Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-7235/2015

Urteil vom 30. Juni 2016

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV,
Hauptabteilung Mehrwertsteuer,
Schwarztorstrasse 50, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:

A.
Seit dem Jahr 2012 wandte sich A._____ wiederholt an verschiedene Stellen im Eidgenössischen Finanzdepartement, um auf aus seiner Sicht bestehende Lücken bei der Besteuerung von Retrozessionen hinzuweisen und Statistiken bzw. Auskünfte hierzu zu bekommen. Ein Schreiben vom 21. Januar 2013 nahm die Eidgenössische Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer (nachfolgend: ESTV) als Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) entgegen. Die ESTV verweigerte den Zugang mit Schreiben vom 13. Februar 2013, weil sie nicht über eine separate Aufstellung der Mehrwertsteuereinnahmen aus Bankenretrozessionen verfügen würde und eine solche Zusammenstellung mangels detaillierter Angaben der Steuerpflichtigen nicht möglich sei.

B.
Mit Schreiben vom 19. Januar 2015 ersuchte A._____ die ESTV erneut, im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes Auskunft zu geben, welche Massnahmen sie getroffen habe, um die Ausstände bei der Mehrwertsteuer aus Retrozessionen nachzubelasten und verlangte für den Fall der Weigerung eine Verfügung.

C.
In ihrer Stellungnahme vom 29. Januar 2015 verweigerte die ESTV den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die sie gar nicht habe und machte im Wesentlichen geltend, die gewünschten Daten seien nicht vorhanden und könnten auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden.

D.
In der Folge gelangte A._____ mit einem Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB. Am 10. September 2015 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten. Am 14. September 2015 empfahl der EDÖB schliesslich, die ESTV solle an ihrem Bescheid, keine Dokumente zugänglich machen zu können, über welche sie gar nicht verfüge, festhalten. Der Antragsteller habe anlässlich der Schlichtungsverhandlung eine Auskunft erhalten, damit sei die Frage aus dem Zugangsgesuch vom 19. Januar 2015 beantwortet. Die darüber hinaus verlangten statistischen

Informationen würden zudem nicht in einem Dokument vorliegen, weshalb die ESTV keinen Zugang gewähren könne.

E.
Mit Verfügung vom 9. Oktober 2015 wies die ESTV das Auskunftsgesuch von A._____ ab. Sie macht geltend, es liege kein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ vor. Unter Berufung auf das Steuergeheimnis seien zudem keine Auskünfte zu einzelnen Kontrollen möglich.

F.
Gegen diese Verfügung erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 12. November 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt, die ESTV sei anzuweisen, ihm Auskunft zu erteilen, ob eine Nachbelastung der Mehrwertsteuer auf Retrozessionen erfolgt sei. Eventualiter sei er selbst zu beauftragen, dies zu tun. Zur Begründung bringt er sinngemäss vor, in der Schweiz würden fälschlicherweise über 100 Mio. Franken aus Retrozessionen nicht von der Mehrwertsteuer erfasst und diese würden deshalb unbesteuert bleiben.

G.
In ihrer Vernehmlassung vom 6. Januar 2016 beantragt die ESTV (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde. Sie macht geltend, sie verfüge aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht über die gewünschten Statistiken über die Mehrwertsteuereinnahmen aus Retrozessionen, und solche könnten auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden, weshalb kein amtliches Dokument vorliege. Auskünfte zu einzelnen Kontrollen seien aufgrund des Steuergeheimnisses nicht möglich.

H.
Mit Stellungnahme vom 9. Februar 2016 bringt der Beschwerdeführer sinngemäss vor, aufgrund der Meldepflicht der Zahler von Retrozessionen würde die ESTV über die gewünschten Informationen verfügen. Es sei ihm Einsicht in anonymisierte Kontroll- bzw. Suchergebnisse zu gewähren.

I.
Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die Verfügung vom 24. Juni 2015 zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege hinweist).

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, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher grundsätzlich einzutreten (vgl. jedoch E. 4.2).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Weiter prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns

erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [nachfolgend: Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.).

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankert ist, besteht die Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es liegt somit seit Inkrafttreten des BGÖ nicht mehr im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 1 f.). Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen; amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind vor der Einsichtnahme grundsätzlich zu anonymisieren und die Bekanntgabe steht unter dem Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 [Abs. 1^{bis}] des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]). Die Vermutung des freien Zugangs ist entsprechend widerlegbar. Allerdings führt das Öffentlichkeitsprinzip zu einer Umkehr der objektiven Beweislast. Diese liegt bei der Behörde; die Behörde hat darzulegen, aus welchen Gründen der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (BVGE 2013/50 E. 8.1). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 3.2).

3.2 Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht dem BGÖ unterstehen, erhalten hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 VBGÖ). Insbesondere muss die vorgesehene Verwendung – ob zu kommerziellen oder privaten Zwecken etwa – nicht offengelegt werden und ist somit grundsätzlich unerheblich (URS STEIMEN, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler

Kommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK BGÖ], Art. 6 Rz. 11; BHEND/SCHNEIDER, in: BSK BGÖ, a.a.O., Art. 10 Rz. 38 mit Hinweisen; vgl. zudem BVGE 2013/50 E. 7.2 f.). Die zuständige Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung zu dem Gesuch (Art. 12 BGÖ). Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht oder nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen. Dasselbe Recht steht auch jener Person zu, die nach Art. 11 BGÖ angehört worden ist (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und c BGÖ). Kommt keine Schlichtung zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Weicht die Behörde – wie vorliegend – von der Empfehlung des EDÖB ab, so erlässt sie eine Verfügung (Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ). Die Verfügung der Behörde kann schliesslich das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht sein (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

3.3 Das BGÖ gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Da die ESTV zur Bundesverwaltung gehört und im Übrigen keine Einsicht in ein amtliches Dokument aus dem Ausnahmekatalog in Art. 3 BGÖ verlangt wird, fällt der vorliegende Sachverhalt in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer stellte bei der Vorinstanz ursprünglich das Gesuch um Auskunft im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes, welche Massnahmen getroffen wurden, um Mehrwertsteuer-Ausstände nachzubelasten. Im Schriftenwechsel mit der ESTV und einem früheren Auskunftsgesuch hatte der Beschwerdeführer zudem um Bekanntgabe des jährlichen Betrags der Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes aus Retrozessionen ersucht. In ihrer Verfügung gemäss Art. 15 BGÖ vom 9. Oktober 2015 wies die Vorinstanz schliesslich das Gesuch ab und stellte fest, sie verfüge weder über generelle Statistiken über Mehrwertsteuereinnahmen aus Retrozessionen (Erwägungen Ziff. 5 und 6) noch über aussagekräftige Statistiken aus bei Banken und Finanzdienstleistern vorgenommenen Kontrollen (Ziff. 7).

4.2 In seiner Empfehlung vom 14. September 2015 hält der EDÖB fest, dass der Antragsteller anlässlich der Schlichtungsverhandlung vom 10. September 2015 von der ESTV eine Antwort auf die im Zugangsgesuch aufgeworfene Frage, welche Massnahmen die ESTV getroffen habe, um die Mehrwersteuerausstände auf Retrozessionen nachzubelasten, erhalten habe (Erwägung Ziff. 6). Folglich erachtet der EDÖB die Frage des Gesuchstellers aus dem Zugangsgesuch vom 19. Januar 2015 als beantwortet (Ziff. 11). In der Folge prüfte der EDÖB lediglich noch, ob die ESTV dem Antragsteller Zugang zu generellen statistischen Angaben zu den Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes aus Retrozessionen zu gewähren habe, was er in seiner Empfehlung verneinte. Weil der Beschwerdeführer die gewünschten Auskünfte zu den getroffenen Massnahmen zur Nachbelastung der Mehrwertsteuer auf Retrozessionen anlässlich der Schlichtungsverhandlung erhalten hat, hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung schliesslich das noch unbeantwortete Gesuch des Beschwerdeführers um Auskunft über Höhe und Inkasso der erhobenen Mehrwertsteuer aus Retrozession abgelehnt. Das sinngemässe Begehren des Beschwerdeführers, Einsicht in Suchergebnisse und Steuerkontrollen zu erhalten, liegt damit ausserhalb des Streitgegenstandes, der sich nach der angefochtenen Verfügung bestimmt.

4.3 Der EDÖB macht geltend, die ESTV verfüge aus nachvollziehbaren Gründen nach eigener Aussage nicht über amtliche Dokumente, welche Auskünfte über die gewünschten statistischen Angaben geben würden. Mangels Vorhandensein könne die ESTV keinen Zugang zu den verlangten Dokumenten geben. Die Vorinstanz ihrerseits hält in der angefochtenen Verfügung fest, sie verfüge aufgrund der Mehrwertsteuerverordnung nicht über die verlangten generellen Statistiken. Über Ergebnisse und Massnahmen aus einzelnen Kontrollen dürfe sie in Beachtung des Steuergeheimnisses keine Auskunft erteilen. Weil nicht alle Banken regelmässig kontrolliert würden, könne daraus keine aussagekräftige Statistik abgeleitet werden. Es liege folglich kein amtliches Dokument vor und ein solches könne auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden. Das BGÖ verpflichte sie nicht zur Erstellung von nicht existierenden Dokumenten.

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz würde seit 12 Jahren eine Mehrwertsteuer-Statistik aufgegliedert nach Wirtschaftszweigen führen. Die Behauptung, dass es keine solche Statistik gebe, sei nicht wahr, jede Mehrwertsteuer-Abrechnung über Retrozessionen könne mittels Tastenklick eingesehen werden. Zudem seien die Zahler von Retrozessionen

mehrwertsteuerpflichtig und würden der Auskunfts-, Buchhaltungs- und Aufbewahrungspflicht unterstehen. Die Vorinstanz habe Suchergebnisse und Steuerkontrollen anonymisiert offenzulegen.

4.4 Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ; Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 1190 [nachfolgend: Botschaft zum BGÖ]; ROMAN BÜHLER, in: BSK BGÖ, a.a.O., Art. 5 Rz. 4 und 6; KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, a.a.O., Art. 5 Rz. 5). Deshalb ist nachfolgend vorab zu prüfen, ob es sich bei den vorliegend verlangten Auskünften bzw. Unterlagen, zu denen die Vorinstanz den Zugang verweigert hat, um amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes handelt.

5.

5.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Aus Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ ergibt sich weiter die Voraussetzung, dass sich das Einsichtsgesuch auf ein bereits existierendes amtliches Dokument beziehen muss (vgl. Urteil A-1768/2014 E. 4.1). Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt nicht, die Verwaltung zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten. Folglich schliesst Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ e contrario nicht dokumentierte Informationen vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetztes aus. Eine allgemeine Auskunft über die Tätigkeit der Verwaltung, welche in keinem Dokument eine Grundlage findet, kann demnach nicht verlangt werden. Die Behörde ist jedoch verpflichtet, formell oder informell jede zweckdienliche Auskunft zu erteilen und Angaben über den Inhalt amtlicher Dokumente zu machen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1992; vgl. auch BÜHLER, a.a.O., Art. 5 Rz. 10; NUSPLIGER, a.a.O., Art. 5 Rz. 14).

5.2 Andererseits gelten nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ als amtliche Dokumente auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c BGÖ erfüllen (sog. virtuelle Dokumente). Die Abgrenzung, wann ein Vorgang noch als einfach bezeichnet werden kann und wann nicht mehr, ist noch nicht abschliessend geklärt (Urteile des BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 4.1, A-1177/2014

vom 2. Februar 2015 E. 4.4.3 und A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E.8.3; BÜHLER, a.a.O., Art. 5 Rz. 18). Der Gesetzgeber hat Art. 5 Abs. 2 BGÖ mit der Absicht eingefügt, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu ermöglichen, die durch elementare Computermanipulationen hergestellt werden können und in diesem Sinne latent vorhanden sind (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1996). Gedacht hat er dabei in erster Linie an elektronische Datenbanken, da in diesen Fällen der zur Einsicht verlangte Auszug als Dokument nicht existiert, die vorhandene Software jedoch darauf ausgerichtet ist, solche Auszüge zu generieren. Dass hierfür ein Knopfdruck genügen muss, lässt sich weder dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 BGÖ noch den Materialien entnehmen. Der Bundesrat hat hierzu in seiner Botschaft zum BGÖ lediglich festgehalten, der Begriff des einfachen elektronischen Vorgangs beziehe sich auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer und könne deshalb durch die fortschreitende technische Entwicklung Änderungen erfahren (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1996; NUSPLIGER, a.a.O., Art. 5 Rz. 24). Daraus ist zu folgern, dass der für die Generierung eines Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erforderliche Vorgang durchaus mehrere Arbeitsschritte umfassen kann, solange ein gewöhnlicher Benutzer ohne spezielle Computerkenntnisse das gewünschte Dokument hierdurch aus vorhandenen Informationen generieren kann (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 3.5.1; Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3).

Wie viel Zeit ein solcher Vorgang beanspruchen darf, um noch von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erfasst zu werden, beurteilt sich aufgrund der Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes, das Vertrauen und das Verständnis der Öffentlichkeit für die Verwaltung zu fördern, indem dem Einzelnen ein subjektives und durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt wird (vgl. Art. 1 und 6 BGÖ; BVGE 2011/52 E. 3, BGVE 2011/53 E. 6; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1973 f.; STEPHAN C. BRUNNER, in: Handkommentar BGÖ, a.a.O., Art. 1 Rz. 7 ff.). Ansonsten ist jeweils aufgrund der Umstände des Einzelfalles zu entscheiden, ob der Aufwand, um ein Dokument aus vorhandenen elektronischen Daten zu generieren, als einfacher Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ einzustufen ist (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 3.5.2 mit weiteren Hinweisen; Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3).

5.3 Neben dem Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente gewährt Art. 6 Abs. 1 BGÖ auch Anspruch auf Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente. Solche Auskünfte ergänzen die Einsichtnahme und erhalten etwa zusätzliche Informationen oder Erläuterungen, die dem Verständnis

des eingesehenen Dokuments dienen (URS STEIMEN, in: BSK BGÖ, a.a.O., Art. 6 Rz. 15; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, a.a.O., Art. 6 Rz. 16). Die zu erteilenden Auskünfte müssen folglich in jedem Fall auf einer dokumentarischen Grundlage beruhen oder in Zusammenhang mit einem amtlichen Dokument stehen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1984).

5.4 Stellt die Verwaltung die Nichtexistenz eines Dokuments fest und bezweifelt der Gesuchsteller diese Auskunft, so können sich der EDÖB und die Beschwerdeinstanz nicht darauf beschränken, diese Erklärung der Verwaltung zur Kenntnis zu nehmen. Sie müssen Abklärungen vornehmen, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit der Vorbringen des Gesuchstellers und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1992; vgl. Art. 16 Abs. 2 und Art. 20 BGÖ zum Einsichtsrecht der Beschwerdeinstanz und des EDÖB).

5.5 Zu prüfen ist, ob die vom Beschwerdeführer verlangten generellen Statistiken bzw. Auskünfte zu den Mehrwertsteuererträgen aus Retrozessionen, zu denen die Vorinstanz den Zugang verweigerte, amtliche Dokumente darstellen.

5.5.1 Die Vorinstanz hat glaubhaft vorgebracht, nicht über die gewünschten generellen Statistiken zur erhobenen Mehrwertsteuer auf Retrozessionen zu verfügen. Gemäss der Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (MWSTV, SR 641.201) hat eine steuerpflichtige Person sowohl bei der effektiven Abrechnungsmethode (Art. 36 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 [MWSTG, SR 641.20]) als auch bei der Saldosteuersatz- oder Pauschalsteuersatzmethode (Art. 37 MWSTG) das Total aller der Inlandsteuer unterliegenden Entgelte, d.h. Entgelte für besteuerte Leistungen, aufgeteilt nach (Saldo-)Steuersätzen zu deklarieren (Art. 126 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1, Art. 127 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 MWSTV i.V.m. Art. 71 MWSTG). Folglich haben Vermögensverwalter oder Banken, die für empfangene Retrozessionen Mehrwertsteuer zu entrichten haben, in ihren Mehrwertsteuer-Abrechnungen alle Umsätze aus Leistungen, die dem Normalsatz gemäss Art. 25 MWSTG unterliegen, unter einer einzigen Ziffer zu deklarieren. Es findet demnach keine Unterscheidung der einzelnen Leistungskategorien statt, sofern die Leistungen alle zum gleichen Satz besteuert werden. Dies geht auch aus der umfassenden statistischen Dokumentation zur Mehrwertsteuer hervor, welche die Vorinstanz jährlich publiziert. Demnach beruht die Mehrwertsteuer-Statistik auf der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige des Bundesamtes für Statistik (Nomenclature générale des acitivités économiques NOGA), welche wiederum auf

der europäischen Klassifikation beruht und international vergleichbar ist. Jeder Steuerpflichtige wird gemäss seiner Tätigkeit einer der Arten der Nomenklatur zugewiesen. Erfasst wird der deklarierte Gesamtumsatz (vgl. EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG ESTV, Die Mehrwertsteuer in der Schweiz 2012, Resultate und Kommentare, in: Bundesamt für Statistik [Hrsg.], Statistik der Schweiz, Neuchâtel 2014, S. 36 ff. und 56 ff.). Da Retrozessionen folglich in der Deklaration bzw. Abrechnung der Mehrwertsteuer zu Handen der ESTV nicht separat erfasst werden, verfügt die Vorinstanz nicht über die entsprechenden Informationen. Weil sich das gewünschte Dokument nach dem Gesagten nicht im Besitz der Behörde befindet bzw. nicht auf einem Informationsträger aufgezeichnet ist, liegt kein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ vor.

5.5.2 Zu prüfen ist ausserdem, ob die gewünschten Statistiken virtuelle Dokumente darstellen. Wie bereits ausgeführt, verfügt die Vorinstanz nicht über detaillierte Zahlen zu den effektiv ausgeschütteten bzw. besteuerten Retrozessionen (vgl. E. 5.5.1). Folglich ist es mangels einer entsprechenden Datengrundlage auch nicht möglich, aus den aufgezeichneten Informationen mittels einem einfachen elektronischen Vorgang die gewünschten Statistiken zu erstellen. Zudem hat die Vorinstanz glaubhaft aufgezeigt, dass auch aus den durchgeführten Kontrollen gemäss Art. 78 MWSTG keine aussagekräftigen Datengrundlagen zur Erstellung von Statistiken über die Höhe der erhobenen Mehrwertsteuer auf Retrozessionen zu gewinnen sind. Es gilt als bekannt, dass bei der ESTV keine genügenden personellen Ressourcen bestehen, um flächendeckende Kontrollen durchzuführen (vgl. Empfehlung EDÖB vom 17. Februar 2015 Erwägung Ziff. 22, mit Verweis auf diverse parlamentarische Vorstösse). Deshalb sind die entsprechenden Kontrollintervalle gerade auch bei der Mehrwertsteuer hoch. In einem Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle werden die Ziele und der Ablauf der Kontrolltätigkeiten im Bereich Mehrwertsteuer detailliert erläutert sowie deren Ergebnisse aufgezeigt (EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE EFK, Kontrolle der Mehrwertsteuer, Evaluation der Strategie, der Umsetzung und der Ergebnisse der Kontrollen bei den Steuerpflichtigen, Dezember 2015, S. 10 ff.). Es ist klar, dass aus den nur punktuell stattfindenden Kontrollen (zum Auswahlverwahren der zu kontrollierenden Steuerpflichtigen vgl. Bericht der EFK, S. 21 ff.; zur Anzahl der Kontrollen vgl. S. 40 ff.) keine allgemeingültigen Aussagen oder Statistiken generierbar sind. Weil die entsprechenden Statistiken folglich nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können, liegt auch kein virtuelles Dokument gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ vor.

5.6 Nach dem Gesagten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer keine Einsicht in ein amtliches Dokument verlangt hat, weshalb die Vorinstanz das Einsichtsgesuch zu Recht abgewiesen hat.

6.
Bei diesem Ergebnis erweist sich die Beschwerde folglich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

7.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend, weshalb er in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese sind auf Fr. 1'500.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

2.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB (zur Kenntnis)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	Laura Bucher

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 BGG). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: