1/2}

Urteil vom 15. September 2009

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Lorenz Kneubühler,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Silja Hofer.

Parteien

Martin **Stoll**, c/o Redaktion SonntagsZeitung, Postfach,
8021 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV,
Direktionsstab, Eigerstrasse 65, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:**A.**

Martin Stoll, Journalist bei der SonntagsZeitung, ersuchte mit der Eingabe vom 24. April 2008 die Eidgenössische Steuerverwaltung (nachfolgend ESTV), ihm die „Cockpits-Berichte“ der dem Direktor der ESTV unterstellten Abteilungen sowie der beiden Hauptabteilungen für die Jahre 2006, 2007 und 2008 in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Weiter bat er, ihm die Amtsreportings für dieselbe Zeitspanne zuzustellen. Am 6. Mai 2008 teilte ihm die ESTV mit, zu diesen Dokumenten keinen Zugang zu gewähren; beim „Cockpits“ handle es sich um das zentrale Führungsinstrument des Direktors der ESTV, das mit Informationen aus den unterstellten Organisationseinheiten der ESTV gespeisen werde. Auf der Basis dieser Grundlagen würden die Führungsentscheide der Amtsleitung getroffen. Das Cockpits enthalte nebst der Berichterstattung der ESTV-Einheiten über den Erreichungsgrad der allgemeinen Amtsziele insbesondere eine in die Zukunft gerichtete strategische Standortbestimmung sowie eine Fülle von Kennzahlen und Ziffern aus der aktuellen Praxis. Ein Einblick würde zum Teil detaillierte Rückschlüsse auf die generelle und insbesondere künftige Arbeitsweise der ESTV erlauben. In diesem Sinn erfülle das Cockpits ausser einer Controlling- insbesondere auch eine Steuerungsfunktion. Die Umsetzung der teilweise mehrjährigen Planung diverser Massnahmen würde erheblich in Frage gestellt, wenn ihre Grundlagen Dritten oder gar der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden müssten.

B.

Am 14. Mai 2008 stellte Martin Stoll beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag, der am 3. April 2009 zur Empfehlung an die ESTV führte, Martin Stoll eine Auflistung der Berichte mit den Bezeichnungen „Cockpits“ und „Amtsreporting“ aus den Jahren 2006 bis 2008 (sofern nach dem 30. Juni 2006 erstellt) zuzustellen und ihn aufzufordern, sein Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren.

Am 7. Mai 2009 erliess die ESTV eine Verfügung, in der sie Martin Stoll den Zugang zu den „Cockpits-Berichten der dem Direktor der ESTV unterstellten Abteilungen sowie der beiden Hauptabteilungen für die Jahre 2006, 2007 und 2008 sowie zu den Amtsreportings für dieselbe Zeitspanne“ verweigerte mit der Begründung, das ESTV-interne Berichts- und Steuerungssystem (Cockpits), das im Übrigen auch den

Mitarbeitenden der ESTV nicht uneingeschränkt zur Verfügung stehe, enthalte nebst der retrospektiven Berichterstattung der ESTV-Organisationseinheiten insbesondere eine in die Zukunft gerichtete strategische Standortbestimmung sowie eine Vielzahl von Aussagen qualitativer und quantitativer Natur zur Aufsichts- und Kontrolltätigkeit der ESTV und deren Planung sowie zum Informationsaustausch zwischen verschiedenen Steuerbehörden. Zudem würden an diversen Stellen Massnahmen und Handlungen anderer Behörden der Bundesverwaltung kommentiert und beurteilt. Diese Fülle von Kennzahlen und Ziffern aus der aktuellen Praxis diene als Grundlage für die Entscheidungsfindung der Amtsleitung und zur Planung konkreter Massnahmen. Die Umsetzung dieser Massnahmen würden erheblich in Frage gestellt, wenn deren Grundlagen Dritten oder gar der Öffentlichkeit bekannt gegeben würden. Das Cockpits enthalte zudem teilweise sehr provisorische Einschätzungen über das zu erwartende Verhalten von internationalen Organisationen und Staaten. Würden diese Einschätzungen veröffentlicht, so könnte dies die Position der Schweiz in künftigen internationalen Verhandlungen schwächen. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit bilde die Vertraulichkeit ein wesentliches Element für den Erfolg oder Misserfolg und sei generell anerkannt. Zudem verstehe es sich von selbst, dass das Cockpits bei einer Abgabe an die Öffentlichkeit in Zukunft nicht mehr in der gleichen Form weitergeführt werden könnte. Der gegenwärtig umfangreiche und sehr aussagekräftige Informationsgehalt dieses Steuerungssystems würde dadurch stark leiden. Die Folge wäre eine erhebliche Schwächung der Meinungs- und Willensbildung im Amt und damit der Amtsführung.

C.

Am 5. Juni 2009 reichte Martin Stoll (nachfolgend Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein mit den Begehren, die angefochtene Verfügung der ESTV sei aufzuheben und es seien ihm die „Cockpits-Berichte“ der dem Direktor der ESTV unterstellten Abteilungen sowie der beiden Hauptabteilungen für die Jahre 2006, 2007 und 2008 sowie die Amtsreportings derselben Zeitspanne in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen, eventuell sei die ESTV anzuweisen, ihm eine Auflistung der Berichte mit den Bezeichnungen „Cockpits“ und „Amtsreporting“ aus den Jahren 2006 bis 2008 (sofern nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt) zuzustellen, verbunden mit einer Aufforderung, sein Zugangsgesuch innert Frist zu präzisieren. Er machte im Wesentlichen geltend, die ESTV wehre sich offensichtlich dagegen, dass ihre Amtsführung überhaupt einer öffentli-

chen Überprüfung unterzogen werden könne; die ESTV ignoriere damit die Rolle der Medien als „public watchdog“. Das Gesetz eröffne auch die Möglichkeit, Teile von Berichten einzuschwärzen, sofern es um Aussagen gehe, welche die Interessen der Schweiz tangierten.

D.

Die ESTV stellte in ihrer Vernehmlassung vom 27. Juli 2009 das Begehren, die Beschwerde abzuweisen und machte geltend, beim „Cockpits“ handle es sich um ein Führungsinstrument des Direktors (resp. der Geschäftsleitung) der ESTV, das mit „rohen“ Informationen aus den unterstellten Organisationseinheiten der ESTV gespiesen werde. Auf der Basis dieser Grundlagen würden die strategischen und operationellen Führungsentscheide der Amtsleitung getroffen sowie das sogenannte interne Amtsreporting erstellt. Das Cockpits enthalte nebst der Berichterstattung der ESTV-Einheiten über den Erreichungsgrad der allgemeinen Amtsziele insbesondere eine in die Zukunft gerichtete strategische Standortbestimmung sowie unzählige Aussagen qualitativer und quantitativer Natur zur Aufsichts- und Kontrolltätigkeit der ESTV und zum Informationsaustausch zwischen verschiedenen Steuerbehörden. Darunter befänden sich insbesondere auch Informationen, die explizit dem Steuergeheimnis unterworfen oder innen- und aussenpolitisch brisant seien und solche, die der internen Personalbeurteilung diene. Zudem würden an diversen Stellen Massnahmen anderer Behörden und der Bundesverwaltung kommentiert und beurteilt. Das Cockpits enthalte auch teilweise sehr provisorische Einschätzungen über das zu erwartende Verhalten von internationalen Organisationen und Staaten sowie Entwicklungen im internationalen Umfeld. Es widerspreche den aussenpolitischen Interessen der Schweiz, wenn Äusserungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen publik würden. Ein grosser Teil der Aktivitäten der ESTV sei tatsächlich nicht geeignet, der Öffentlichkeit unterbreitet zu werden. Die freie Meinungs- und Willensbildung des Amtes sowie die Umsetzung der teilweise mehrjährigen Planung diverser Massnahmen würden erheblich in Frage gestellt, wenn Informationen aus dem ESTV-internen Berichts- und Steuerungssystem „Cockpits“ Dritten oder gar der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden müssten.

E.

Die weiteren entscheiderelevanten Begründungen der Verfahrensparteien werden im Rahmen der Erwägungen des Bundesverwaltungsge-

richts aufgenommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und die ESTV eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen und durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert. Er ist demzufolge ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Der Beschwerdeführer kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basel 2008, Rz. 2.149 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1758 ff.).

2.

2.1 Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) , in Kraft getreten am 1. Juli 2006, will die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern (Art. 1 BGÖ).

Es stellt einen Paradigmenwechsel dar, indem es den früheren Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip kehrt, und es verankert ein subjektives und durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, S. 3 f. [Öffentlichkeitsgesetz]; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 75 f.; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration, Genf/Zürich/Basel, S. 16 f.) und vorab auch zur Kontrolle der Verwaltung (THIERRY TANQUEREL, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel [Hrsg.], Surveillance et contrôle de l'administration, Zürich 2008, S. 198 mit Hinweisen). Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963, 1976, 1984; SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 54 f.). Das Gesetz gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Ein amtliches Dokument ist jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wären (KURT NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 97). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente. Das entsprechende Gesuch muss hinreichend genau formuliert sein und in diesem Sinn einen konkreten Fall betreffen (BBl 2003 1976), damit die Behörde das Dokument identifizieren kann (ISABELLE HÄNER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 216 ff.).

2.2 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in den Fällen des Art. 7 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Die privaten oder öffentlichen Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selber vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt (BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 129 f.; BBl 2003 2006).

Ausnahmen vom Prinzip der Öffentlichkeit gelten insbesondere, wenn durch den Zugang die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ), da es legitim ist dafür zu sorgen, dass die Behörden ihre Entscheidungen vorbereiten, ihre Arbeit planen, ihre Strategie festlegen, Alternativen prüfen und Vereinbarungen aushandeln können, ohne dem Druck der Medien oder der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 134). Die Verwaltung soll nicht durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starkem Druck der Öffentlichkeit geraten (BBI 2003 2007). Ebenso soll durch die Einschränkung, den Aufschub oder die Verweigerung des Zugangs die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen nicht beeinträchtigt werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Dazu gehören zum Beispiel Aufsichtsmassnahmen oder Inspektionen der Steuerbehörden (BBI 2003 2009; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 139). Ausserdem kann – im hier interessierenden Bereich – der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Diese Ausnahme betrifft in erster Linie die Tätigkeiten des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens (BBI 2003 2009; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 140). Auch die Beeinträchtigung aussenpolitischer Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz können eine Ausnahme bilden (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird sodann gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Im Einzelnen sind die Vorschriften der Datenschutzgesetzgebung massgebend (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 158 ff.).

2.3 Art. 8 BGÖ regelt die besonderen Fälle und insbesondere, dass amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie Grundlage darstellen, getroffen ist (Abs. 2) oder amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen (in einer kurzen oder zumindest ab-

sehbarer Frist bevorstehenden) Verhandlungen in keinem Fall zugänglich sind (Abs. 4; BBI 2003 2015; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 173 f.). Der Zugang zu Berichten über die Evaluation der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen ist gewährleistet (Abs. 5). Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Vollzugs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen (MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 182).

2.4 Amtliche Dokumente, die dem Steuergeheimnis unterstehen, sind gemäss Art. 4 BGÖ vom Recht auf Zugang ausgenommen (BBI 2003 1964, 1977; vgl. z. B. Art. 110 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG, SR 642.11], Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG, SR 642.14], Art. 55 des Mehrwertsteuergesetzes vom 2. September 1999 [MWSTG, SR 641.20], Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer [VStG, SR 642.21], Art. 33 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben [StG, SR 641.10]). Vorbehalten bleiben gemäss Art. 4 Bst. b BGÖ ferner auch spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze (vgl. dazu BERTIL COTTIER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 83 ff.). Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 186 ff.).

2.5 Die Behörde muss bei jedem Gesuch, in einzelfallweiser Güterabwägung (BGE 133 II 214 E. 2.3.3; NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 97), nach Feststellung des Charakters eines amtlichen Dokuments, untersuchen, ob eine spezielle Gesetzesbestimmung Anwendung findet, die den Zugang präzisiert, erlaubt, beschränkt oder verweigert und bestimmen, ob das gewünschte Dokument von Art. 8 BGÖ erfasst wird, das Bestehen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen an der Geheimhaltung abklären (vgl. Art. 6 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [VBGÖ, SR 152.31]). Sodann hat die Behörde zu beurteilen, ob der Zugang in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips (BGE 133 II 215 E. 2.3.3) eingeschränkt, aufgeschoben, verweigert oder – in Ausnahmefällen – mit Auflagen oder Bedingungen verbunden werden muss (BBI 2003 2005, 2007).

2.6 Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Verwaltungsmassnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Die Verwaltungsmassnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (BGE 130 I 16 E. 5, 128 II 292 E. 5.1 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581 ff., 591).

2.7 Gemäss den bereinigten Weisungen der ESTV vom 25. Oktober 2006 zum Berichts- und Steuerungssystem Cockpits befasst sich das System primär mit dem Blick in die Zukunft. Die Instrumente sind auf die Steuerung und die führungsrelevanten Informationen ausgerichtet. Sie sollen Entscheide über Sollzustände und deren Erreichung sowie die Selbststeuerung jeder Stufe erlauben. Die verschiedenen Bereiche sollten aber die für ihre Tätigkeit wichtigen Kennzahlen intern weiterhin aufdatieren.

Das März-Reporting behandelt High- und Lowlights, laufende Geschäfte mit quantitativer und qualitativer Zielsetzung sowie Projekte. Das August-Reporting wird ergänzt durch Lage und Lageentwicklung, Vorschläge für Amtsziele des Folgejahres und Anträge im Hinblick auf Budget und Finanzplan. Das Dezember Reporting enthält wichtige Informationen für die Führung (zukunftsorientiert), absehbare Abweichungen zu den Zielvereinbarungen für das Folgejahr (zukunftsorientiert) und für die Geschäftstätigkeit relevante Zahlenreihen und Kennzahlen des abgelaufenen Jahres. Weiter erfolgen Berichte zu den Steuereinnahmen. Gemäss den Weisungen werden die Amtsziele festgelegt und gestützt darauf die mitarbeiterrelevanten Zielvereinbarungen getroffen, die auch die Mitarbeitergespräche über die Beurteilung und Standortbestimmung einschliessen.

3.

3.1 Die ESTV stellt nicht in Abrede, dass es sich bei den Cockpits der dem Direktor der ESTV unterstellten Abteilungen sowie der beiden

Hauptabteilungen und den Amtsreportings um amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ handelt, die damit grundsätzlich gemäss Art. 6 BGÖ der Öffentlichkeit zugänglich sind. Die ESTV macht aber geltend, Art. 7 und 8 BGÖ sowie spezielle Gesetzesbestimmungen zum Schutz des Steuergeheimnisses würden den Zugang zu diesen Dokumenten ausschliessen.

Die Cockpits bestehen jeweils aus neun verschiedenen Berichten, nämlich jenem der Hauptabteilung (nachfolgend HA) Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (mit den Berichten der HA-Leitung, des Bereichs Gesetzgebung, der Abteilungen BSU, Erhebung V+S, Recht, Inspektorat, Revisorat, Rückerstattung und der Sektion Allgemeine Dienste), der HA Mehrwertsteuer (mit den Berichten der HA-Leitung+Controlling, dem Bereich Gesetzgebung, den Abteilungen Rechtswesen, Revisorat und Inspektorat und den Sektionen Administratives und Wirtschaftsfragen), der Abteilung Internationales, der Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation, der Sektion Personal und Organisation, dem Direktionsstab, dem Leistungsbezug Informatik, dem Finanzinspektorat und der Wehrpflichtersatzabgabe, die jeweils per März, August und Dezember eines Jahres erstellt werden. Auf Stufe Amt erscheint ein Bericht jeweils im April (mit den High- und Lowlights, der strategischen Standortbestimmung, den Hauptprojekten und den politischen Projekten) und im Oktober (ergänzt mit den Hauptzielen des nächsten Jahres).

Da das Öffentlichkeitsgesetz am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, unterstehen amtliche Dokumente, die vor diesem Zeitpunkt erstellt wurden, nicht den entsprechenden Regeln über den Zugang nach diesem Gesetz.

3.2 Zunächst ist zu klären, ob und inwieweit nach Art. 8 Abs. 5 BGÖ der absolute Zugang zu den Dokumenten verlangt (E. 3.3), und anschliessend, inwieweit die Ausnahmen zum Zugang der vom Beschwerdeführer geforderten Unterlagen nach Art. 7 BGÖ greifen (E. 3.4). Sodann werden die besonderen Fälle gemäss Art. 8 BGÖ erwogen (E. 3.5). Schliesslich soll geklärt werden, inwieweit die Spezialgesetzgebung zum Steuergeheimnis einen Zugang zu den Cockpits-Berichten ausschliesst (E. 3.6).

3.3 Art. 8 Abs. 5 BGÖ gebietet den absoluten Zugang zu Berichten über die Evaluation der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und

die Wirksamkeit ihrer Massnahmen (MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 181 ff.; BBI 2003 2015). Es gehören dazu Berichte im Rahmen von Wirksamkeitsprüfungen, Studien, die sich mit der Effektivität von Erlassen (z. B. Berichte der HA Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben und der HA Mehrwertsteuer im Bereich der Gesetzgebung) befassen, Wirtschaftlichkeitsanalysen über den sparsamen Einsatz finanzieller Mittel (z. B. der HA-Leitung; vgl. dazu MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 182). Ausgeschlossen davon sind Berichte über die Bewertung der Leistung einzelner Personen (BBI 2003 2015). Die umfangreiche Prüfung der Cockpits für den Zeitraum März 2006 bis März 2008 durch das Bundesverwaltungsgericht zeigt, dass diese in ganz wesentlichem Umfang auch die Evaluation der Leistungsfähigkeit der ESTV und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen betreffen (mit Ausnahme der finanzorientierten Prüfungen; vgl. dazu MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 183) und insoweit dem absoluten Zugang offenstehen. Der Zugang zu Berichten nach Art. 8 Abs. 5 BGÖ kann grundsätzlich auch dann bestehen, wenn spezielle Ausnahmegründe nach Art. 7 oder 8 BGÖ vorliegen (MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 183); in solchen Fällen müsste zwischen einem Aufschub der Offenlegung und deren grundsätzlicher Verweigerung abgewogen werden (vgl. Bundesamt für Justiz, Leitfaden Gesuchsbeurteilung, Ziff. 2.3, bei MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 184).

3.4 Überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung können gemäss Art. 7 BGÖ den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränken, aufschieben oder verweigern (E. 2.2).

3.4.1 Dies ist nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ – wie erläutert – der Fall, wenn durch den Zugang die freie Meinungs- oder Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde wesentlich (vgl. dazu COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 135) beeinträchtigt werden kann. Die Verwaltung soll nicht durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit geraten. Die dem Bundesverwaltungsgericht vorliegenden Cockpits der Periode März 2006 bis März 2008 enthalten zahlreiche Berichte und statistische Angaben, High- und Lowlights der Berichtsperiode, Berichte über Sitzungen verschiedener Gremien, Arbeitsgruppen und der Schweizerischen Steuerkonferenz, Zusammenstellungen über pendente Gesetzgebungsgeschäfte, Bemerkungen zu Zielen der Abteilungen, zum Stand der

Zielerreichung sowie zum Handlungsbedarf. Berichte und Informationen, die allerdings die freie Meinungs- oder Willensbildung der ESTV oder eines ihrer Ämter wesentlich beeinträchtigen könnten, finden sich in den umfangreichen Dokumenten nur punktuell; ausserdem ist zu berücksichtigen, dass Dokumente, deren Erstellung zum Teil schon mehrere Jahre zurückliegt – und die einen Zeitraum betreffen, der ebenfalls schon weit in der Vergangenheit liegt –, weder die freie Meinungs- und Willensbildung des Amtes noch die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigen können. Kritisch können in diesem Sinn allenfalls noch die Cockpits aus dem März 2008 sein; der ESTV wird es aber möglich sein, diese Berichte genauer auf ihre Relevanz in Bezug auf die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen in der Zukunft zu untersuchen und den Zugang unter Umständen aufzuschieben (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 132). Es widerspricht dem Prinzip der Verhältnismässigkeit (E. 2.6), den Zugang vollkommen zu verweigern; es können neben einem eventuellen Aufschub des Zugangs betreffend die jüngsten Dokumente aus dem Jahr 2008 in diesen an wenigen Stellen und mit geringem Aufwand Streichungen und Abdeckungen vorgenommen werden, soweit der Sinn des amtlichen Dokuments bewahrt werden kann (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 132). Eine Ausnahme dazu bildet das Reporting auf Stufe Amt. Hier finden sich unter der Rubrik „Ausblick“ (wahrscheinliche Weiterentwicklung) zahlreiche Hinweise in die weitere Zukunft, durch die die freie Meinungs- oder Willensbildung des Amtes ganz wesentlich beeinträchtigt werden könnte, wenn der Zugang zu diesem Dokument gewährleistet werden müsste. Blosser zeitlicher Aufschub würde nicht genügen oder das Abdecken einzelner Passagen würde das Dokument nicht mehr verständlich machen, sodass die ESTV zu Recht den Zugang zu diesem Dokument verweigerte. Wenn allerdings das zeitliche Interesse der Behörde an einem Aufschub des Zugangs nicht mehr bestehen wird, ist auch dieses Dokument (allenfalls nach Abdecken einzelner Passagen) dem Beschwerdeführer zur Verfügung zu stellen.

3.4.2 Durch die Einschränkung, den Aufschub oder die Verweigerung des Zugangs soll die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen nicht beeinträchtigt werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Dazu gehören zum Beispiel Aufsichtsmassnahmen oder Inspektionen der Steuer- und Zollbehörden. Kontrollen sollen dadurch nicht ihrer Wirksamkeit entzogen werden (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öff-

fentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 139). Auch solche Hinweise auf ganz konkrete, in der bevorstehenden Berichtsperiode anstehende Massnahmen finden sich in den Reportings höchstens vereinzelt (und wenn, betreffen sie einen Zeitpunkt, der auch schon einige Jahre zurückliegt); sie können ohne weiteres abgedeckt werden, soweit sie zum Zeitpunkt des Zugangs überhaupt noch relevant sind.

3.4.3 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann sodann gemäss Art. 7 Abs. Bst. c BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Diese Ausnahme betrifft in erster Linie die Tätigkeiten des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens, insbesondere Einsatzdispositive der Streitkräfte, der Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung und Analysen der Nachrichtendienste (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 139 f.). Die Durchsicht der Cockpits zeigt, dass darin keine solchen Informationen enthalten sind, die nicht abgedeckt werden könnten.

3.4.4 Auch eine mögliche Beeinträchtigung der ausserpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz können eine Ausnahme gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ bilden. Diesbezüglich enthalten die Berichte der Abteilung Internationales (sowie das Reporting Stufe Amt) Kommentare zu Verhandlungen mit anderen Ländern, der OECD und der EU sowie Informationen über den zukünftigen Entscheidungs-/Handlungsbedarf, die geeignet sind, die ausserpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz zu beeinträchtigen (auch unten E. 3.4.2). Die ESTV hat den Zugang zu diesen Berichten zu Recht verweigert.

3.4.5 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die ESTV die Cockpits der Abteilung Internationales und das Reporting auf Stufe Amt zu Recht vom Zugang ausgeschlossen hat, während die anderen Cockpits (allenfalls unter Berücksichtigung eines gewissen zeitlichen Aufschubs) nach Streichungen und Abdeckungen zugänglich zu machen sind.

3.5 Besondere Fälle des grundsätzlichen und zeitlichen Ausschlusses des Zugangs regeln Art. 8 Abs. 2 und 4 BGÖ (E. 2.3; MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 167 ff.).

3.5.1 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ dürfen – wie erläutert (E. 2.3) – amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische

oder administrative Entscheidung getroffen ist, für den sie Grundlage darstellen. Ein solches Dokument muss einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einer konkreten Entscheidung aufweisen und zugleich für diese Entscheidung von beträchtlichem materiellem Gewicht sein, damit nicht über diesen Gesetzesartikel der Zweck des BGÖ ausgehebelt wird (MAHON/GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., S. 174). Auch diesbezüglich zeigt die Durchsicht aller dem Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung stehenden Cockpits aus dem Zeitraum von März 2006 bis März 2008, dass die Berichte lediglich ganz vereinzelt und punktuell einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einer konkreten Entscheidung aufweisen und zugleich für diese Entscheidung heute noch von beträchtlichem materiellem Gewicht sein können. Auch solche Passagen können in den Berichten mit relativ geringem Aufwand abgedeckt und der Zugang somit im Rahmen der Verhältnismässigkeit (E. 2.7) gewährt werden.

3.5.2 In keinem Fall zugänglich sind gemäss Art. 8 Abs. 4 BGÖ amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen (in einer kurzen oder zumindest absehbaren Frist bevorstehenden) Verhandlungen, da keine Verhandlung wirkungsvoll geführt werden kann, wenn eine Partei von Anfang an gezwungen werden könnte, ihre Karten auf den Tisch zu legen (BBI 2003 2015). Die Prüfung der Cockpits März 2006 bis März 2008 (ca. 2'000 Seiten) zeigt, dass sich wiederum praktisch keine Berichte über Positionen der ESTV in laufenden und zukünftigen Verhandlungen finden und diese Berichte ohnehin praktisch kaum den Zeitraum des Jahres 2009 und später betreffen. Wo dies ausnahmsweise der Fall ist, können die betreffenden Hinweise und Passagen wiederum leicht abgedeckt werden. Es wäre dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und dem Willen des Gesetzes der grundsätzlichen Öffentlichkeit amtlicher Dokumente (E. 2.1) nicht Nachachtung verliehen, wenn wegen einzelner und sehr verstreuter Bemerkungen die gesamten Cockpits dem Zugang entzogen werden könnten.

3.6 Soweit allenfalls das Steuergeheimnis bestimmter Personen betroffen ist (E. 2.4), können nach der Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts die entsprechenden Bemerkungen in den Cockpits ebenfalls mit geringem Aufwand abgedeckt werden. Es wäre unverhältnismässig, wegen dieser wenigen Passagen die gesamten Cockpits unzugänglich zu machen.

4.

Zusammenfassend gilt: Die umfangreichen Cockpits aus den Jahren 2006 bis 2008 haben zahlreiche Funktionen; es sind sowohl Berichts- als auch Steuerungssysteme (E. 2.7). Sie evaluieren die Leistungsfähigkeit der ESTV als Teil der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen (Art. 8 Abs. 5 BGÖ), dienen auch der Meinungs- und Willensbildung der ESTV (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ), bilden die Grundlage für administrative Entscheide (Art. 8 Abs. 2 BGÖ) und enthalten Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen mit anderen Staaten oder Staatengemeinschaften (Art. 8 Abs. 4 BGÖ). Dies alles kann dennoch nicht dazu führen, dass die Cockpits insgesamt dem Zugang der Öffentlichkeit entzogen werden können. Vielmehr sind sie im Rahmen der Verhältnismässigkeit (E. 2.6) und nach Einzelfallabwägung offenzulegen.

Mit Ausnahme der Reportings auf Stufe Amt (jeweils April und Oktober) und derjenigen der Abteilung für Internationales ist der Zugang zu den Cockpits nach der Anonymisierung der Personendaten (Art. 9 Abs. 1 BGÖ) und der Abdeckung der Informationen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a-d, Art. 8 Abs. 3 sowie 4 BGÖ und unter Wahrung des Steuergeheimnisses in geeigneter Form zu gewährleisten. Die Beschwerde ist deshalb im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid der ESTV ist aufzuheben und diese ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer eine Auflistung der Berichte mit der Bezeichnung „Cockpits“ aus dem Zeitraum 2006 bis 2008 (soweit nach dem 30. Juni 2006 erstellt) zuzustellen und ihn aufzufordern, sein Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer nach Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten teilweise zu tragen. Sie werden auf Fr. 1'250.-- festgesetzt und gehen zu 2/5, ausmachend Fr. 500.--, zu Lasten des Beschwerdeführers. In diesem Umfang werden sie mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- verrechnet. Die Vorinstanz hat dem teilweise obsiegenden und unvertretenen Beschwerdeführer keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 7. Mai 2009 wird aufgehoben und die Eidgenössische Steuerverwaltung wird angewiesen, dem Beschwerdeführer eine Auflistung der Berichte mit der Bezeichnung „Cockpits“ der Jahre 2006 bis 2008 (soweit nach dem 30. Juni 2006 erstellt) zuzustellen und ihn aufzufordern, sein Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'250.-- werden dem Beschwerdeführer im Umfang von Fr. 500.-- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. D_DS Nr. 0005/06.06/090506; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Markus Metz

Silja Hofer

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: