



Abteilung II
B-1769/2019

Urteil vom 24. Juli 2019

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auskunft nach Datenschutzgesetz (Verfahrenskosten).

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 14. Februar 2018 stellte X. _____ der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA ein "Auskunftsbegehren gemäss Datenschutzgesetz". Er beantragte, es sei ihm eine ungeschwärzte Version der Datensammlung seit Anfang 2016 bis Ende 2017 zuzustellen.

B.

Die FINMA erteilte X. _____ mit Schreiben vom 14. Mai 2018 Auskunft in Bezug auf die bei ihr über ihn vorhandenen Daten. Dabei schwärzte sie gemäss ihren dazu abgegebenen Erläuterungen sämtliche Daten bzw. Passagen, welche sich nicht auf den Gesuchsteller, sondern auf Dritte bezogen oder allgemeine Ausführungen ohne Bezug zu ihm enthielten. Des Weiteren wies ihn die FINMA darauf hin, dass er in den ihn persönlich betreffenden, mit Verfügung bereits abgeschlossenen FINMA-Verfahren (Enforcement- und Staatshaftungsverfahren) bereits vollständige Akteneinsicht erhalten habe, weshalb ihm diese Akten nicht erneut zugestellt würden. Ebenfalls teilte die FINMA X. _____ mit, dass sie ihm am 11. Oktober 2016 bereits Auskunft über seine Daten bis zum 10. Oktober 2016 erteilt habe.

C.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2018 stellte X. _____ erneut ein Auskunftsbegehren mit der Begründung, dass er Anspruch auf vollständige Information habe und die übermittelten Dokumente zu Unrecht teilweise geschwärzt worden seien.

C.a In der Folge hielt die FINMA mit Schreiben vom 3. Juli 2018 daran fest, dass eine Person nur über ihre eigenen Daten Auskunft verlangen könne. Zudem wies sie X. _____ darauf hin, dass einer weiteren Auskunft hinsichtlich neu vorhandener Daten über ihn noch überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Sobald der Verweigerungsgrund wegfalle, würden ihm diese Daten zugestellt.

C.b Am 14. Juli 2018 wiederholte X. _____ sein Begehren vom 1. Juni 2018 und verlangte die Zustellung der vollständigen Informationen und Akten. Ansonsten bitte er um eine anfechtbare Verfügung.

Mit Schreiben vom 18. Oktober 2018 hielt die FINMA an ihren Ausführungen in den vorangegangenen Mitteilungen fest. Daraufhin beantragte

X._____ am 28. Oktober 2018, es sei ihm "vollumfängliche Akteneinsicht" in zu gewähren.

C.c Am 13. November 2018 legte die FINMA X._____ einzelne weitere Dokumente mit ihm betreffenden Daten offen und führte dazu aus, dass dieser Auskunft inzwischen keine überwiegenden öffentlichen Interessen mehr entgegenstünden. Hinsichtlich der Zustellung weiterer Daten schob sie die Auskunft einstweilen auf mit der Begründung, es liefen noch Abklärungen hinsichtlich allenfalls überwiegender Drittinteressen, aufgrund welcher die Auskunft allenfalls verweigert werden müsse. Wiederum wies sie den Gesuchsteller darauf hin, dass in den Dokumenten diejenigen Angaben abgedeckt seien, welche sich auf Dritte oder allgemeine Ausführungen ohne Bezug zu ihm bezögen.

C.d Mit Schreiben vom 22. November 2018 gewährte die FINMA X._____ Einblick in diejenigen Daten, für welche bis dahin ein Grund für den Aufschub der Auskunft bestanden habe. Gleichzeitig informierte sie ihn darüber, dass erneut neue Daten vorlägen, über welche sie ihm ebenfalls Auskunft erteilen werde, sobald keine überwiegenden Interessen mehr entgegenstünden.

C.e Am 30. November 2018 stellte X._____ abermals ein Gesuch um Zustellung vollständig ungeschwärzter Daten und verlangte andernfalls eine anfechtbare Verfügung.

C.f Am 10. Dezember 2018 wurden ihm die noch verbleibenden Daten zugestellt, hinsichtlich welcher die FINMA die Auskunft bislang aufgeschoben hatte. Zudem lud sie X._____ ein, innert Frist zu begründen, welche Daten zusätzlich offenzulegen seien und weshalb ihm nicht betreffende Daten ebenfalls zugänglich zu machen seien, sofern er am Ersuchen um eine anfechtbare Verfügung festhalte.

C.g Mit Eingaben vom 14. Dezember 2018 und 3. Januar 2019 bestätigte X._____ sein Begehren, wonach ihm "vollumfängliche Akteneinsicht" zu gewähren und ihm die gesammelten Daten ungeschwärzt zur Verfügung zu stellen seien.

D.

Mit Verfügung vom 15. März 2019 (nachfolgend: angefochtene Verfügung) wies die FINMA (nachfolgend: Vorinstanz) das Gesuch um Offenlegung von zusätzlichen, in den Auskünften vom 14. Mai 2018, 13. November 2018 und 10. Dezember 2018 geschwärzten Daten ab (Ziff. 1 des Dispositivs).

Zudem auferlegte sie X. _____ Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.– (Ziff. 2 des Dispositivs).

E.

Gegen diese Verfügung erhob X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 11. April 2019 Beschwerde am Bundesverwaltungsgericht mit folgendem Begehren:

"Es sei Klausel 2 (Kostenverfügung über Fr. 2'000.–) ersatzlos zu streichen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin".

Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, die angefochtene Verfügung verstosse gegen das Datenschutzgesetz. Dieses gewährleiste, dass über die zu seiner Person gesammelten Daten vollständig und ungeschwärzt innert Frist Auskunft erteilt werden müsse, ohne dass ihm dafür Kosten auferlegt werden könnten.

F.

Mit Vernehmlassung vom 11. Juni 2019 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde abzuweisen. Im Wesentlichen führt sie aus, der Beschwerdeführer habe die angefochtene Verfügung veranlasst und somit die Verfahrenskosten zu tragen. Gemäss Datenschutzgesetz sei nur der Aufwand für die Auskunft kostenlos, nicht jedoch der Erlass einer Verfügung über eine (wie hier dem Beschwerdeführer) bereits erteilte Auskunft. Die Kosten im Umfang von Fr. 2'000.– entsprächen dem entstandenen Aufwand für das Erstellen der Verfügung und seien verhältnismässig. Die systematisch erfassten Vollkosten würden sich vorliegend sogar auf Fr. 18'000.– belaufen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid der Vorinstanz vom 15. März 2019 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG, die unter anderem von den Anstalten und Betrieben des Bundes erlassen werden (Art. 33 Bst. e VGG; Art. 33 Abs. 1 DSG). Darunter fällt die vorliegende, von der Vorinstanz erlassene Verfügung (vgl. auch Art. 54 Abs. 1

des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1]). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung zuständig.

1.1 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die Verfügung besonders berührt und hat als Verfügungsadressat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

Die Beschwerde wurde zudem frist- und formgerecht eingereicht und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG).

1.2 Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege bildet das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt bzw. durch die Beschwerdebegehren angefochten ist (vgl. statt vieler Urteil B-5688/2016 vom 6. November 2018 E. 1.3.1; BGE 118 V 311 E. 3b). Wie dem Rechtsbegehren zweifelsfrei zu entnehmen ist (vorne, E.), richtet sich die Beschwerde ausschliesslich gegen die dem Beschwerdeführer auferlegten Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung), weshalb ausschliesslich über diese Kostenaufgabe zu befinden ist. Nicht angefochten ist dagegen die Ziffer 1 des Dispositivs. Die Frage, ob die Auskunft aufgrund der Abdeckungen der Vorinstanz inhaltlich zu restriktiv ausfiel, wie der Beschwerdeführer im erstinstanzlichen Verfahren vorgebracht hat, liegt somit ausserhalb des Streitgegenstands und ist nicht mehr zu prüfen.

3.

Das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) gilt für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch private Personen und Bundesorgane (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSG). Die Vorinstanz als öffentlich-rechtliche Anstalt (vgl. Art. 4 Abs. 1 FINMAG) ist ein Bundesorgan im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b DSG und Art. 3 Bst. h DSG und eine erstinstanzliche Verwaltungsbehörde im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG (vgl. BGE 143 I 253 E. 3.4; Urteil des BVGer B-5796/2014 vom 16. März 2016 E. 2.1).

Nach Art. 8 DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Abs. 1).

Der Inhaber der Datensammlung muss der betroffenen Person alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten (Abs. 2 Bst. a) sowie den Zweck und gegebenenfalls die Rechtsgrundlagen des Bearbeitens sowie die Kategorien der bearbeiteten Personendaten, der an der Sammlung Beteiligten und der Datenempfänger (Abs. 2 Bst. b) mitteilen.

Nach Art. 9 Abs. 1 DSG kann der Inhaber der Datensammlung die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit: a. ein Gesetz im formellen Sinn dies vorsieht; b. es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist. Ein Bundesorgan kann zudem gemäss Art. 9 Abs. 2 DSG die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (Bst. a) oder soweit die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines anderen Untersuchungsverfahrens in Frage stellt (Bst. b). Der Inhaber der Datensammlung muss angeben, aus welchem Grund er die Auskunft verweigert, einschränkt oder aufschiebt (Art. 9 Abs. 5 DSG).

Rechtsprechung und Literatur gehen dabei davon aus, dass der Entscheid eines Bundesorgans über die Verweigerung bzw. Einschränkung der Auskunft im Streitfall in der Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgt (vgl. Urteil des BVGer B-6850/2014 vom 30. November 2016 E. 1.4.3.1; Waldmann/Bickel in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht. Grundlagen und öffentliches Recht, 2011, § 12 N 149, 188; Gramigna/Maurer-Lambrou, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, 2. Aufl. 2014, Art. 9 Rz. 11; Rosenthal/Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz 2008, Art. 9 Rz. 18).

4.

Der Beschwerdeführer beanstandet die ihm auferlegten Verfahrenskosten und beruft sich dazu sinngemäss auf Art. 8 Abs. 5 DSG. Diese Bestimmung sieht in Bezug auf das Auskunftsrecht Folgendes vor:

"Die Auskunft ist in der Regel schriftlich, in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie sowie kostenlos zu erteilen. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen."

Die Ausnahmen von der Kostenlosigkeit sind in Art. 2 der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 14. Juni 1993 (VDSG; SR 235.11) wie folgt geregelt:

"1 Eine angemessene Beteiligung an den Kosten kann ausnahmsweise verlangt werden, wenn:

a. der antragstellenden Person in den zwölf Monaten vor dem Gesuch die gewünschten Auskünfte bereits mitgeteilt wurden und kein schutzwürdiges Interesse an einer neuen Auskunftserteilung nachgewiesen werden kann. Ein schutzwürdiges Interesse ist insbesondere gegeben, wenn die Personendaten ohne Mitteilung an die betroffene Person verändert wurden;

b. die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand verbunden ist.

2 Die Beteiligung beträgt maximal 300 Franken. Der Gesuchsteller ist über die Höhe der Beteiligung vor der Auskunftserteilung in Kenntnis zu setzen und kann sein Gesuch innert zehn Tagen zurückziehen."

Art. 2 VDSG ist auf die an Bundesorgane gerichteten Auskunftsbegehren sinngemäss anwendbar (Art. 13 VDSG).

4.1 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, der Beschwerdeführer habe den Erlass einer Verfügung verlangt und diese somit verursacht. Entsprechend habe er gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a der FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-GebV; SR 956.122), wonach gebührenpflichtig ist, wer eine Verfügung veranlasst, die damit verbundenen Kosten zu tragen. Das DSG ändere hieran nichts. Danach kostenlos sei nur der Aufwand für die Auskunft in Form von Kopien und Ausdrucken, welche der Beschwerdeführer auch erhalten habe. Daraus ergebe sich jedoch nicht, dass auch der Erlass einer Verfügung im Nachgang an eine (bereits erfolgte) Auskunft ohne Kostenaufgabe erfolge. Dies lasse sich der Datenschutzgesetzgebung nicht entnehmen und bedürfte somit einer expliziten Gesetzesgrundlage. Für eine Verfügung dürfe sie gestützt auf die FINMA-GebV eine Gebühr erheben. Diese bemesse sich nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person (Art. 8 Abs. 3 FINMA-GebV).

4.2 Streitig ist somit in erster Linie, ob der dem Beschwerdeführer belastete Aufwand für die Redaktion der angefochtenen Verfügung in den Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 5 DSG und Art. 2 VDSG mit entsprechender Kostenbegrenzung fällt und diesen Bestimmungen widerspricht, oder ob andernfalls die Vorinstanz eine Gebühr in Anwendung der von ihr angeführten finanzmarktrechtlichen Rechtsgrundlagen verfügen durfte.

Zu berücksichtigen ist indessen zusätzlich, dass der Beschwerdeführer, wie seinen Ausführungen ohne Weiteres zu entnehmen ist, aufgrund der

genannten Kostenregelung des Datenschutzgesetzes nicht damit gerechnet hat, dass ihm Verfahrenskosten auferlegt würden, als er sein Begehren ("Auskunftsbegehren gemäss Datenschutzgesetz") ohne Rechtsvertretung gestellt und später eine anfechtbare Verfügung beantragt hat. Diese Erwartungshaltung ist mit Blick auf die Normierung des Auskunftsrechts (Art. 8 – 10 DSG; Art. 1 – 2 u. Art. 13 – 14 VDSG) verständlich.

4.3 So statuiert Art. 8 Abs. 5 DSG den Grundsatz der Kostenlosigkeit der Auskunft. Art. 2 VDSG sieht zwei Ausnahmen von der Kostenlosigkeit insofern vor, als in diesen Fällen eine angemessene Kostenbeteiligung verlangt werden kann. Die Kostenaufgabe darf indessen nur bis zum Höchstbetrag von Fr. 300.– angesetzt werden (E. 4). Dazu hat die Bundesbehörde den Gesuchsteller jedoch vor der Auskunftserteilung über die Höhe der ausnahmsweisen Beteiligung in Kenntnis zu setzen, sodass er die Möglichkeit hat, sein Gesuch innert zehn Tagen zurückzuziehen (Art. 2 Abs. 2 VDSG). Geht sie nicht gemäss dieser Bestimmung vor und kündigt sie dem Gesuchsteller die vorgesehene Kostenbeteiligung nicht vorgängig bzw. separat an, kommt praxismässig keine Kostenaufgabe in Betracht (Entscheid des Präsidenten der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 15. März 1999, in: VPB 64.72 E. 4; Marco Fey, Kosten der Auskunft über "eigene" Daten, in: *digma* 2001, S. 138, 139 f. m.H.).

Die Kostenbeteiligung wurde vom Gesetzgeber demnach bewusst als Ausnahme konzipiert, um die Auskunftserteilung nicht aus finanziellen Gründen zu erschweren oder illusorisch zu machen (Entscheid des Präsidenten der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 25. Oktober 2000, in: VPB 65.49 E. 2e; Gramigna/Maurer-Lambrou, a.a.O., Art. 8 Rz. 58). Das Auskunftsrecht wird denn auch als Kernelement des "Rechts an eigenen Daten" sowie der Verwirklichung des Verfassungsrechts auf Datenschutz (Art. 13 Abs. 2 BV) bezeichnet (Gramigna/Maurer-Lambrou, a.a.O., Art. 8 Rz. 1; Rudin, in Baeriswyl/Pärli, *Datenschutzgesetz, Stämpfli Handkommentar* 2015, Art. 8 Rz. 57), mitunter auch als relativ höchstpersönliches Recht, welches jeder Person sogenannten "voraussetzungslos" zustehe (Urteil des BGer 1C_541/2014 vom 13. August 2015 E. 2.4; Urteil des BVGer A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.1).

4.4 Wer wie der Beschwerdeführer das im Datenschutzgesetz vorgesehene Recht auf Auskunft gegenüber einem Bundesorgan ausübt und ein Verfahren spezifisch zu Art. 8 DSG einleitet (vorne, A.), geht angesichts der datenschutzrechtlichen Regelung (Art. 8 Abs. 5 DSG; Art. 2 VDSG) davon aus, im Falle einer Kostenaufgabe von der Behörde vorgängig informiert zu

werden – auch im Fall eines aufwändigen Verfahrensverlaufs (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG). Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass, wovon die Vorinstanz ausgeht, im Zusammenhang mit einem Auskunftsbegehren nach Art. 8 DSGVO Aufwand entstehen kann, der über den Anwendungsbereich des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Kostenlosigkeit und in der Folge zu Kosten nach anderen Rechtsgrundlagen führt (vgl. E. 4.5). Indessen liefe die Kostenaufgabe aus einem *spezifisch zu Art. 8 DSGVO* eingeleiteten Verfahren heraus – ohne vorgängige Ankündigung – dem Sinn der Kostenregelung des Datenschutzrechts und seiner Konzeption von Regel und Ausnahme zuwider, selbst wenn die Kosten, wie vorliegend, auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt würden. Die Kostenbeteiligung führte indirekt zu einer finanziell erschwerten Durchsetzung des Auskunftsrechts, mithin zu einem Ergebnis, welches Gesetz- und Verordnungsgeber des Datenschutzrechts gerade verhindern wollten (vgl. E. 4.3). Verlässt das Bundesorgan aus seiner Sicht im Verlauf des Verfahrens den Anwendungsbereich von Art. 8 DSGVO und resultieren daraus mögliche Kostenfolgen, so handelt es sich um eine Konstellation, die dem in Art. 2 Abs. 2 VDSG geregelten Tatbestand hinsichtlich des Schutzes vor unerwarteten Kostenfolgen wertungsmässig entspricht – wenngleich sie der Datenschutzgesetzgeber nicht explizit vorgesehen hat. Das Bundesorgan hat den Gesuchsteller deshalb in analoger Vorgehensweise auf Kostenfolgen hinzuweisen und ihm die Gelegenheit einzuräumen, auf entsprechende Verfahrensschritte zu verzichten. Insoweit gehen die im Datenschutzrecht getroffenen Wertungen einer allfälligen Anwendung der FINMA-GebV vor.

4.5 Die Vorinstanz weist zwar zu Recht darauf hin, dass es nicht Ziel des Datenschutzgesetzes bildet, durch Auskunftsbegehren bzw. so bezeichnete Gesuche eine in Wahrheit den Verfahrensrechten des VwVG entsprechende Einsicht in Verfahrensakten kostenlos prüfen zu lassen (angefochtene Verfügung, Rz. 36). Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht gemäss Art. 8 DSGVO und die Akteneinsichtsrechte des Verwaltungsverfahrenrechts sind voneinander unabhängige Ansprüche, die sich hinsichtlich Voraussetzungen und Umfang nicht decken und innerhalb ihres jeweiligen Geltungsbereichs unabhängig voneinander geltend gemacht werden können. Das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht erstreckt sich grundsätzlich auf alle für das Verfahren wesentlichen Akten, während sich das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht nur auf die Daten über die betreffende Person bezieht, aber, im Unterschied zum Akteneinsichtsrecht, grundsätzlich ohne Interessennachweis geltend gemacht werden kann (BGE 123 II 534 E. 2.e; BGE 127 V 219 E. 1a/aa; BVGE 2016/28 E. 2.2 mit Hinweisen; ferner Urteil des BVGer B-3895/2013 vom 18. August 2014

E. 3.1.3; Waldmann/Oeschger: in Praxiskommentar VwVG 2016, Art. 26 Rz. 25; vgl. auch BGE 139 V 492 E. 3.2 f.). Das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht kann denn auch zu Kosten führen (zur Gebührenpflicht bei Ablehnung eines Akteneinsichtsgesuchs durch die Vorinstanz etwa Urteil des BVGer B-3895/2013 vom 18. August 2014 E. 3.3, E. 5.1 [Nichteintreten]; vgl. zum Einsichtsrecht in die Akten eines abgeschlossenen Verfahrens BGE 129 I 249 E. 3; Urteil des BGer 1P.330/2004 vom 3. Februar 2005 E. 3.2; Waldmann Oeschger, a.a.O., Art. 26 Rz. 25).

Es mag sein, dass der Beschwerdeführer sein Begehren ("Auskunft nach Datenschutzgesetz") im Laufe des Verfahrens leicht umformuliert und zeitweise weit gefasst hat ("vollumfängliche Akteneinsicht"). Die angefochtene Verfügung befasst sich zudem weitgehend nicht mit der Einschränkung der Auskunft über die zu ihm vorhandenen Daten (vgl. Art. 8 Abs. 1 DSG), sondern mit der verweigerten Offenlegung ihm nicht betreffender Daten aus Verfahren (Daten zu Dritten oder Sachdaten). Die Vorinstanz hat das Gesuch jedoch als Auskunftsgesuch nach Art. 8 DSG behandelt, und nicht, sofern bei näherer Prüfung möglich, zwischen einem datenschutzrechtlichen Auskunftsbegehren und einem umfangmässig darüber hinaus gehenden Akteneinsichtsgesuch unterschieden bzw. den Beschwerdeführer darüber orientiert. Diese Abgrenzung ist daher vorliegend nicht weiter relevant.

4.6 Zusammenfassend hätte die Vorinstanz den Beschwerdeführer, als sie ihn anfragte, ob er am Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung hinsichtlich der nicht offengelegten Daten festhalte, darüber in Kenntnis setzen müssen, dass aus ihrer Sicht Kosten anfallen, sodass er auf eine Verfügung hätte verzichten können. Weil sie davon vollständig Umgang nahm und sich damit in Widerspruch zum datenschutzrechtlichen Konzept des Auskunftsrechts (Schutz vor unerwarteten Kostenfolgen) gesetzt hat, erübrigt sich die Prüfung, ob und inwieweit bei der Redaktion der angefochtenen Verfügung Aufwand entstanden ist, der über den Anwendungsbe reich von Art. 8 Abs. 5 DSG (Kostenlosigkeit) hinausgeht.

4.7 Das Vorgehen der vorgängigen Ankündigung kann vorliegend allenfalls auch aus verfahrensrechtlichen Gründen als geboten erachtet werden. Das aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) fliessende Recht auf vorgängige Anhörung und Äusserung steht den von einer Verfügung Betroffenen zwar im Allgemeinen nicht in Bezug auf Fragen der *Rechtsanwendung* oder die vorgesehene rechtliche Begründung zu (statt vieler BGE 132 II 485 E. 3.2 m.H.). Ausnahmsweise kann ein solches

Recht indessen dann bestehen, wenn der Betroffene vor "überraschender Rechtsanwendung" zu schützen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Behörde ihren Entscheid auf eine Rechtsnorm zu stützen beabsichtigt, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, auf die sich die beteiligten Personen nicht berufen haben und mit deren Erheblichkeit sie im konkreten Fall nicht rechnen konnten (BGE 131 V 9 E. 5.4.1; 129 II 497 E. 2.2; 128 V 272 E. 5b/bb; vgl. Urteile des BVerG B-3736/2012 vom 7. Januar 2014 E. 7.2.1; B-5547/2014 vom 17. Juni 2015 E. 4.3; A-5905/2014 vom 29. Mai 2015 E. 3.1.1; Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 30 Rz. 23 mit Hinweisen). Wie bereits ausgeführt, musste der Beschwerdeführer im Verfahren betreffend sein Auskunftsbegehren nach Art. 8 DSG aus guten Gründen nicht mit der Anwendung von Art. 5 Abs. 1 Bst. a FINMA-GebV und Verfahrenskosten ohne vorgängige Ankündigung rechnen. Wie es sich mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör verhält, kann jedoch angesichts der vorstehenden Erwägungen zum datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht offenbleiben.

5.

Die Beschwerde erweist sich zusammenfassend als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist und der Beschwerdeführer von den ihm auferlegten Verfahrenskosten vollumfänglich zu befreien ist.

6.

Für den Rechtsschutz verweist Art. 33 Abs. 1 DSG auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Diese sind auch für die Kostenfolgen im vorliegenden Beschwerdeverfahren massgebend.

6.1 Der Beschwerdeführer obsiegt vorliegend vollumfänglich, weshalb er keine Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz trägt unabhängig vom Verfahrensausgang keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Somit sind vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben.

6.2 Die Beschwerdeinstanz kann der obsiegenden Partei eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (vgl. Art. 64 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR173.320.2]). Da der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht anwaltlich vertreten war und keine notwendigen Auslagen geltend macht, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen.

7.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 VDSG dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bekannt zu geben.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 15. März 2019 wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 200.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Thomas Ritter

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 5. August 2019