



Bern, den 3. April 2009

Empfehlung

gemäss

Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004

zum Schlichtungsantrag von

**X
(Antragsteller)**

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller wandte sich mit E-Mail vom 25. März 2008 an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) und wollte wissen, „welche Berichte in der Eidg. Steuerverwaltung periodisch erstellt werden (Jahres- oder Quartalsberichte, periodische Sachberichte etc. verfasst von einzelnen Abteilungen und des Amtes).“
2. Mit E-Mail vom 27. März 2008 nahm die ESTV auf eineinhalb Seiten Stellung zu ihrem Berichtswesen und ihrer Geschäftsverwaltung. Sie hielt dazu u.a. fest, dass die Berichterstattung seit dem Jahr 2001 über ein internes Berichts- und Steuerungssystem (genannt „Cockpits“) erfolge. Dabei berichte jeder Fachbereich dreimal jährlich über den Stand der Zielerreichung in seinem Wirkungsgebiet. Die Reportings der Fachabteilungen würden zu einem Amtsreporting aggregiert, das auch der Departementsleitung vorgelegt würde. Dieses interne Controlling unterscheide sich von den herkömmlichen Monats- und Jahresberichten (bis 2001), indem der Blick nicht nur zurück, sondern auch nach vorne gerichtet werde. Das Cockpits sei eine wich-



tige Basis für die Führungsabläufe. Formal sei das Cockpits auf die internen Bedürfnisse der Führungspersonen ausgerichtet. Es sei für Dritte ohne zusätzliche ausführliche Erklärungen nicht geeignet. Das Cockpits werde auch als Basis genutzt für die Berichterstattung nach aussen, sei jedoch als solches nicht zur Weitergabe bestimmt. Die ESTV fügte der Stellungnahme je eine schematische Darstellung der Prozessabläufe zu den Cockpits und der Geschäftsverwaltung bei.

3. Gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) reichte der Antragsteller am 24. April 2008 bei der ESTV ein Gesuch um Zugang zu den „Cockpits“-Berichten der dem Direktor der ESTV unterstellten Abteilungen sowie der beiden Hauptabteilungen für die Jahre 2006, 2007, 2008“ sowie „für dieselbe Zeitspanne die Amtsreportings“. Der Antragsteller ersuchte um Zustellung der Dokumente in elektronischer Form.
4. Am 6. Mai 2008 teilte die ESTV dem Antragsteller mit, dass sie ihm zu diesen Dokumenten keinen Zugang gewähre, und begründete die Verweigerung mit Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen). Die ESTV argumentierte, dass es sich „beim ‚Cockpits‘ (...) um das zentrale Führungsinstrument des Direktors der ESTV (handelt), das mit Informationen aus den unterstellten Organisationseinheiten der ESTV gespeisen wird. Auf Basis dieser Grundlagen werden die Führungsentscheide der Amtsleitung getroffen.“ Das Cockpits, so die ESTV weiter, 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 Sinne erfüllt das Cockpits ausser einer Controlling- insbesondere auch eine Steuerungsfunktion. Die Umsetzung der teilweise mehrjährigen Planung diverser Massnahmen würde erheblich in Frage gestellt, wenn ihre Grundlage Dritten oder gar der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden müssten.“
5. Am 14. Mai 2008 reichte der Antragsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein. Darin bemängelte der Antragsteller, dass die ESTV in ihrer Verweigerungsbegründung nur auf die Cockpits-Berichte, nicht aber auf die Amtsreportings eingehe. Weiter hielt er u.a. fest, dass die ESTV über ihre Tätigkeit im Vergleich zu anderen Bundesämtern äusserst zurückhaltend berichtete. So habe sie seit 2001 keinen Jahres- oder Tätigkeitsbericht mehr erstellt. Die Angaben zu Handen der Öffentlichkeit seien meistens statistischer Natur oder allgemein gehaltene Informationen zu Steuerfragen. Nach Meinung des Antragstellers würden konkrete Angaben zur Geschäftsführung eines Amtes, zu Strategien oder eine Betrachtung der vorangegangenen Tätigkeit nicht generell von Art. 7 BGÖ erfasst, denn „[a]uch die ESTV steht in der Pflicht, gegenüber der Öffentlichkeit Angaben zu seiner [sic!] Tätigkeit zu machen.“
6. Am 16. Mai 2008 forderte der Beauftragte die ESTV auf, ihm alle entsprechenden Dokumente sowie eine detaillierte Begründung für die Zugangsverweigerung einzureichen. In ihrem Antwortschreiben vom 24. Juni 2008 hielt die ESTV an ihrer Argumentation fest, dass das Cockpits das zentrale Führungssystem des Direktors (respektive der Geschäftsleitung) sei und die Beiträge der unterstellten Organisationseinheiten explizit zuhanden des Direktors respektive der Geschäftsleitung erfolgten. Zudem erfülle „das Cockpits ausser einer Controlling- insbesondere auch eine Steuerungs- und Leitungsfunktion. Die ESTV ist daher der Ansicht, es handle sich vorliegend um Informationen, welche sich der Direktor (zuhanden seiner Ge-



schäftsleitung) zur Führung des Amtes, mithin zum persönlichen Gebrauch zusammentragen lässt. Die aggregierte Form dieser Informationen – das so genannte Amtsreporting – überlässt der Direktor ESTV anschliessend dem Departementschef EFD zur persönlichen Information. Zusätzlich wird einzig die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) zu Kontrollzwecken mit diesem Dokument bedient. Diese Reportings sind deshalb aus der Sicht der ESTV keine amtlichen Dokumente und unterstehen deshalb nicht dem Öffentlichkeitsgesetz.“

Für den Fall, dass der Beauftragte die zu beurteilenden Informationen als amtliche Dokumente qualifiziere, vertrat die ESTV die Ansicht, dass der Zugang gestützt auf die Ausnahmegründe der wesentlichen Beeinträchtigung der freien Willens- und Meinungsbildung (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ), Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ) und der Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) verweigert werden müsse. Die ESTV reichte in Absprache mit dem Beauftragte lediglich die für das Jahr 2007 relevanten Unterlagen ein (2 Amtsreportings und 2 Beiträge der beiden Hauptabteilungen für das Frühlingsreporting in Papierform, die restlichen Beiträge und das gesamte Dezemberreporting elektronisch auf einer CD-ROM).

7. Auf Anfrage teilte die ESTV dem Beauftragten am 25. März 2009 mit, dass Cockpits mit sämtlichen Abteilungsberichten rund 800 Seiten pro Jahr umfassen. Insgesamt ergebe dies „für 3 Jahre zwischen 2000 und 3000 Seiten“. Ausserdem präzisierte es, dass die Mitglieder der Geschäftsleitung und deren Stellvertreter sowie „einige wenige ausgewählte andere Personen (insb. des Direktionsstabs)“ Zugriff auf die elektronischen Ordner mit sämtlichen Berichten der Abteilungen und der Amtsreportings hätten.

Gemäss Staatskalender zählt die Geschäftsleitung der ESTV 8 Mitglieder. Mit anderen Worten haben damit mindestens 10 Personen Zugang zu den Cockpits.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

1. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.¹ Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

2. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 6 BGÖ bei der ESTV eingereicht und ablehnende Antworten erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren

¹ BBI 2003 2023



ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.

3. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.² Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Der Antragsteller bemängelt in seinem Schlichtungsantrag, dass die ESTV im Vergleich zu anderen Bundesämtern nur sehr zurückhaltend informiere und seit 2001 keine Jahres- oder Tätigkeitsberichte mehr erstelle. Der Antragsteller wirft damit die Frage auf, ob und in welchem Umfang eine Behörde verpflichtet ist, über ihre Aktivitäten und Entscheide zu informieren, respektive, ob der Antragsteller einen Anspruch auf bestimmte Informationen hat.

Die Informationspflicht der Behörden kann unterschieden werden in eine „*allgemeine*“ und eine *spezialgesetzliche* Pflicht zur Information.

2. Die „*allgemeine*“ Informationspflicht ist in Art. 180 der Bundesverfassung (BV, SR 101) festgehalten, gemäss welcher der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiert, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Konkretisiert wird diese Informationspflicht in Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Demnach versorgt der Bundesrat (und die einzelnen Bundesbehörden)³ die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit mit einheitlichen, frühzeitigen und kontinuierlichen Informationen über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren. Die Pflicht der Regierung zur Information der Öffentlichkeit ist allerdings nicht unbegrenzt, denn diese hat nur Anspruch auf Informationen, wenn durch deren Bekanntgabe keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden.

Beide Bestimmungen enthalten inhaltliche, zeitliche und organisatorische Elemente zur Informationstätigkeit. Hinsichtlich der Modalitäten der Informationstätigkeit (genauer Inhalt, Zeitpunkt, Informationsmittel, Adressatenkreis) bleiben sie jedoch relativ unbestimmt. Der Regierung kommt daher ein gewisses Ermessen in der Ausübung und Ausgestaltung ihrer Informationstätigkeit zu.⁴

Diese einerseits grundlegenden, andererseits aber inhaltlich allgemein gehaltenen Bestimmungen zur staatlichen Informationspflicht verleihen dem Einzelnen kein individuelles Recht auf bestimmte Informationsleistungen staatlicher Organe.

² BBI 2003 2024

³ Brunner / Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Einleitung, Rz. 78; Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBI 1993 III 1068

⁴ Mader, St. Galler Kommentar zu Art. 180 Abs. 2, Rz. 35



3. Bei den *spezialgesetzlichen Informationspflichten* verpflichtet der Gesetzgeber einzelne staatliche Organe zur Bekanntgabe von Informationen und legt dabei sowohl den Inhalt als auch den Umfang in einem Erlass fest. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Pflicht zur aktiven und jener zur passiven Information.
4. Bei der *aktiven Information* hat der Gesetzgeber spezialgesetzliche Bestimmungen erlassen, welche die Behörden verpflichten, *aus eigener Initiative* bestimmte Informationen bekannt zu geben. Diese Kategorie zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Pflicht zur aktiven Information auf bestimmte Dokumente respektive auf bestimmte Bereiche beschränkt. Als Beispiele können insbesondere die Pflicht des Beauftragten zur Publikation seines jährlichen Tätigkeitsberichtes (Art. 30 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, DSG, SR 235.1) und die Pflicht zur Veröffentlichung der vorliegenden Empfehlung (Art. 13 Abs. 3 Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) genannt werden.⁵ Fehlt hingegen eine entsprechende spezialgesetzliche Konkretisierung, ist die Behörde nicht verpflichtet, von sich aus einen Jahres- und Tätigkeitsbericht zu erstellen.

Von der aktiven ist *die passive Information* zu unterscheiden. Dabei sind staatliche Organe verpflichtet, *auf Ersuchen einer interessierten Person* bestimmte Informationsdienstleistungen zu erbringen. Die Bekanntgabe von Informationen in Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgesetz, also der Zugang zu amtlichen Dokumenten, ist ein Anwendungsfall der passiven Information.⁶ Mit anderen Worten befasst sich auch das Öffentlichkeitsgesetz mit der staatlichen Informationstätigkeit, allerdings nur mit jener, die durch eine konkrete Einzelanfrage eines Bürgers ausgelöst wird. Es zielt hingegen nicht darauf ab, die aktive, von Behörden initiierte Informationsvermittlung zu normieren. Dies hat zur Konsequenz, dass gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz nicht verlangt werden kann, dass eine Behörde einen jährlichen Tätigkeitsbericht erstellen muss.

5. *Zusammenfassend* kann in Bezug auf die spezialgesetzlichen Regelungen festgehalten werden, dass staatliche Organe nur dann eine Pflicht zur Information trifft, wenn der Gesetzgeber dies explizit in einem Erlass so vorsieht und die Modalitäten der Informationstätigkeit explizit normiert. Fehlen entsprechende spezialgesetzliche Vorschriften, so ist eine Behörde nicht zur aktiven Information verpflichtet, muss aber entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes (da ein Anwendungsfall der passiven Information) bei Vorliegen der Voraussetzungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewähren.
6. Die ESTV machte geltend, dass die Cockpits zum persönlichen Gebrauch des Direktors respektive der Geschäftsleitung zusammengetragen und die daraus erstellten Amtsreportings

⁵ Weitere Anwendungsfälle spezialgesetzlicher Pflichten zur aktiven Information sind:

- Veröffentlichung von Erlassen und Verträgen (Art. 1 des Publikationsgesetzes; SR 170.512);
- Information der Öffentlichkeit über besondere Ereignisse, die für den Gesundheitsschutz von Bedeutung sind (Art. 12 Lebensmittelgesetz; SR 817.0);
- Veröffentlichung der wichtigsten statistischen Ergebnisse und Grundlagen (Art. 18 Bundesstatistikgesetz; SR 431.01);
- Bekanntgabe der Einträge im Handelsregister durch das Schweizerische Handelsamtsblatt (Art. 931 Obligationenrecht; SR 220);
- Information über besondere Ereignisse im Zusammenhang mit Heilmitteln, welche die Gesundheit gefährden (Art. 67 Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte, SR 812.21);
- Veröffentlichung der Vernehmlassungsunterlagen, eingereichte Stellungnahmen und Vernehmlassungsergebnisse (Art. 9 Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren; SR 172.061).

⁶ Weitere Anwendungsfälle spezialgesetzlicher Pflichten zur passiven Information sind:

- Auskunftsgesuch betreffend die Bearbeitung eigener Personendaten durch Bundesorgane (Art. 8 Datenschutzgesetz; SR 235.1);
- Akteneinsichtsrechte (z.B. Art. 26 f. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, SR. 172.021);
- Grundsatz der freien Einsichtnahme in das Archivgut des Bundes (Art. 9 Bundesgesetz über die Archivierung, SR 152.1)



dem Departementschef des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD zur persönlichen Information überlassen werden. Daher seien die entsprechenden Berichte keine amtlichen Dokumente und das Öffentlichkeitsgesetz gelange nicht zur Anwendung.

Nachfolgend gilt es zu prüfen, ob die besagten Cockpits tatsächlich zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ darstellen.

7. Gemäss Art. 1 Abs. 3 VBGÖ gilt als zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument jede Information, die dienstlichen Zwecken dient, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin, dem Autoren oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten.

Einfach mag die Qualifizierung als zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument dann erscheinen, wenn dieses *ausschliesslich vom Verfasser benutzt* wird und auch bei ihm verbleibt. Dies ist vorliegend nicht gegeben, da die Einträge im Cockpits zuhanden des Direktors und der gesamten Geschäftsleitung erfolgen. Der Vollständigkeit halber sei hier klar festgehalten, dass unter Umständen auch ein bis anhin alleine dem Verfasser vorbehaltenes Dokument nach Öffentlichkeitsgesetz zugänglich sein kann.

Die Tatsache, dass - wie im vorliegenden Fall - ein *eng begrenzter Personenkreis* Dokumente benutzt, ist für sich alleine weder ein aussagekräftiges noch ein ausreichendes Kriterium, um abschliessend zu bestimmen, ob ein Dokument lediglich dem persönlichen Gebrauch zuzuordnen ist. Wäre dem so, würde eine beträchtliche Anzahl von amtlichen Dokumenten überhaupt nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen, so zum Beispiel speziell auf Anordnung des Amtsdirektors oder Departementschefs erstellte Strategiepapiere, Abklärungen oder Factsheets.

Zentral für die Beurteilung der Frage, ob es sich um ein für den persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument handelt, ist das Kriterium des *Arbeitshilfsmittels*. In den Erläuterungen zur Öffentlichkeitsverordnung werden als Arbeitsgrundlage oder Arbeitsmittel „handschriftliche Notizen, Arbeitskopien von Dokumenten, aber auch Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen“⁷ erwähnt. Weiter können darunter „Dispositionen für die Ausarbeitung von Texten, Kurzzusammenfassungen, (...) und Sitzungsnotizen“⁸ fallen. Diese Aufzählung zeigt deutlich, dass der Akzent auf *Hilfsmittel* gelegt wird, also Dokumente gemeint sind, die im Rahmen eines Arbeits- und Entwicklungsprozesses unterstützend verwendet werden. Dokumente und Datensammlungen mit Controlling- sowie Steuerungsfunktion enthalten keine blossen Abrisse, Skizzen oder Entwürfe, sondern Informationen, die definitive Positionen, Entscheide und Einschätzungen der einzelnen Fachbereiche wiedergeben. Es handelt sich dabei um amtliche Dokumente, die als zentrale und relevante Entscheidungsbasis für die Belange eines Amtes dienen und daher nicht als Arbeitshilfsmittel im Sinne von Art. 1 Abs. 3 VBGÖ qualifiziert werden können.

Während persönliche Sitzungsnotizen Arbeitshilfsmittel im Sinne von Art. 1 Abs. 3 VBGÖ sein können, trifft dies nicht auf (offizielle) Sitzungsprotokolle zu. Sitzungsprotokolle (*auch* von Direktionssitzungen) sind amtliche Dokumente und demnach im Grundsatz öffentlich zugäng-

⁷ [Erläuterungen zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung](#), S. 3

⁸ Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, Rz. 40



lich.⁹ Der Gesetzgeber hat im Öffentlichkeitsgesetz keine Ausnahmeklausel für bestimmte Dokumentenkategorien (wie Sitzungsprotokolle, Cockpits oder ganz allgemein alle Dokumente der Geschäftsleitung) geschaffen. Selbst als intern oder vertraulich bezeichnete Dokumente unterstehen grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip, da der Klassifizierungsvermerk für sich allein genommen noch keine Verweigerung des Zugangs rechtfertigt.¹⁰

Nach Konzeption des Öffentlichkeitsgesetzes sind auch Dokumente und Informationen wie Sitzungsprotokolle und Amtsreportings grundsätzlich zugänglich und eine Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs ist nur als Anwendungsfall von Art. 7, 8 oder 9 BGÖ möglich.

Der Beauftragte kommt zum Schluss, dass die Berichte mit der Bezeichnung „Cockpits“ und „Amtsreporting“ nicht als zum persönlichen Gebrauch des Direktors der ESTV bestimmte Dokumente zu qualifizieren sind. Es handelt sich dabei amtliche Dokumente, welche in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen.

8. Folglich kann der Zugang zu den Cockpits und den daraus generierten Amtsreportings nur eingeschränkt oder verweigert werden, wenn eine Ausnahme nach Art. 7 BGÖ oder ein besonderer Fall nach Art. 8 BGÖ vorliegt oder wenn einzelne Textpassagen zum Schutz der Privatsphäre (Art. 9 BGÖ) anonymisiert werden müssen.

Der Antragsteller verlangt Zugang zu allen Cockpits und Amtsreportings der Jahre 2006 bis 2008. Gemäss Aussagen der ESTV handelt es sich dabei um 2000 bis 3000 Seiten. Angesichts dieser grossen Dokumentenmenge gilt es, zum einen die Anforderungen an *die inhaltliche Bestimmtheit eines Dokuments* und zum anderen die *Gebührenkomponente* zu beachten.

9. Die Behörde kann vom Antragsteller einerseits verlangen, dass er sein Zugangsgesuch präzisiert (Art 7 Abs. 3 VBGÖ). Andererseits ist sie jedoch auch verpflichtet, ihm Auskunft über die verfügbaren amtlichen Dokumente zu geben und ihn bei seinem Vorgehen zu unterstützen (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ). Dies geht - insbesondere bei derart umfangreichen Dossiers - so weit, dass sie ihm beispielsweise einen Auszug aus ihrem Dokumentenmanagementsystem oder - sofern kein solches vorhanden - eine Liste mit den vorhandenen Dokumenten zukommen lassen muss.¹¹ Dies gibt dem Gesuchsteller die Möglichkeit, sein Gesuch zu präzisieren und dessen Ausmass besser einschätzen zu können. Macht der Gesuchsteller nicht innert 10 Tagen die für die Identifizierung der verlangten Dokumente zusätzlich erforderlichen Angaben, so gilt das Gesuch als zurückgezogen (Art. 7 Abs. 4 VBGÖ).

Der Beauftragte gelangt zum Schluss, dass die ESTV dem Antragsteller eine Auflistung mit allen Cockpits und Amtsreportings der Jahre 2006 – 2008 (sofern nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt, Art. 23 BGÖ) zukommen lassen soll und ihn gleichzeitig auffordert, sein Zugangsgesuch zu präzisieren (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 und 4 VBGÖ).

10. Weiter trifft die Behörde auch die Pflicht, die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller über die zu erwartende Höhe der Gebühr zu informieren, sofern die voraussichtlichen Kosten 100 Franken übersteigen (Art. 16 Abs. 2 VBGÖ). In der Folge muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller das Interesse am Gesuch innert 10 Tagen bestätigen, ansonsten gilt es als zu-

⁹ Bundesamt für Justiz, „[Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen](#)“, 29.06.06, Ziffer 4.6

¹⁰ BBI 2003 2006

¹¹ Handkommentar zum BGÖ, Art. 10, Rz. 34.



rückgezogen.

Angesichts der grossen Dokumentenmenge muss davon ausgegangen werden, dass der voraussichtliche Gebührenbetrag 100 Franken sehr wahrscheinlich übersteigen wird. Sofern es bereits möglich ist, teilt die ESTV dem Antragsteller mit, welche Kosten bei der Beurteilung eines Cockpitsberichts sowie eines Amtsreportings (d.h. allfälliges Abdecken von Textpassagen nach Art. 7 - 9 BGÖ) anfallen werden.

III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

1. Die ESTV stellt dem Antragsteller eine Auflistung der Berichte mit den Bezeichnungen „Cockpits“ und „Amtsreporting“ aus den Jahren 2006 - 2008 zu (sofern nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt, Art. 23 BGÖ) und fordert ihn auf, sein Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren.
2. Die ESTV erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn sie in Abweichung von Ziffer 1 die Auflistung der vorhandenen Berichte nicht zustellt.

Die ESTV erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

3. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der ESTV den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).

Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).

4. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
5. In Analogie zu Art. 22a VwVG des stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern still. Der Fristlauf beginnt somit am 20. April 2009.
6. Die Empfehlung wird eröffnet:

- X
- Eidg. Steuerverwaltung
3003 Bern

Jean-Philippe Walter