

BGer 1C_346/2023 vom 16. Dezember 2024

Bundesgericht, 2024-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_346_2023

FR: TF 1C_346/2023 du 16 décembre 2024

IT: TF 1C_346/2023 del 16 dicembre 2024

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten sind eine Zwischenverfügung und ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG), wobei die Zwischenverfügung gemäss Art. 93 Abs. 3 BGG durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar ist, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirkt.

E. 1.2

Gemäss Art. 83 lit. a BGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Dieser Ausschlussgrund ist vorliegend nicht anwendbar, da es nicht um eine Anordnung mit vorwiegend politischem Charakter, d.h. einen eigentlichen "acte de gouvernement", geht (vgl. BGE 137 I 371 E. 1.2; Urteil 1C_321/2021 vom 7. Juni 2023 E. 1.1 mit Hinweisen).

E. 1.3

Der Beschwerdeführer hat an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Entscheide sowie als vom verweigerten Zugang direkt Betroffener zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 1.4

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Einzugehen ist zunächst auf die mit der Beschwerde ebenfalls angefochtene, selbständig eröffnete Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. März 2022.

E. 2.1

Gemäss der angefochtenen Zwischenverfügung hat der Beschwerdeführer am 25. Februar 2022 den prozessualen Antrag gestellt, ihm sei eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Aktennotiz vom 19. August 2016 zuzustellen und anschliessend eine zusätzliche Frist von 20 Tagen zur ergänzenden Stellungnahme anzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht wies das Gesuch mit der Begründung ab, dieses betreffe die gleiche Frage, die auch in der Hauptsache zu beurteilen sei und decke sich mit dem Streitgegenstand des hängigen Beschwerdeverfahrens. Eine Gutheissung des Gesuchs würde den Entscheid in der Hauptsache daher in unzulässiger Weise vorwegnehmen.

E. 2.2

Inwiefern sich die Zwischenverfügung auf den Inhalt des Endentscheids auswirkt (Art. 93 Abs. 3 BGG), braucht vorliegend nicht erörtert zu werden, da sich die Beschwerde insoweit ohnehin als unbegründet erweist: Bereits aus dieser Zwischenverfügung geht hervor, dass die ESTV dem Bundesverwaltungsgericht unter anderem die ungeschwärzte Version der streitgegenständlichen Aktennotiz vom 19. August 2016 eingereicht hat. Dieser Umstand bestätigt sich denn auch mit Blick auf die vom Bundesgericht eingeholten Vorakten und die Vernehmlassung der ESTV und wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Dessen Rüge, die Vorinstanz habe entscheidrelevante Beweismittel nicht berücksichtigt und damit den Untersuchungsgrundsatz verletzt, zielt damit ins Leere. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz nicht ausdrücklich auf den Inhalt der Aktennotiz eingegangen ist oder diesen zusammengefasst hat. Wie sie erwogen hat, hätte sie damit deren Inhalt offengelegt und den Entscheid in der Hauptsache vorweggenommen. Dass es darum nicht gehen könne, räumt der Beschwerdeführer selber ein. Inwiefern er in der Folge nicht in der Lage gewesen sein soll, die wesentlichen Überlegungen der Vorinstanz nachzuvollziehen und deren Verfügung sachgerecht anzufechten (vgl. BGE 150 III 1 E. 4.5; 149 V 156 E. 6.1), erschliesst sich nicht. Auch eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist daher zu verneinen.

E. 3

Hinsichtlich des angefochtenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Mai 2023 ist zunächst auf die massgebliche Rechtsgrundlage einzugehen.

E. 3.1

Die Vorinstanz erwog, die im Abkommen vom 2. November 1994 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Indien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen (DBA CH-IN; SR 0.672.942.31) statuierte Geheimhaltungspflicht sei an Art. 26 Abs. 2 OECD-Musterabkommen angelehnt, der als Auslegungshilfe herangezogen werden könne. Jedoch lasse sich aus dieser Bestimmung nicht ohne Weiteres ableiten, dass der Zugang zu Aktennotizen über den bilateralen Austausch zur Amtshilfepraxis verboten wäre. Sie liess letztlich offen, ob sich der vorliegende Sachverhalt unter die Spezialbestimmung subsumieren liesse und der Zugang deswegen zu verweigern wäre (vgl. Art. 4 lit. a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3]), da dieser auch gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ zu verwehren sei.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer bringt vor, Art. 26 Abs. 2 DBA CH-IN stelle keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ dar, weshalb diese Norm vorliegend nicht zur Anwendung gelange. Mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen braucht hier - entsprechend den vorinstanzlichen Erwägungen - nicht näher auf diese Frage eingegangen zu werden (vgl. BGE 142 II 313 E. 3.4).

E. 4

Weiter rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ .

E. 4.1

Gemäss 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") geändert (BGE 142 II 313 E. 3.1; 133 II 209 E. 2.1 mit Hinweisen).

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann namentlich aus einem der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ genannten Gründe eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, so insbesondere, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können (lit. d). 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. auch Art. 8 Abs. 4 BGÖ ; Urteile 1C_321/2021 vom 7. Juni 2023 E. 5.1; 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.3 mit Hinweisen, in: ZBl 121/2020 S. 386). Analoges gilt, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Daten die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten. Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usancen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus. 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 (BGE 142 II 313 E. 4.2 mit Hinweisen; Urteil 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 4.1, in: ZBl 121/2020 S. 372 und JdT 2019 I S. 132).

E. 4.2

Die ESTV hat in ihrer diesem Verfahren zugrunde liegenden Verfügung vom 14. Juni 2021 den Charakter der streitgegenständlichen Aktennotiz und deren Kontext ausführlich dargelegt. Sie hielt namentlich fest, am 15. Juni 2016 habe in Neu-Delhi ein politisches Treffen zwischen der Schweiz und der Republik Indien auf Stufe Staatssekretär stattgefunden. Der Inhalt dieses "high level"-Treffens sei in einem veröffentlichten "Joint Statement" festgehalten worden. In der Folge habe am 18. und 19. August 2016 ein Arbeitsbesuch in Bern stattgefunden, dessen Inhalt in der fraglichen Aktennotiz vom 19. August 2016 festgehalten worden sei. Diese Aktennotiz stelle das konsolidierte Ergebnis eines Arbeitstreffens auf Stufe "competent authorities" dar. Sie sei gemeinsam redigiert worden und stelle nicht exklusiv die Perspektive der ESTV dar; sie sei mithin von schweizerischer und indischer Urheberschaft. Im Rahmen dieses Arbeitstreffens seien verschiedene praxisbezogene Amtshilfethemen diskutiert worden, die den Informationsaustausch zwischen den Partnern verbessern sollten.

E. 4.3.1

Der Beschwerdeführer moniert, es sei nicht ersichtlich, weshalb Indien ein Interesse an der vertraulichen Behandlung der Aktennotiz habe. Die Vorinstanz verwies in ihrem Urteil auf die Vernehmlassung der ESTV, die unter anderem auf den Bericht "Joint OECD/Global Forum Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes" hingewiesen habe, um die Geheimhaltung der Aktennotiz zu begründen. Dieser Bericht sei von der OECD im Jahr 2012 als Sammlung guter Praxisbeispiele herausgegeben

worden. Aus der Zusammenstellung gehe hervor, dass die Staaten einen vertraulichen Rahmen benötigten, um die Verbesserung der Amtshilfepraxis, die Koordination und die Optimierung der bilateralen Zusammenarbeit diskutieren zu können. Dies gelte als Vorbedingung für eine effektive Umsetzung der Amtshilfe. Mit dieser Argumentation setzt sich der Beschwerdeführer nicht auseinander. In ihrer Vernehmlassung an das Bundesgericht führt die ESTV zudem aus, für eine vertrauensvolle und effiziente Zusammenarbeit im Bereich der internationalen Amtshilfe in Steuersachen sei es von zentraler Bedeutung, dass die Partnerstaaten der Schweiz davon ausgehen könnten, dass die Korrespondenz zwischen ihnen und der Schweiz und entsprechend auch Aktennotizen zu bilateralen Arbeitstreffen im Grundsatz vertraulich behandelt würden. Ohne diesen Grundsatz würde die Zusammenarbeit erheblich gestört. Für sie sei es im vorliegenden Fall, auch aufgrund vergangener Erfahrungen mit Partnerstaaten, deshalb evident, dass Indien von einer Geheimhaltung der fraglichen Aktennotiz ausgehe und der Offenlegung ebendieser nicht zustimmen würde. Der EDÖB erachtete in seiner Empfehlung vom 18. Mai 2021 als von der ESTV plausibel dargelegt, dass auch Indien ein substanzielles Interesse an der Geheimhaltung der Aktennotiz habe und eine einseitige Offenlegung des gemeinsam erstellten Dokuments zu Verstimmungen und einer ernsthaften Beeinträchtigung der bilateralen Beziehungen führen könne.

Dass die Vorinstanz in unbegründeter oder willkürlicher Weise zum Schluss gelangt ist, Indien wolle die Aktennotiz vertraulich behandeln, ist vor diesem Hintergrund zu verneinen.

E. 4.3.2

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, das Risiko, dass der Schweiz aufgrund der Veröffentlichung der Aktennotiz im Global Forum eine Herabstufung drohe und damit aussenpolitische Interessen oder internationale Beziehungen beeinträchtigt würden, sei rein theoretisch.

Die ESTV führte in ihrer Verfügung aus, jeder Verstoß gegen den anerkannten internationalen Standard - und folglich auch ein Verstoß gegen Vertraulichkeitsbestimmungen - schlage sich direkt in der Peer Review Benotung nieder. In ihrer Vernehmlassung an das Bundesgericht wiederholte sie, ein negativer Peer-Input werde vom Global Forum immer registriert. Bereits aus einer schlechteren Benotung eines einzelnen Beurteilungselements könne sich eine erhebliche Beeinträchtigung aussenpolitischer Interessen ergeben. Mit seinem Vorbringen, Indien stelle zahlreiche Amtshilfeersuchen an die Schweiz und sei ebenfalls auf ein gutes Verhältnis und die Kooperation der Schweiz angewiesen; insofern sei zu erwarten, dass die Veröffentlichung dieser Aktennotiz höchstens zu einem zwischenstaatlichen Austausch ohne weitere negativen Folgen führen würde, vermag der Beschwerdeführer nicht das Gegenteil aufzuzeigen. Dasselbe gilt, soweit der Beschwerdeführer ausführt, eine allfällige Beeinträchtigung wäre aufgrund der fehlenden Bedeutung der Aktennotiz nicht erheblich. Dabei ist vorliegend nicht massgebend, ob die Aktennotiz technische Details bzw. keine Details zu Einzelfällen oder zu konkreten Rechtshilfeersuchen enthält. Relevant ist vielmehr, dass die im Grundsatz vertrauliche Behandlung der Korrespondenz zwischen der Schweiz und ihren Partnerstaaten sowie der gemeinsamen Aktennotizen zu bilateralen Arbeitstreffen gemäss den plausiblen Ausführungen der ESTV als anerkannte Staatenpraxis zu gelten hat. Dass der Zugang gestützt auf schweizerisches Recht gewährt würde, ändert daran - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nichts. Auch aus seinem

Vorbringen, es sei nicht ersichtlich, weshalb nur gerade der geschwärzte, nicht aber der ungeschwärzte Teil der Aktennotiz nationale Interessen gefährden solle, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Gemäss der Empfehlung des EDÖB hat die ESTV dem Beschwerdeführer keinen Zugang zur Aktennotiz gewährt und hat es zuvor noch kein Zugangsgesuch gegeben.

E. 4.3.3

Schliesslich ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz weitgehend auf die Verfügung der ESTV abgestellt hat. Nach der Rechtsprechung liegt es in der Natur von Entscheiden mit politischem und insbesondere aussenpolitischem Gehalt, 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. Die gerichtlichen Instanzen üben bei der Überprüfung der politischen Opportunität des Entscheids eine gewisse Zurückhaltung, sofern der Entscheid insgesamt zumindest nachvollziehbar und sachlich ist. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen (vgl. BGE 142 II 313 E. 4.3; Urteil 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.4).

Der Entscheid über die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ weist eine wesentliche politische Komponente auf (vgl. Urteil 1C_321/2021 vom 7. Juni 2023 E. 5.5.2), was der Beschwerdeführer nicht bestreitet. In der Zurückhaltung der Vorinstanz ist vorliegend daher keine von diesem genannte Rechtsverletzung zu sehen (Art. 29 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 1 BV ; Art. 6 Ziff. 1 EMRK , Art. 12 Abs. 1 VwVG). Ausserdem kann sich die Vorinstanz im Rahmen der Begründung auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken, ohne dadurch den Anspruch auf rechtliches Gehör zu verletzen (BGE 143 III 65 E. 5.2). Inwiefern eine Rechtsverletzung im Umstand begründet sein soll, dass die Vorinstanz die Empfehlung des EDÖB wiedergegeben hat, ohne anschliessend konkret darauf einzugehen, erschliesst sich ebenfalls nicht. Soweit der Beschwerdeführer sodann auch im Rahmen seiner Beschwerde gegen das Urteil rügt, die Vorinstanz habe die streitgegenständliche Aktennotiz zu Unrecht nicht berücksichtigt, wird auf obige Erwägung 2 verwiesen. Eine Rechtsverletzung ist demnach auch insofern zu verneinen.

E. 4.3.4

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanzen die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ zu Recht bejaht haben.

E. 4.4.1

Eine eigentliche Interessenabwägung ist daher nicht vorzunehmen. Vielmehr ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese bereits vorweggenommen hat, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählt, aus denen das Geheimhaltungs- das Transparenzinteresse überwiegen kann (BGE 144 II 77 E. 3; Urteile 1C_235/2021 vom 17. März 2022 E. 3.3; 1C_500/2020 vom 11. März 2021 E. 3.1; 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 3.3). Seine Rüge, die Vorinstanz habe es in Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör unterlassen, seine Interessen und die Interessen der Öffentlichkeit genau zu definieren und eine Interessenabwägung vorzunehmen, zielt vor diesem Hintergrund ins Leere. Letzteres gilt folglich auch insoweit, als der Beschwerdeführer rügt, seine und die Auskunftsinteressen der Schweizer Bevölkerung würden überwiegen; es bestehe ein Anspruch darauf zu erfahren, auf welcher Basis ausländische Amtshilfeersuchen in Steuersachen gestellt würden, wie mit gestohlenen Bankkundendaten aus der Schweiz verfahren werde und was diesbezüglich entschieden

werde, was aufgrund des Schweizer Bankgeheimnisses umso mehr gelte; zudem habe er selber ein berufliches Interesse an der Einsichtnahme. Im Übrigen hat bereits die ESTV in ihrer Stellungnahme an die Vorinstanz vom 20. Oktober 2021 festgehalten, die bundesgerichtliche Rechtsprechung aus dem Jahr 2018 sei als Ausgangspunkt für die Bearbeitung der Amtshilfeverfahren aus Indien zu sehen. Die streitgegenständliche Aktennotiz enthalte diesbezüglich keine relevanten Informationen mehr. Auch aus dem blossen Zeitablauf oder dem Vergleich des Umgangs mit Aktennotizen durch andere Eidgenössische Departemente vermag der Beschwerdeführer vorliegend nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

E. 4.4.2

Die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen mildereren Mittel der Zugangsgewährung vor Ort oder unter Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB verfangen vorliegend nicht. Das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet die Information der Öffentlichkeit, also die kollektive Information: Wird einer Person Zugang zu einem Dokument gewährt, hat dieses als öffentlich zugänglich zu gelten (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ ; Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ], in: BBl 2003 2001, 2005). Aus dem Grundsatz des gleichen Zugangs für jede Person gemäss Art. 2 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) folgt auch, dass eine Beschränkung des Zugangs auf einzelne Personen oder einen bestimmten Personenkreis grundsätzlich nicht möglich ist. Entweder ist das Dokument nach den Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes zugänglich, dann hat jede Person den gleichen Anspruch auf Zugang zu diesem Dokument, oder das Dokument ist (ganz oder teilweise) nicht zugänglich, dann besteht generell kein Anspruch auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz (Erläuterungen des Bundesamts für Justiz vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 3). Ein Ausnahmefall, in dem der Zugang mit Auflagen oder Bedingungen zu verbinden ist, ist vorliegend nicht dargetan. Im Übrigen wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten bereits gemäss Art. 6 Abs. 2 BGÖ und Art. 4 VBGÖ insbesondere mittels Einsichtnahme vor Ort gewährt. Insofern hält die ESTV in ihrer Vernehmlassung zu Recht fest, es sei nicht ersichtlich, inwiefern eine Einsichtnahme vor Ort ein milderes Mittel darstelle.

E. 4.4.3

Die Verweigerung des Zugangs zur Aktennotiz vom 19. August 2016 erweist sich vor diesem Hintergrund auch als verhältnismässig.

E. 5

Nach diesen Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 BGG). Die ESTV hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.