Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 31.05.2018 (2C_458/2018)

Abteilung I
A-400/2017

Urteil vom 19. April 2018

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Wettbewerbskommission WEKO,
Vorinstanz.

Gegenstand

Erhebung einer Gebühr für den gewährten Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ und Beseitigung des Rechtsvorschlags.

Sachverhalt:

A.
A._____ besitzt seit (…) das eidgenössische Fähigkeitszeugnis als Schuhmacher und betreibt in (…) ein eigenes Schuhmachergeschäft. Im Herbst 2011 gelangte er an das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV und verlangte, es sei der Tarifvertrag vom 15. April 2009 zwischen den Versicherern der Unfall-, Militär- und Invalidenversicherung und dem Verband „Fuss & Schuh“ betreffend Abgeltung orthopädieschuhtechnischer Leistungen zugunsten gelernter Schuhmacher zu ergänzen oder anzupassen. Parallel dazu wandte er sich an die Wettbewerbskommission WEKO, deren Sekretariat in der Folge eine Marktbeobachtung durchführte. Mit Schreiben vom 26. April 2012 teilte dieses ihm mit, es schliesse die Marktbeobachtung ab und unternehme in der Sache keine weiteren Schritte.

B.
Am 3. Oktober 2013 wandte sich A._____ an die WEKO und ersuchte um eine Kopie der „kompletten wissenschaftlichen Arbeit“, die zum Schreiben des Sekretariats vom 26. April 2012 geführt habe. Die WEKO bezog sein Gesuch auf ein internes Memorandum, das die zuständige Sachbearbeiterin verfasst und auf deren Basis sie das fragliche Schreiben ausgearbeitet hatte. Mit der Begründung, es handle sich bei diesem Memorandum nicht um ein amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3), trat sie mit Schreiben vom 29. Oktober 2013 auf das Gesuch nicht ein.

C.

C.a Am 18. November 2013 gelangte A._____ mit einem Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB. Am 18. Dezember 2014 erhob er betreffend diesen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht wegen Rechtsverzögerung. Mit Urteil (…) wies das Bundesverwaltungsgericht den EDÖB an, in der Sache bis zum 29. Mai 2015 ein Schlichtungsverfahren durchzuführen.

C.b Am 27. Mai 2015 empfahl der EDÖB, die WEKO solle A._____ Zugang zum erwähnten Memorandum gewähren, ausserdem zu weiteren in dieser Angelegenheit vorhandenen Dokumenten, insbesondere der Korrespondenz der WEKO mit dem in die Marktbeobachtung involvierten Berufsverband (nachfolgend: Berufsverband). Zugleich führte er aus, bezüglich dieser Korrespondenz sei ein Zugangsverfahren gemäss BGÖ durchzuführen, wobei insbesondere der betroffene Verband anzuhören sei. Der

Zugang zur Korrespondenz zwischen der WEKO und A._____ richte sich hingegen grundsätzlich nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).

D.

D.a Bezug nehmend auf die Empfehlung des EDÖB teilte das Sekretariat der WEKO A._____ mit Schreiben vom 11. Juni 2015 mit, es sei zwar weiterhin der Ansicht, das fragliche Memorandum sei kein amtliches Dokument und müsste nicht herausgegeben werden. Es gewähre ihm jedoch ausserhalb des BGÖ und unpräjudiziell Zugang zu diesem Dokument und stelle es ihm mit dem Schreiben in anonymisierter Form zu. Die Ausführungen des EDÖB hinsichtlich der weiteren in dieser Angelegenheit vorhandenen Dokumente, insbesondere der Korrespondenz der WEKO mit dem Berufsverband, erschienen nicht ganz klar, empfehle der EDÖB diesbezüglich doch einerseits, ein Verfahren nach BGÖ durchzuführen, und andererseits, Zugang zu gewähren. Es ersuche A._____ daher, kurz mitzuteilen, ob er nach wie vor am Zugang interessiert sei und, falls ja, zu welchen Dokumenten er Zugang wünsche; zu seiner Information liege dem Schreiben ein Aktenverzeichnis bei. Sollten die entsprechenden Dokumente allfällige Geschäftsgeheimnisse oder Personendaten enthalten, die sich nicht abdecken oder anonymisieren liessen, wäre es unumgänglich, vor einer möglichen Zugangsgewährung mit den Betroffenen Rücksprache zu halten, damit sich diese äussern könnten. Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten werde eine Gebühr erhoben, die Fr. 100.– pro Stunde betrage. Sobald es wisse, zu welchen Dokumenten er Zugang haben möchte und ob Personendaten Dritter betroffen seien, könne es den Arbeitsaufwand und die voraussichtlichen Kosten abschätzen und ihm mitteilen.

D.b Am 12. Juni 2015 informierte A._____ die WEKO brieflich, dass das fragliche Memorandum dem Schreiben vom 11. Juni 2015 nicht beiliege. Weiter erklärte er, er verlange Zugang zum gesamten Dossier der Marktbeobachtung, insbesondere der Korrespondenz der WEKO mit dem BSV und den anderen Beteiligten sowie seiner Korrespondenz mit dem Berufsverband. Massgeblich sei das dem Schreiben vom 11. Juni 2015 beigelegte „*Inventar*“ (Aktenverzeichnis). Hinsichtlich der Kosten führte er aus, der Aufwand für die Bearbeitung seines Gesuchs sei gering.

D.c Mit E-Mail vom 15. Juni 2015 teilte das Sekretariat der WEKO A._____ mit, das fragliche Memorandum sei dem Schreiben vom 11. Juni 2015 wegen eines Versehens beim Briefversand nicht beigelegt

worden, und stellte ihm das Dokument in elektronischer Form zu. Noch am gleichen Tag verlangte A._____ per E-Mail die Zustellung des Dokuments in Papierform.

D.d Mit Schreiben vom 30. Juni 2015 stellte das Sekretariat der WEKO A._____ das fragliche Memorandum in Papierform zu, ausserdem dessen eigene Korrespondenz im Dossier der Marktbeobachtung. Hinsichtlich der weiteren Dokumente führte es aus, darin seien teilweise Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse wie auch Personendaten Dritter enthalten, die es von Gesetzes wegen bereinigen müsse, bevor Zugang gewährt werden könne. Bis zur Klärung der Rechtslage sei der Zugang aufgeschoben. Es werde mit den im Rahmen der Marktbeobachtung adressierten Dritten Rücksprache nehmen und sie auffordern, die von ihnen stammenden Dokumente zu bereinigen. Der geschätzte Aufwand für diesen Schritt in der Behandlung des Zugangsgesuchs (also den Schriftenwechsel mit dem Berufsverband inkl. Behandlung allfälliger Rückfragen) betrage voraussichtlich zwei bis vier Stunden. Für die Bereinigung der von der WEKO stammenden Dokumente und ihrer Personendaten in den Unterlagen sowie die Zusammenstellung des Dossiers schätze es einen Aufwand von weiteren zwei bis drei Stunden. Der voraussichtliche Zeitaufwand betrage damit insgesamt vier bis sieben Stunden. Da die für den Zugang zu amtlichen Dokumenten erhobene Gebühr Fr. 100.– pro Stunde betrage, ergebe sich für den erwähnten Arbeitsaufwand eine voraussichtliche Maximalgebühr von Fr. 700.–. Es bitte ihn, innerhalb von zehn Tagen zu bestätigen, ob er an seinem Gesuch festhalte; andernfalls gelte dieses als zurückgezogen. Sollte er sein Gesuch auf einzelne Dokumente einschränken wollen, möge er die entsprechenden Dokumente konkret benennen.

D.e Mit Schreiben vom 2. Juli 2015 mit dem Betreff „*028.1/12 Genehmigung des Kostenrahmens*“ bestätigte A._____ den Erhalt des fraglichen Memorandums in Papierform sowie seiner eigenen Korrespondenz in der Sache. Weiter erklärte er unter anderem Folgendes (Hervorhebungen im Original):

> **Der Kostenrahmen wird genehmigt**, die ersten 400.- Franken ohne jede Kontrolle, einzig darauf vertrauend, dass Sie nur die effektiv verwendete Zeit berechnen (es ist *keine* Pauschale). Darüber werde ich die Kosten nachvollziehen wollen. Ich empfehle deshalb, die aufgewendete Zeit zu dokumentieren und eine Übersicht der Rechnung beizulegen, so als ob Sie mein Servicemonteur wären. Sie dürfen **bis Fr. 1‘000.–** gehen, ohne eine neue Genehmigung einzuholen. Ich darf also eine effiziente Arbeitsweise erwarten, im Gegenzug erhalten Sie etwas Autonomie beim Budget.

D.f In der Folge führte das Sekretariat der WEKO einen Schriftenwechsel mit dem Berufsverband (jeweils zwei Schreiben sowie Abschlussschreiben des Sekretariats der WEKO vom 2. September 2015) durch. Am 2. September 2015 teilte es A._____ brieflich mit, es habe in Bezug auf die von ihm herausverlangten Dokumente, die Personendaten enthielten, die sich nicht anonymisieren liessen, eine Interessenabwägung durchgeführt und sich für ein Zugänglichmachen der Dokumente entschieden. Die betroffenen Personen hätten nun die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten. Entsprechend sei noch offen, wann die Dokumente ausgehändigt werden könnten. Er werde zu gegebener Zeit wieder von ihm hören. Es könne ihm zudem mitteilen, dass der von ihm genannte Kostenrahmen eingehalten werden könne.

D.g Mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 erklärte es ihm, die im Schreiben vom 2. September 2015 angekündigten Schritte hätten mittlerweile abgeschlossen werden können, weshalb ihm der Zugang zu den verbleibenden Akten der Marktbeobachtung gewährt werden könne. Die entsprechenden Dokumente (Korrespondenz mit dem Berufsverband) seien dem Schreiben beigelegt. Für die Bearbeitung des (somit erledigten) Zugangsgesuchs, insbesondere die Korrespondenz mit Dritten, rechtliche Abklärungen und sonstige erforderliche Arbeiten, sei ein erheblicher Aufwand von mindestens acht Stunden nötig gewesen. Aus Kulanzgründen werde der Rechnungsbetrag auf Fr. 400.– beschränkt. Damit könne der von ihm gesetzte Kostenrahmen eingehalten werden. Er werde in den nächsten Tagen die Rechnung mit separater Post erhalten.

E.

E.a Am 13. Oktober 2015 stellte die WEKO A._____ für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs eine Gebühr von Fr. 400.– in Rechnung, ohne den Aufwand näher zu konkretisieren. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2015 ersuchte A._____ um eine detaillierte Rechnung. Er führte unter anderem aus, der Kostenvoranschlag sehe keine Pauschale vor, auch sei keine solche vereinbart worden. Am 26. Oktober 2015 stellte ihm das Sekretariat der WEKO eine Kostenaufstellung zu, in der es insgesamt neun Positionen mit dem jeweiligen Zeitaufwand auflistet und den Gesamtaufwand mit 8,25 Stunden angibt. Es erklärte, die Hauptblöcke des Aufwands setzten sich unter anderem aus den aufgelisteten Tätigkeiten zusammen. Wie es in seinem Schreiben vom 12. Oktober 2015 festgehalten habe, beschränke es den Rechnungsbetrag aus Verhältnismässigkeits- und Ermessensüberlegungen auf Fr. 400.–.

E.b Am 28. Januar 2016 stellte die WEKO A._____ eine erste Mahnung für die in Rechnung gestellten Fr. 400.– zu. Da die Rechnung unbezahlt blieb, stellte sie ihm am 1. März 2016 eine zweite Mahnung zu, mit der sie die Bezahlung des Rechnungsbetrags bis am 11. März 2016 verlangte. Für den Fall, dass bis dann keine Zahlung erfolgen sollte, kündigte sie an, die Forderung der Zentralen Inkassostelle des Bundes zum rechtlichen Inkasso abzutreten.

E.c In der Folge blieb die Rechnung weiterhin unbezahlt. Am 22. März 2016 trat die WEKO die Forderung wie angekündigt der Zentralen Inkassostelle der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV zum rechtlichen Inkasso ab. Die Inkassostelle übernahm die Forderung und leitete gegen A._____ beim Betreibungsamt (…) die Betreibung ein (Betreibung Nr. …), worauf er Rechtsvorschlag erhob.

E.d Mit Schreiben vom 28. Juni 2016 informierte die Zentrale Inkassostelle die WEKO, dass A._____ in der gegen ihn eingeleiteten Betreibung Rechtsvorschlag erhoben habe, und ersuchte sie, ihm eine Gebührenverfügung mit Rückschein zuzustellen. Am 21. September 2016 fragte sie bei der WEKO per E-Mail nach, ob A._____ inzwischen eine Gebührenverfügung zugestellt worden sei.

E.e Mit Schreiben vom 13. Dezember 2016 teilte A._____ der WEKO mit, sie erhalte eine Frist von zehn Tagen, um entweder die von der Zentralen Inkassostelle verlangte Gebührenverfügung zu erlassen oder den Zahlungsbefehl löschen zu lassen. Ausserdem erhob er verschiedene Einwände gegen die in Betreibung gesetzte Forderung und die Betreibung.

F.

Mit (Gebühren-) Verfügung vom 19. Dezember 2016 auferlegte die WEKO A._____ die streitige Gebühr von Fr. 400.– und beseitigte den Rechtsvorschlag betreffend diese Forderung zuzüglich Verzugszinsen und Betreibungskosten. Zudem auferlegte sie ihm für den Erlass der Verfügung eine Gebühr von Fr. 500.–. Zur Begründung brachte sie in Bezug auf erstere Gebühr im Wesentlichen vor, diese sei berechtigt und die Beseitigung des Rechtsvorschlags durch sie zulässig. Hinsichtlich letzterer Gebühr verwies sie auf die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) und die Gebührenverordnung KG vom 25. Februar 1998 (GebV-KG, SR 251.2) und erklärte, angesichts der Funktions-

stufe der mit dem Fall betrauten Mitarbeiter rechtfertige sich ein Stundenansatz von Fr. 200.– und damit – wegen des Zeitaufwands von 2 ½ Stunden für die Verfügung – eine Gebühr von Fr. 500.–.

G.
Am 27. Dezember 2016 ersuchte A._____ die WEKO, die Gebührenverfügung in Wiederwägung zu ziehen und als nichtig zu erklären oder aufzuheben oder auf die Gebühr (für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs) zu verzichten; diese sei aus der Welt zu schaffen, egal wie. Zudem sei der Zahlungsbefehl in der Betreibung Nr. … des Betreibungsamts (…) unverzüglich zu löschen.

H.
Am 18. Januar 2017 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen die Gebührenverfügung der WEKO (nachfolgend: Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt (teilweise sinngemäss), es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben, für nichtig zu erklären oder sonst wie endgültig aus der Welt zu schaffen. Zudem sei die Vorinstanz anzuweisen, den Zahlungsbefehl in der Betreibung Nr. … des Betreibungsamts (…) innert 30 Tagen zu löschen oder löschen zu lassen, unter Androhung einer Sanktion im Säumnisfall. In prozessualer Hinsicht ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters. Im Weiteren seien ihm eine Parteientschädigung sowie eine „*Entschädigung für die ganzen Umtriebe und die Jahre andauernde Unbill*“ auszurichten.

Zur Begründung in der Sache bringt er namentlich vor, die Betreibung für die Gebührenforderung von Fr. 400.– sei unzulässig, die Vorinstanz zudem nicht zuständig, Gebührenverfügungen in eigener Sache zu erlassen und den Rechtsvorschlag zu beseitigen. Da sowohl die Marktbeobachtung als auch das Zugangsverfahren stossend verlaufen seien, sei ausserdem aus Billigkeitsgründen auf diese Gebühr, die auch aus weiteren Gründen nicht gerechtfertigt sei, zu verzichten. Die Gebühr von Fr. 500.– für den Erlass der angefochtenen Verfügung sei im Weiteren unverhältnismässig. Darüber hinaus sei die Verfügung auch wegen der dilettantischen Verfahrensleitung der Vorinstanz aufzuheben.

I.
Mit Schreiben vom 31. Januar 2017 teilt die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, sein Wiedererwägungsgesuch enthalte zwar allgemeine Kritik,

jedoch könne sie diesem weder neue rechtserhebliche Tatsachen oder Beweismittel noch rechtlich relevante Argumente entnehmen. Dass die Gebührenverfügung ursprünglich fehlerhaft gewesen oder nachträglich fehlerhaft sei, sei nicht ersichtlich. Bei dieser Sachlage sei eine Wiedererwägung nicht angezeigt.

J.
Am 13. Februar 2017 reicht die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht – wie von der Instruktionsrichterin mit Verfügung vom 23. Januar 2017 gewünscht – die Vorakten ein, in elektronischer Form und aufgeteilt in die Akten des Zugangsverfahrens und die des Verfahrens zur Gebührenerhebung.

K.
Mit Zwischenverfügung vom 22. Februar 2017 heisst die Instruktionsrichterin das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gut und befreit ihn von der Pflicht zur Bezahlung eines Kostenvorschusses. Sein Gesuch um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters weist sie hingegen ab.

L.
Am 27. Februar 2017 reicht die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht ein Schreiben vom 24. Februar 2017 an die Post ein. Darin ersucht sie diese mit Blick auf die – zwischen den Parteien streitige – Frage, ob ihr eine Postsendung des Beschwerdeführers vom 22. Dezember 2017, die offenbar ein Akteneinsichtsgesuch enthielt, am 23. Dezember 2017 zugegangen sei, um Zustellung eines Sendungsbildes oder einer ausdrücklichen Bestätigung, dass sie nicht Adressatin dieser Sendung gewesen sei.

M.
In ihrer Vernehmlassung vom 23. März 2017 – der sie unter anderem ein auf die vorstehend erwähnte Anfrage Bezug nehmendes Schreiben der Post vom 1. März 2017 beilegt – beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hält an ihrer Sachverhaltsfeststellung und ihren rechtlichen Erwägungen sowie den Anordnungen im Dispositiv der angefochtenen Verfügungen vollumfänglich fest. Zudem äussert sie sich zu den Rügen des Beschwerdeführers in der Beschwerde – soweit sie sie als relevant erachtet – und weist sie zurück.

N.
Der Beschwerdeführer geht in seiner Replik vom 4. April 2017

– mit der er seine versehentlich nicht ganz vollständige Replik vom 28. März 2017 innert der ihm angesetzten Frist ersetzt – teilweise auf die Vernehmlassung der Vorinstanz ein, teilweise wiederholt oder ergänzt er seine bisherigen Vorbringen, teilweise macht er neue. Er stellt zudem neu einzelne Beweisanträge.

O.
Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 6. April 2017 an ihrem Antrag fest und verzichtet auf eine Stellungnahme zur Replik des Beschwerdeführers, da diese keine neuen relevanten Ausführungen enthalte. Im Weiteren äussert sie sich – wie bereits der Beschwerdeführer in seiner Replik – ergänzend zur streitigen Frage, wer Adressat der erwähnten Postsendung war und geht noch einmal auf die „*Grundproblematik*“ des vorliegenden Falls ein.

P.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien 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 Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG). Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn – und zwar eine End- und keine Zwischenverfügung, wie die Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz nahe legt – und stammt von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. f VGG (zu deren Zuständigkeit vgl. E. 4); eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG 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. Der Beschwerdeführer nahm am

vorinstanzlichen Verfahren zum Erlass der angefochtenen Verfügung insofern teil, als er sich mit Schreiben vom 13. Dezember 2016 unaufgefordert zum Erlass der Gebührenverfügung und – ablehnend – zur Gebühr für die Bearbeitung des BGÖ-Zugangsgesuchs und zur eingeleiteten Betreibung äusserte (vgl. Bst. E.e). Er ist durch diese Gebühr und die Beseitigung des Rechtsvorschlags sowie die ihm auferlegte Gebühr für den Erlass der angefochtenen Verfügung auch materiell beschwert und damit – soweit seine Beschwerde zulässig ist (vgl. nachfolgend E. 1.3) – ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG), weshalb grundsätzlich darauf einzutreten ist. Nicht einzutreten ist darauf allerdings, soweit der Beschwerdeführer die Ausrichtung einer „*Entschädigung für die ganzen Umtriebe und die Jahre andauernde Unbill*“ verlangt (vgl. Beschwerdebegehren 6), geht er damit doch über den Gegenstand der angefochtenen Verfügung und somit den zulässigen Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens hinaus (vgl. MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8 und 2.213, jeweils mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-57/2017 vom 22. November 2017 E. 2).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG). Es würdigt weiter Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 BZP [SR 273]; BGE 137 II 266 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1). Es erachtet eine rechtserhebliche Tatsache, für die der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), nur dann als bewiesen, wenn es gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich. Es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1).

3.

Vorliegend ist in formeller Hinsicht streitig, ob die Vorinstanz befugt war, die

Gebühr für die Bearbeitung des erwähnten BGÖ-Zugangsgesuchs zu verfügen und mit ihrer Verfügung zugleich den in der Betreibung für diese Gebührenforderung erhobenen Rechtsvorschlag zu beseitigen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob für diese Forderung überhaupt die Betreibung eingeleitet werden durfte. Umstritten ist ausserdem, ob die angefochtene Verfügung anderweitig mit Verfahrensfehlern behaftet ist und (auch) aus diesem Grund aufzuheben ist. In materieller Hinsicht ist streitig, ob die Gebühr von Fr. 400.– für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs gerechtfertigt ist. Streitig ist schliesslich auch, ob die Vorinstanz für den Erlass der angefochtenen Verfügung zu Recht eine Gebühr von Fr. 500.– festsetzte. Nachfolgend wird zunächst auf die Zuständigkeitsfrage (vgl. E. 4) und die weiteren formellen Rügen des Beschwerdeführers (vgl. E. 5) eingegangen. Die Vorbringen der Parteien werden dabei lediglich insoweit berücksichtigt, als sie relevant erscheinen.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt hinsichtlich der Gebühr für die Bearbeitung des BGÖ-Zugangsgesuchs vor, die Vorinstanz sei zum Erlass einer Gebührenverfügung in eigener Sache nicht zuständig, sei sie doch befangen. Eine solche Verfügung diene letztlich ihrer Bereicherung, unter Umgehung des ordentlichen Rechtswegs, und sei deshalb als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren. Die Vorinstanz habe zudem die erwähnte Gebührenforderung zum Inkasso dem EFD abgetreten. Für den Erlass der Gebührenverfügung sei daher dieses zuständig, zumal anzunehmen sei, es würdige vor deren Erlass die Argumente beider Seiten. Die Vorinstanz sei überdies nicht befugt, den in der ohnehin unzulässigen Betreibung für die erwähnte Gebührenforderung erhobenen Rechtsvorschlag zu beseitigen.

4.2 Die Vorinstanz führt aus, gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 AllgGebV stelle die Verwaltungseinheit die Gebühr unmittelbar nach Ausführung der Dienstleistung in Rechnung und erlasse bei Streitigkeiten über die Rechnung eine Gebührenverfügung. Genau diese Regeln habe sie befolgt. Die Zentrale Inkassostelle des Bundes prüfe die Berechtigung der Forderung einer Verwaltungseinheit und die gegen diese Forderung erhobenen Einwände nicht materiell. Im vorliegenden Fall habe die Inkassostelle vielmehr sie ersucht, eine Gebührenverfügung zu erlassen und darin auch den Rechtsvorschlag des Beschwerdeführers zu beseitigen. Die Beseitigung des Rechtsvorschlags durch die Verwaltungseinheit sei gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig.

4.3

4.3.1 Gemäss Art. 17 Abs. 1 BGÖ wird für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben. Der Bundesrat hat die Gebührenerhebung in der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) unter – dem hier nicht relevanten – Vorbehalt abweichender spezialgesetzlicher Gebührenregelungen (vgl. Art. 17 Abs. 3 BGÖ) näher geregelt (zur Vereinbarkeit mit dem Legalitätsprinzip vgl. Urteil des BVGer A-3299/2016 vom 24. Mai 2017 E. 3.5.3). Nach Art. 14 VBGÖ gelten die Bestimmungen der AllgGebV, soweit die VBGÖ keine besondere Regelung enthält.

4.3.2 Gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 AllgGebV stellt die Verwaltungseinheit die Gebühr unmittelbar nach Ausführung der (gebührenpflichtigen) Dienstleistung in Rechnung und erlässt bei Streitigkeiten über die Rechnung eine Gebührenverfügung. Sie ist demnach befugt, über eine streitige eigene Gebührenforderung eine solche Verfügung zu erlassen. Daran ändert eine allfällige vorgängige Abtretung der entsprechenden Forderung an die Zentrale Inkassostelle des Bundes – angesiedelt in der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV des EFD – nichts. Diese Abtretung erfolgt einzig zum Inkasso und hat nicht zur Folge, dass nunmehr die Inkassostelle über den Bestand der Forderung, deren Inkasso sie betreiben soll, zu befinden hätte; dieser Entscheid verbleibt vielmehr bei der Verwaltungseinheit. Die Inkassostelle hat im vorliegenden Fall somit zu Recht die Vorinstanz um Erlass einer entsprechenden Verfügung ersucht, ebenso war die Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Gebührenverfügung befugt.

4.3.3 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die für den materiellen Entscheid über eine streitige Forderung zuständige Verwaltungsbehörde mit diesem Entscheid zugleich einen in der Betreibung für diese Forderung bereits erhobenen Rechtsvorschlag beseitigen. Dies allerdings nur, wenn ihr materieller Entscheid im Rechtsöffnungsverfahren zur definitiven Rechtsöffnung berechtigen würde, was nach Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) für die Verfügungen schweizerischer Verwaltungsbehörden zutrifft (vgl. zum Ganzen BGE 142 III 599 E. 2.1; 134 III 115 E. 3.2 und 4.1.2; 128 III 39 E. 2; VOCK/AEPLI-WIRZ, in: Schulthess Kommentar SchKG, 4. Aufl. 2017, Art. 79 N. 7). Diese Behörden können somit auch in Bezug auf eigene streitige Forderungen einen bereits erhobenen Rechtsvorschlag beseitigen. Zwar entscheiden sie damit – wie bereits mit dem entsprechenden materiellen Entscheid – in gewissem Sinn in eigener

Sache. Wie das Bundesgericht festhielt, entspricht dieses Privileg jedoch dem Willen des Gesetzgebers. Zudem bleibt der Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht durch die Möglichkeit des Schuldners, die entsprechende Verfügung mittels Beschwerde bei einem Gericht anzufechten, gewahrt (vgl. BGE 134 III 115 E. 3.2 m.w.H.). Dass die Vorinstanz als Bundesbehörde mit der angefochtenen Gebührenverfügung zugleich den vom Beschwerdeführer vorgängig erhobenen Rechtsvorschlag beseitigte, erweist sich demnach ebenfalls als zulässig.

4.3.4 Gegen das Vorgehen der Vorinstanz spricht auch nicht der Einwand des Beschwerdeführers, die Betreibung sei unzulässig. Zwar trifft es zu, dass die Betreibung unter anderem dann auf dem Weg des Konkurses fortgesetzt wird, wenn der Schuldner – wie der Beschwerdeführer – als Inhaber einer Einzelfirma im Handelsregister eingetragen ist (vgl. Art. 39 Abs. 1 Ziff. 1 SchKG). Ebenso ist richtig, dass die Konkursbetreibung für Steuern, Abgaben, Gebühren, Sporteln, Bussen und andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder Beamte in jedem Fall ausgeschlossen ist (vgl. Art. 43 Ziff. 1 SchKG). Daraus folgt allerdings entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht, für Gebührenforderungen – wie die hier streitige – gegen im Handelsregister eingetragene Inhaber einer Einzelfirma könne überhaupt keine Betreibung durchgeführt werden. Vielmehr sind entsprechende Betreibungen statt auf dem Weg des Konkurses auf dem der Pfändung oder, wenn ein entsprechendes Pfand vorliegt, der Pfandverwertung fortzusetzen (vgl. Art. 38 Abs. 2 SchKG; BENNO KRÜSI, in: Schulthess Kommentar SchKG, 4. Aufl. 2017, Art. 43 N. 1). Die Betreibung für die erwähnte streitige Gebühr ist demzufolge zulässig.

4.3.5 Soweit der Beschwerdeführer die Zuständigkeit der Vorinstanz für den Erlass der angefochtenen Verfügung und die Beseitigung seines Rechtsvorschlags sowie überdies die Zulässigkeit der für die streitige Gebührenforderung eingeleiteten Betreibung verneint, erweist sich seine Kritik demnach als unzutreffend. In formeller Hinsicht zu prüfen bleibt, ob die angefochtene Verfügung anderweitig mit Verfahrensmängeln behaftet und aus diesem Grund aufzuheben ist.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang vor, die Vorinstanz habe in der angefochtenen Verfügung die Ausführungen in seinem Schreiben vom 13. Dezember 2016 (vgl. Bst. E.e) mit keinem Wort erwähnt, ebenso wenig sei zu erkennen, dass sie sie berücksichtigt habe.

Sie habe ihm zudem am 16. Januar 2017 – also nach Erlass der angefochtenen Verfügung – keine Akteneinsicht gewährt, obschon er vorgängig brieflich darum ersucht habe. Allfällige Erkenntnisse aus der Akteneinsicht hätten daher nicht in die Beschwerde einfliessen können. Ob sein Akteneinsichtsgesuch bei der Vorinstanz eingegangen sei oder – was unglaubhaft sei – nicht, sei dabei egal, hätte sie bei fehlender vorgängiger Kenntnis des Gesuchs doch alles Nötige vorkehren müssen, um ihm vor Ort rasch Einsicht zu gewähren. Zu bezweifeln sei im Weiteren, dass – wie im Rubrum der angefochtenen Verfügung festgehalten werde – nebst dem Präsidenten auch die weiteren Mitglieder der Vorinstanz am Entscheid mitgewirkt hätten, mithin die Vorinstanz dessen Urheberin sei. Darüber hinaus stimme auch mit den Unterschriften auf der Verfügung irgendetwas nicht.

5.2 Die Vorinstanz führt aus, der Beschwerdeführer habe ihr im Schreiben vom 13. Dezember 2016 mit der Forderung, entweder die von der Zentralen Inkassostelle verlangte Gebührenverfügung zu erlassen oder den Zahlungsbefehl löschen zu lassen, eine Art Ultimatum gestellt. Sein Schreiben sei zwar für den Erlass der angefochtenen Verfügung nicht kausal gewesen, da der Entscheid schon vorher für die Plenarsitzung am 19. Dezember 2016 traktandiert worden sei. Dennoch habe sie mit dieser Verfügung exakt dem ersten Antrag in diesem Schreiben entsprochen. Soweit relevant habe sie in der angefochtenen Verfügung zudem die Argumente des Beschwerdeführers berücksichtigt. Auf nicht relevante und pauschale Vorwürfe habe sie hingegen nicht explizit eingehen müssen. Das Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers sei im Weiteren – wie ihre Nachfrage bei der Post ergeben habe – weder an sie noch ihr Sekretariat adressiert gewesen. Damit sei der Vorwurf, sie habe dem Beschwerdeführer die Akteneinsicht verwehrt, widerlegt. Ergänzend sei anzumerken, dass dieser bereits vor Erlass der angefochtenen Verfügung über alle relevanten Aktenstücke verfügt habe, da sie ihm am 20. Januar 2017 einen Memory-Stick mit den Verfahrensakten zugestellt habe. Schliesslich könne der Beschwerdeführer auch aus seinen Vermutungen zum Zustandekommen des angefochtenen Entscheids nichts zu seinen Gunsten ableiten.

5.3

5.3.1 Gemäss Art. 29 VwVG – das im Verfahren zum Erlass der angefochtenen Verfügung von der Vorinstanz zu beachten war (vgl. Art. 11 Abs. 3 AllgGebV, Art. 1 Abs. 1 und 2 VwVG) – haben Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. auch Art. 29 Abs. 2 BV). Dieser Anspruch umfasst namentlich das Recht der Parteien auf Anhörung bzw. Äusserung vor Erlass

der Verfügung (vgl. Art. 30 VwVG), auf Prüfung der eigenen Vorbringen (vgl. Art. 32 VwVG) und auf Begründung der Verfügung (vgl. Art. 35 VwVG). Einen weiteren Teilgehalt bildet das Recht auf Akteneinsicht (vgl. Art. 26 VwVG).

5.3.2 Aus den Akten (vgl. Bst. E) geht hervor, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführer vor Erlass der angefochtenen Verfügung nicht dazu einlud, sich zur Sache zu äussern (vgl. dazu WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwvG, 2. Aufl. 2016, Art. 30 N. 34), obschon keiner der in Art. 30 Abs. 2 VwVG aufgeführten Ausnahmegründe vorlag. Der Beschwerdeführer hatte allerdings – offenbar aufgrund eines Telefongesprächs mit einem Mitarbeiter der Vorinstanz – Kenntnis davon, dass die Zentrale Inkassostelle des Bundes die Vorinstanz um Erlass einer Gebührenverfügung ersucht hatte, und forderte die Vorinstanz, wie erwähnt (vgl. Bst. E.e), mit Schreiben vom 13. Dezember 2016 auf, entweder innert zehn Tagen diese Verfügung zu erlassen oder den Zahlungsbefehl löschen zu lassen. Zugleich erhob er in diesem Schreiben verschiedene Einwände gegen die in Betreibung gesetzte Gebührenforderung und die Betreibung. Er konnte sich somit vor Erlass der angefochtenen Verfügung in der Sache äussern, auch wenn ihm die Vorinstanz dazu nicht formell Gelegenheit gab. Eine Gehörsverletzung ist insoweit daher grundsätzlich zu verneinen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer im vorliegenden Beschwerdeverfahren ausführlich zur angefochtenen Verfügung Stellung nahm. Eine allfällige Gehörsverletzung wäre insoweit daher als geheilt zu betrachten (vgl. zur Heilung statt vieler BGE 142 II 218 E. 2.8.1 m.w.H.; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 29 N. 108 ff.). Sie könnte zudem bei der Kostenverlegung nicht zugunsten des Beschwerdeführers berücksichtigt werden, da diesem die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde.

5.3.3 Dass die Vorinstanz das unaufgefordert eingereichte Schreiben des Beschwerdeführers vom 13. Dezember 2016 tatsächlich zur Kenntnis nahm, sorgfältig und ernsthaft prüfte und in der Entscheidfindung berücksichtigte, geht aus der Begründung der angefochtenen Verfügung nicht hervor. Weder wird das Schreiben im Sachverhaltsteil der Begründung („A. Sachverhalt“) erwähnt noch wird in den weiteren Teilen der Begründung („B. Rechtliches“, „C. Kosten“) ausdrücklich auf dessen Inhalt eingegangen. Mehr als der eigene Standpunkt der Vorinstanz lässt sich der Verfügungsbegründung entsprechend nicht entnehmen. Aus dieser geht somit zwar – namentlich unter Berücksichtigung auch der Ausführungen im Sachverhaltsteil – grundsätzlich hervor, wieso die Vorinstanz der Ansicht ist, für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs sei eine Gebühr von Fr. 400.–

geschuldet und die Beseitigung des Rechtsvorschlags sei zulässig, umso mehr, als sie sich bereits im vorgängigen BGÖ-Zugangsverfahren zur Gebührenpflicht und -höhe geäussert hatte. Auch wird deutlich, wieso sie für den Erlass der angefochtenen Verfügung die Auflage einer Gebühr von Fr. 500.– für gerechtfertigt hält. Nicht ersichtlich ist hingegen, wieso sie trotz der Einwände des Beschwerdeführers im Schreiben vom 13. Dezember 2016 an ihrer Beurteilung festhält.

Die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen, verlangt freilich nicht, dass sich diese mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt; vielmehr genügt es, wenn der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (vgl. dazu statt vieler BGE 142 III 433 E. 4.3.2 m.w.H.; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 35 N. 17 ff.). Das war vorliegend, wie auch die Beschwerde zeigt, grundsätzlich der Fall. Die Frage braucht letztlich allerdings ebenso wenig abschliessend geklärt zu werden wie die weitere Frage, ob die Vorinstanz – soweit es sich bei den Einwänden im Schreiben des Beschwerdeführers vom 13. Dezember 2016 überhaupt um erhebliche Vorbringen handelt – ihre Berücksichtigungspflicht nach Art. 32 VwVG verletzt hat (vgl. dazu WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N. 1 ff., insb. N. 6 und 18). Da die Vorinstanz im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu den Vorbringen des Beschwerdeführers einlässlich Stellung nahm, hätte eine allfällige Gehörsverletzung in beider Hinsicht als geheilt zu gelten. Diese könnte zudem, wie erwähnt (vgl. E. 5.3.2), wegen der gewährten unentgeltlichen Prozessführung bei der Kostenverlegung nicht zugunsten des Beschwerdeführers berücksichtigt werden.

5.3.4 Soweit der Beschwerdeführer ausserdem eine Verletzung seines Akteneinsichtsrechts rügt, vermag dies nicht zu überzeugen. Zwar ist unbestritten, dass er am 16. Januar 2017, als er bei der Vorinstanz vorstellig wurde, keine Einsicht in die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens nehmen konnte, obschon er offenbar vorgängig per Brief ein Akteneinsichtsgesuch gestellt hatte. In dem der Vernehmlassung der Vorinstanz beigelegten Schreiben vom 1. März 2017 (vgl. Bst. M) bestätigt die Post indes, dass der Vorinstanz dieses Gesuch nicht zugestellt wurde, da die Postsendung „*einen anderen Adressaten als vom Beschwerdeführer angegeben*“ getragen habe. Dass das Gesuch der Vorinstanz dennoch zukam oder diese sonst wie rechtzeitig davon Kenntnis erhielt, legt der Beschwerdeführer zudem weder überzeugend dar noch belegt er es. Es ist entsprechend nach-

vollziehbar und nicht zu beanstanden, dass ihm die Vorinstanz am 16. Januar 2017 nicht sofort Akteneinsicht gewährte, sondern einen Termin eine Woche später anbot. Dies gilt umso mehr, als er entgegen seinem Schreiben vom 17. Januar 2017 an die Vorinstanz – mit dem er dieses Angebot ausschlug – und seinen Ausführungen im vorliegenden Beschwerdeverfahren auch bei einer Einsichtnahme zu diesem Zeitpunkt noch genügend Zeit gehabt hätte (vgl. Art. 22*a* Abs. 1 Bst. c VwVG), allfällige Erkenntnisse in seiner Beschwerde gegen die Gebührenverfügung zu berücksichtigen. Dass ihm die Vorinstanz in Reaktion auf die Ausschlagung ihres Angebots am 20. Januar 2017 die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens in elektronischer Form zustellte, er also klar vor Ablauf der Beschwerdefrist Kenntnis der entsprechenden Aktenstücke erlangte, bestreitet er im Übrigen nicht.

Auch in Bezug auf das Akteneinsichtsrecht ist eine Verletzung des Gehörsanspruchs des Beschwerdeführers demnach zu verneinen. Dessen Beweisantrag auf Edition des Licht- bzw. Sendungsbildes der fraglichen Postsendung ist zudem abzuweisen. Dies allein schon deshalb, weil nicht davon auszugehen ist, diese Beweismassnahme würde die erwähnte Bestätigung der Post in Frage stellen.

5.3.5 Soweit der Beschwerdeführer weiter bezweifelt, dass die (gesamte) Vorinstanz die Urheberin der angefochtenen Verfügung ist, bleiben seine Ausführungen im Vagen, Spekulativen. Auch sonst bestehen keinerlei Anhaltspunkte, dass es sich bei dieser Verfügung nicht um einen Entscheid der Vorinstanz im Sinne des Geschäftsreglements WEKO vom 15. Juni 2015 (GR-WEKO, SR 251.1) handeln würde. Dass weitere Sachverhaltsabklärungen zu einem anderen Ergebnis führen würden, ist nicht zu erwarten. Damit erweist sich auch diese formelle Rüge des Beschwerdeführers als unbegründet. Sein in diesem Zusammenhang gestellter Beweisantrag auf Einvernahme der Mitglieder der Vorinstanz als Zeugen und auf Edition des Sitzungsprotokolls ist in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

5.3.6 Erwähnt sei schliesslich, dass gemäss Art. 9 Geschäftsreglement WEKO Verfügungen der Vorinstanz die Unterschriften des Präsidenten oder der Präsidentin und des Direktors oder der Direktorin tragen müssen. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, mit den Unterschriften auf der angefochtenen Verfügung stimme irgendetwas nicht, trifft dies somit ebenfalls nicht zu. Nachfolgend ist damit zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung, wenn auch nicht aus formellen Gründen, so doch deshalb aufzuheben ist, weil die streitige Gebühr von Fr. 400.– für die Bearbeitung des BGÖ-Zugangsgesuchs nicht gerechtfertigt ist, wie der Beschwerdeführer weiter

vorbringt. Auch diesbezüglich wird dabei nur insoweit auf die Vorbringen der Parteien eingegangen, als sie relevant erscheinen.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer bringt im erwähnten Zusammenhang vor, sowohl die Marktbeobachtung als auch das Zugangsverfahren seien stossend verlaufen, weshalb die streitige Gebühr zu erlassen sei. Das Zugangsgesuch hätte zudem nach dem DSG beurteilt und ihm daher unentgeltlich Zugang gewährt werden müssen. Die Detaillierung der Rechnung sei weiter unglaubwürdig. Gleiches gelte für den Umstand, dass die Gebühr genau Fr. 400.– betragen solle, also den Betrag, für den er in seinem Schreiben vom 2. Juli 2015 (vgl. Bst. D.e) eine vereinfachte Abrechnung – aber keine Pauschale – zugestanden habe. Die Vorinstanz habe schlicht versucht, ihre Einnahmen zu maximieren, ohne einen einzigen Beleg in der Hand zu halten. Er verlange glaubhafte Belege für die geleistete Arbeit (Zählerstände des Kopierers, Zeitstempel des Zeiterfassungssystems).

6.2 Die Vorinstanz entgegnet, die Marktbeobachtung wie auch das Zugangsverfahren seien in vollständiger Übereinstimmung mit den rechtlichen Bestimmungen durchgeführt worden und nicht stossend verlaufen. Der Beschwerdeführer habe von sämtlichen Dokumenten, die er gewünscht habe, Kopien erhalten. Ausser für die Bereinigung der Schreiben des Berufsverbandes und die notwendige Korrespondenz mit diesem habe sie auf die Erhebung von Gebühren verzichtet. Diese Arbeiten hätten einen ausgewiesenen Arbeitsaufwand von 8 ¼ Stunden verursacht, was dem Beschwerdeführer angekündigt und von ihm gebilligt worden sei. Dieser Aufwand sei ihm im Umfang von vier Arbeitsstunden à Fr. 100.– in Rechnung gestellt worden. Obwohl das Zugangsgesuch vollumfänglich erfüllt worden sei – was er nicht bestreite – habe er die entsprechende Rechnung jedoch bis heute nicht bezahlt.

6.3

6.3.1 Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird, wie erwähnt (vgl. E. 4.3.1), in der Regel eine Gebühr erhoben (vgl. Art. 17 Abs. 1 BGÖ). Deren Höhe bestimmt sich – vorbehältlich hier nicht bestehender abweichender spezialgesetzlicher Regelungen – grundsätzlich nach dem Gebührentarif in Anhang 1 VBGÖ. Dieser sieht für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten für die Zugangsgewährung eine Gebühr

von Fr. 100.– pro Stunde Arbeitsaufwand vor (Ziff. 2). Keine Gebühren werden nach Art. 17 Abs. 2 BGÖ erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuchs einen geringen Aufwand erfordert, für Schlichtungsverfahren und für Verfahren auf Erlass einer Verfügung.

6.3.2 Der Bundesrat hat den Erlass sowie die Reduktion der Gebühr in Art. 15 VBGÖ (näher) geregelt. Nach dessen Abs. 1 verzichtet die Behörde auf die Erhebung von Gebühren, wenn die Kosten der Gebührenerhebung den Gebührenbetrag übersteigen, ebenso, wenn die Gebühr weniger als Fr. 100.– beträgt. Gemäss Abs. 3 von Art. 15 VBGÖ kann sie im Weiteren auf die Gebührenerhebung verzichten oder die Gebühr reduzieren, wenn sie das Zugangsgesuch ablehnt oder den Zugang nur teilweise gewährt. Art 15 Abs. 2 VBGÖ enthält eine Regelung betreffend Kosten, die aus der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen resultieren, Art. 15 Abs. 4 VBGÖ eine Regelung betreffend Zugangsgesuche von Medienschaffenden. Nach Art. 16 Abs. 2 VBGÖ hat die Behörde die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller über die zu erwartende Höhe der Gebühr zu informieren, wenn die voraussichtlichen Kosten Fr. 100.– übersteigen. Bestätigt die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller das Gesuch nicht innert zehn Tagen, so gilt dieses als zurückgezogen, worauf die Behörde hinzuweisen hat.

6.3.3 Gemäss Art. 3 Abs. 2 AllgGebV – die, wie erwähnt (vgl. E. 4.3.1), ergänzend zur VBGÖ zur Anwendung kommt – kann die Verwaltungseinheit auf die Gebührenerhebung verzichten, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder Dienstleistung besteht oder es sich um Verfügungen oder Dienstleistungen mit geringem Aufwand, insbesondere um einfache Auskünfte, handelt. Nach Art. 13 AllgGebV kann sie zudem die Gebühr wegen Bedürftigkeit der gebührenpflichtigen Person oder aus anderen wichtigen Gründen stunden, herabsetzen oder erlassen.

6.3.4 Gemäss dem EDÖB stellt die Behörde mangels rechtlicher Grundlage im Gebührentarif unter anderem den Zeitaufwand für Besprechungen mit der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller, die Vorbereitung der Stellungnahme nach Art. 12 BGÖ und die Vorbereitung der Verfügung nach Art. 15 BGÖ nicht in Rechnung. Ausserdem muss sie bei der Berechnung der Gebühr im konkreten Fall vorliegende besondere Umstände wie etwa die Bedürftigkeit der gesuchstellenden Person oder das öffentliche Interesse berücksichtigen (vgl. das Dokument „Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen“ vom 7. August

2013 [abrufbar unter: < https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/oeffentlichkeitsprinzip/dokumentation---hilfsmittel/faq-zur-umsetzung-des-oeffentlichkeitsprinzips.html >; nachfolgend: FAQ] Ziff. 8.2.3). Auch die Generalsekretärenkonferenz empfiehlt, unter anderem die erwähnten Aufwände nicht in Rechnung zu stellen (vgl. das Dokument „Empfehlungen über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten“ vom 22. November 2013 [abrufbar unter: < https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/oeffentlichkeitsprinzip/gsk-empfehlung-gebuehren-d.pdf >; nachfolgend: Empfehlungen] Ziff. 10). Unter Verweis auf Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV hält sie zudem fest, wenn am Zugang zu amtlichen Dokumenten ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, könne auf die Gebührenerhebung ganz oder teilweise verzichtet werden (Empfehlungen Ziff. 11).

6.4 Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, sein Zugangsgesuch hätte nach dem DSG behandelt und ihm daher unentgeltlich Zugang gewährt werden müssen, vermag dies nicht zu überzeugen. Zwar hält der EDÖB in seiner Empfehlung vom 27. Mai 2015 (vgl. Bst. C.b) fest, soweit der Beschwerdeführer Zugang zur eigenen Korrespondenz mit der Vorinstanz und damit zu eigenen Personendaten verlange, sei Art. 3 Abs. 2 BGÖ zu beachten, wonach sich der Zugang in einem solchen Fall nach dem DSG richte (vgl. Rz. 24 und 28). Dass sich der – Anlass zur Gebührenerhebung gebende – Zugang zur Korrespondenz, die die Vorinstanz im Rahmen der Marktbeobachtung mit dem Berufsverband führte, ebenfalls nach den Bestimmungen des DSG richte oder richten könnte, lässt sich seiner Empfehlung hingegen nicht entnehmen. Vielmehr ergibt sich daraus, dass insoweit die Bestimmungen des BGÖ zur Anwendung kommen (vgl. Rz. 23 und 27). Diese zutreffende Beurteilung wird durch die nicht weiter begründete Anrufung des DSG durch den Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt, ebenso wenig im Übrigen dadurch, dass sich dieser sinngemäss auch bzw. in erster Linie auf ein verfahrensrechtliches Akteneinsichtsrecht beruft. Da Art. 26 Abs. 3 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG, SR 251) das Akteneinsichtsrecht im Verfahren der Vorabklärung ausdrücklich ausschliesst, fällt eine Berufung auf dieses Recht in Bezug auf die Akten der Marktbeobachtung ungeachtet der Frage, welche verfahrensrechtlichen Vorschriften auf dieses Verfahren letztlich Anwendung finden (vgl. dazu ZIRLICK/TAGMANN, Basler Kommentar KG, 2010, Art. 26 N. 27 ff.), ebenfalls ausser Betracht.

6.5 Nicht zu überzeugen vermögen die Ausführungen des Beschwerdeführers auch insoweit, als er vorbringt, die streitige Gebühr von Fr. 400.– sei

zu erlassen, weil sowohl die Marktbeobachtung als auch das Zugangsverfahren stossend verlaufen seien.

6.5.1 Was die Marktbeobachtung betrifft, so kritisiert der Beschwerdeführer zwar, sie sei nicht nur „für die Katz“ gewesen, sondern habe die Benachteiligung von gelernten Schuhmachern sogar zementiert, also ein perverses Resultat gehabt. Diese Kritik rührt allerdings daher, dass er mit der Begründung des Sekretariats der Vorinstanz für die Einstellung der Marktbeobachtung nicht einverstanden, sondern vielmehr der Ansicht ist, gelernte Schuhmacher würden durch den Tarifvertrag vom 15. April 2009 zwischen den Versicherern der Unfall-, Militär- und Invalidenversicherung und dem Verband „Fuss & Schuh“ betreffend Abgeltung orthopädieschuhtechnischer Leistungen diskriminiert. Wie aus dem rechtskräftigen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-57/2017 vom 22. November 2017 betreffend ein vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang erhobenes und vom EFD abgewiesenes Schadenersatzbegehren hervorgeht, liegt eine solche Diskriminierung allerdings nicht vor und sind die Beendigung der Marktbeobachtung durch das Sekretariat der Vorinstanz und die dafür angegebenen Gründe nicht zu beanstanden. Dass die Marktbeobachtung sonst stossend verlaufen wäre, macht der Beschwerdeführer im Übrigen nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich.

6.5.2 In Bezug auf das Zugangsverfahren führt der Beschwerdeführer zwar eine Reihe von Gründen an, wieso dieses als stossend zu qualifizieren sei. Keiner dieser Gründe vermag jedoch zu überzeugen. Zunächst kann der Vorinstanz angesichts der Formulierung des Zugangsgesuchs des Beschwerdeführers vom 3. Oktober 2013 (vgl. Bst. B) nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie dieses einschränkend interpretierte und einzig auf das erwähnte interne Memorandum (vgl. Bst. B) bezog. Ebenso wenig kann gesagt werden, sie habe mit dem Schreiben vom 30. Juni 2015 (Kostenvoranschlag mit Fristansetzung zur Bestätigung des Gesuchs; vgl. Bst. D.d) versucht, eine Herausgabe der weiteren Dokumente der Marktbeobachtung zu vermeiden. Vielmehr hielt sie sich mit diesem Schreiben an die erwähnten Vorgaben von Art. 16 Abs. 2 VBGÖ (vgl. E. 6.3.2). Dass dieses Schreiben bzw. der darin enthaltene Kostenvoranschlag anderthalb Jahre verspätet war, wie der Beschwerdeführer vorbringt, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Die Vorinstanz griff das Zugangsverfahren nach der Empfehlung des EDÖB vom 27. Mai 2015 mit Schreiben vom 11. Juni 2015 (vgl. Bst. D.a) innert nützlicher Frist auf und dehnte es auf die weiteren Dokumente der Marktbeobachtung, namentlich ihre Korrespondenz mit dem

Berufsverband, aus. Mit Schreiben vom 30. Juni 2015 (vgl. Bst. D.d) reagierte sie zudem innert nützlicher Frist auf das Schreiben des Beschwerdeführers vom 12. Juni 2015, mit dem dieser unter anderem Zugang zu sämtlichen Dokumenten der Marktbeobachtung verlangte (vgl. Bst. D.b). Dass der EDÖB seine Empfehlung erst erliess, nachdem er vom Bundesverwaltungsgericht dazu angehalten wurde, bis zum 29. Mai 2015 ein Schlichtungsverfahren in der Sache durchzuführen (vgl. Bst. C.a), dieses Verfahren mithin (zu) lange dauerte, ist im Übrigen nicht der Vorinstanz anzulasten.

Nicht als stossend, sondern als Versehen, wie es vorkommen kann, zu qualifizieren, ist im Weiteren, dass die Vorinstanz ihrem Schreiben vom 11. Juni 2015 das erwähnte Memorandum nicht beilegte (vgl. Bst. D.c). Dass es sich bei der Zustellung dieses Memorandums per E-Mail an den Beschwerdeführer (vgl. Bst. D.c) um ein taktisches Vorgehen der Vorinstanz für den Fall eines künftigen Gerichtsverfahrens handelte – wie der Beschwerdeführer vorbringt – und nicht lediglich um eine möglichst rasche Zustellung dieses Dokuments nach der Feststellung des Versehens, ist überdies nicht erkennbar. Auch die Umstände der Rechnungsstellung und die Detaillierung der Rechnung lassen das Zugangsverfahren nicht als stossend erscheinen. Zwar vermag die Kostenaufstellung der Vorinstanz vom 26. Oktober 2015 (vgl. E.a) nicht gänzlich zu überzeugen. Dies wirkt sich jedoch, wie nachfolgend zu zeigen ist (vgl. E. 6.6.1 und 6.6.5), für den Beschwerdeführer nicht nachteilig aus. Dessen weitere Ausführungen, namentlich zur angeblichen Verletzung des SchKG (vgl. dazu E. 4.1 und 4.3.3 f.), vermögen schliesslich einen stossenden Verlauf des Zugangsverfahrens ebenfalls nicht darzutun.

6.5.3 Da somit weder die Marktbeobachtung noch das Zugangsverfahren stossend verliefen, kommt ein Erlass der streitigen Gebühr aus dem vom Beschwerdeführer geltend gemachten Grund von vornherein nicht in Betracht. Es braucht entsprechend nicht auf die Frage eingegangen zu werden, ob ein solcher Erlass nach der dargelegten Gebührenregelung (vgl. E. 6.3) gegebenenfalls angezeigt wäre. Der Vollständigkeit halber sei im Übrigen erwähnt, dass sich ein Erlass der streitigen Gebühr nach dieser Gebührenregelung auch sonst nicht aufdrängt. Insbesondere wies der Beschwerdeführer die Vorinstanz nicht auf seine Bedürftigkeit hin, sondern genehmigte im Gegenteil den „*Kostenrahmen*“ mit Schreiben vom 2. Juli 2015 bis zu einer Gebührenhöhe von Fr. 400.– vorbehaltlos (vgl. D.e). Dass er dies einzig getan haben will, um Zugang zu den weiteren Dokumenten der Marktbeobachtung zu erhalten, wie er geltend macht, ist dabei

nicht weiter von Belang, ist doch nicht ersichtlich, inwiefern dieses Anliegen einem Hinweis auf die Bedürftigkeit entgegengestanden haben sollte.

6.6 Zu prüfen bleibt, ob die streitige Gebühr auch sonst mit der dargelegten Gebührenregelung vereinbar ist.

6.6.1 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Vorinstanz in der Kostenaufstellung vom 26. Oktober 2015 (vgl. Bst. E.a) gewisse Positionen aufführt, die nicht die Prüfung und Vorbereitung der Korrespondenz zwischen ihr und dem Berufsverband für die Zugangsgewährung betreffen. Dies gilt für die drei Positionen betreffend die Ausarbeitung von Schreiben an den Beschwerdeführer, für die ein Gesamtaufwand von 1,75 Stunden angegeben wird, ausserdem, jedenfalls teilweise, für die Position betreffend die Bearbeitung der Eingabe des Beschwerdeführers vom 2. Juli 2015 (vgl. Bst. D.e) und die Einleitung der weiteren Schritte mit einem Zeitaufwand von 0,50 Stunden. Dass der Zeitaufwand für diese Arbeiten berücksichtigt werden kann, erscheint fraglich (vgl. insb. E. 6.3.4). Auf die Frage braucht jedoch nicht weiter eingegangen zu werden, betreffen die übrigen in der Kostenaufstellung aufgeführten Positionen doch die Prüfung und Vorbereitung der erwähnten Dokumente für die Zugangsgewährung (vgl. FAQ Ziff. 8.2.3; Empfehlungen Ziff. 5 und 6) und beträgt der dafür angegebene Gesamtaufwand sechs Stunden, mithin klar mehr als die vier Stunden (à Fr. 100.–; vgl. E. 6.3.1), die für die Festsetzung einer Gebühr in der Höhe der streitigen grundsätzlich ausreichen würden.

6.6.2 Soweit die Durchführung der in den einschlägigen Positionen der Kostenaufstellung genannten Arbeiten nicht ohnehin offensichtlich ist (insb. Verfassen der Schreiben an den Berufsverband), kann aus den Akten grundsätzlich darauf geschlossen werden; zudem handelt es sich um übliche Arbeiten. Hinweise, dass die für die einschlägigen Positionen genannten Zeitangaben unzutreffend sind, bestehen weiter keine; vielmehr erscheinen diese grundsätzlich plausibel. Daran ändert nichts, dass sie teilweise den Gesamtaufwand für mehrere Arbeiten betreffen, steht dies der Beurteilung ihrer Plausibilität doch nicht entgegen. Weder hinsichtlich der in den einschlägigen Positionen aufgeführten Arbeiten noch bezüglich des dafür jeweils angegebenen Zeitaufwands besteht demnach begründeter Anlass, an der Richtigkeit der Kostenaufstellung zu zweifeln (vgl. auch Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 2; Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 5.3). Dass weitere Sachverhaltsabklärungen insoweit zu einem wesentlich anderen Ergebnis führen würden, ist zudem nicht zu erwarten. Es besteht entsprechend namentlich kein Anlass,

von der Vorinstanz Auszüge (Zeitstempel) aus dem Zeiterfassungssystem einzufordern, um den in der Kostenaufstellung aufgeführten Zeitaufwand zu belegen, wie der Beschwerdeführer beantragt (vgl. E. 6.1). Dies gilt im Übrigen umso mehr, als nicht ersichtlich ist, inwiefern solche Auszüge (Zeitstempel) geeignet wären, den auf die massgeblichen Arbeiten entfallenen Zeitaufwand zu spezifizieren und zu belegen.

6.6.3 Dass der für die einschlägigen Positionen der Kostenaufstellung angegebene, grundsätzlich plausible Zeitaufwand überhöht oder unverhältnismässig wäre, ist – unter Berücksichtigung der Natur der entsprechenden Arbeiten und des damit einhergehenden Arbeitsaufwands sowie der konkreten Umstände – sodann nicht ersichtlich; vielmehr erscheint er grundsätzlich als angemessen. Insbesondere kann angesichts des Inhalts der Schreiben der Vorinstanz an den Berufsverband nicht gesagt werden, es habe sich bei diesen – wie der Beschwerdeführer vorbringt – um „simple Begleitbriefe“ gehandelt bzw. für diese Schreiben sei zu viel Zeit aufgewendet worden (vgl. auch Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 2; Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 5.3). Dass die Hälfte der Zeit Dokumente sortiert wurden – wie der Beschwerdeführer weiter geltend macht – ergibt sich aus der Kostenaufstellung ausserdem nicht.

6.6.4 Damit ist grundsätzlich von einem für die Gebührenfestsetzung massgeblichen Zeitaufwand von insgesamt sechs Stunden (= Gesamtaufwand für die einschlägigen Positionen der Kostenaufstellung) auszugehen. Für diesen hätte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer grundsätzlich eine Gebühr von Fr. 600.– (6 Stunden à Fr. 100.–; vgl. E. 6.3.1) in Rechnung stellen können. Mit der streitigen Gebühr von Fr. 400.– blieb sie deutlich unter diesem Betrag. Dieses Entgegenkommen ist angesichts des Schreibens des Beschwerdeführers vom 2. Juli 2015, mit dem er die von der Vorinstanz geschätzten voraussichtlichen Kosten lediglich im Umfang von Fr. 400.– vorbehaltlos genehmigte, nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Es ändert freilich nichts daran, dass die streitige Gebühr grundsätzlich auf dem entstandenen Zeitaufwand beruht und dieser grundsätzlich die Festsetzung einer höheren Gebühr zugelassen hätte. Der Einwand des Beschwerdeführers, er habe mit seinem Schreiben vom 2. Juli 2015 keine Pauschale genehmigt, geht daher ebenso fehl wie sein Vorbringen, es sei unglaubwürdig, dass die Gebühr genau dem von ihm genehmigten Betrag von Fr. 400.– entspreche.

6.6.5 Die festgesetzte streitige Gebühr von Fr. 400.– ist nach dem Gesagten somit ungeachtet der fraglichen Positionen der Kostenaufstellung auch sonst mit der dargelegten Gebührenregelung vereinbar, zumal sie auch in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung steht und damit dem Äquivalenzprinzip Rechnung trägt (vgl. Urteile des BVGer A-3299/2016 vom 24. Mai 2017 E. 5.2; A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 5.4). Ihre Herabsetzung drängt sich ausserdem allein schon aufgrund des erwähnten Entgegenkommens der Vorinstanz nicht auf (vgl. zudem die Ausführungen zur Bedürftigkeit in E. 6.5.3 analog). Die Kritik des Beschwerdeführers erweist sich folglich auch im hier interessierenden Zusammenhang und damit in Bezug auf die streitige Gebühr insgesamt als unbegründet. Sein Beweisantrag, mit dem er von der Vorinstanz die Einreichung von Auszügen (Zeitstempeln) aus dem Zeiterfassungssystem verlangt, ist zudem aus den erwähnten Gründen (vgl. E. 6.6.2) sowie mit Blick auf das Entgegenkommen der Vorinstanz, das umgerechnet einer Nichtberücksichtigung von zwei Stunden bzw. einem Drittel des grundsätzlich massgeblichen Zeitaufwands entspricht, in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen (vgl. auch Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 2; Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 5.3). Abzuweisen ist auch der weitere, die Anzahl Kopien betreffende Beweisantrag des Beschwerdeführers (vgl. E. 6.1). Da die Vorinstanz keine Kopien in Rechnung stellte, ist deren Anzahl nicht entscheidrelevant.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer bringt als letzten Kritikpunkt vor, die Gebühr von Fr. 500.– für den Erlass der angefochtenen Verfügung sei nicht gerechtfertigt. Verfügungen, die einzig dem Inkasso dienten, seien ein Massengeschäft, das mit möglichst wenig Aufwand zu betreiben sei und nicht mehr als 30 Minuten beanspruche. Die gesamte Vorinstanz während 2 ½ Stunden mit der angefochtenen Verfügung zu beschäftigen, sei daher völlig unverhältnismässig. Gebührenverfügungen seien weiter mehrheitlich kostenlos oder die Gebühr dafür bewege sich in der Höhe der Kosten eines Zahlungsbefehls. Für eine streitige Gebühr von Fr. 400.– eine Gebühr von Fr. 500.– für die Gebührenverfügung festzusetzen, sei eine Gebührenüberforderung bzw. Gebührenwucher. Zwischen der streitigen Gebühr und der Gebühr für die Gebührenverfügung müsse ein vernünftiges Verhältnis bestehen.

7.2 Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, da der Beschwerdeführer diese veranlasst habe, sei er nach Art. 2 Abs. 1 AllgGebV

dafür kostenpflichtig. Gemäss Art. 5 Abs. 1 AllgGebV würden die Gebührenansätze nach Zeitaufwand oder pauschal festgelegt. Für die Mitarbeitenden der Wettbewerbsbehörden gelte nach Art. 4 Abs. 2 GebV-KG ein Stundenansatz von Fr. 100.– bis Fr. 400.–, der sich namentlich nach der Dringlichkeit des Geschäfts und der Funktionsstufe des ausführenden Personals richte. Auslagen für Porti sowie Telefon- und Kopierkosten seien in den Gebühren eingeschlossen (Art. 4 Abs. 4 GebV-KG). Vorliegend rechtfertige sich angesichts der Funktionsstufe der mit dem Fall betrauten Mitarbeiter ein Stundenansatz von Fr. 200.–. Der Aufwand habe 2 ½ Stunden betragen, womit eine Gebühr von Fr. 500.– resultiere.

In der Vernehmlassung bringt sie ohne die GebV-KG zu zitieren unter anderem vor, die festgesetzte Gebühr von Fr. 500.– entspreche bei einem Stundenansatz von Fr. 200.– insgesamt 2 ½ Stunden Arbeit für die Vorbereitung der Verfügung durch das Sekretariat und – wegen der Kompetenzzuweisung in Art. 18 Abs. 3 KG – deren Erlass durch die gesamte Kommission. Die Gebühr sei somit verhältnismässig. Eine Regel, wonach die Gebühren für eine Gebührenverfügung ins Verhältnis zu den Kosten des Zahlungsbefehls zu setzen seien, gebe es im Übrigen nicht.

7.3

7.3.1 Gemäss Art. 1 Abs. 1 GebV-KG regelt die GebV-KG die Erhebung von Gebühren durch die WEKO und ihr Sekretariat für Verfügungen über die Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen nach den Art. 26-30 KG, die Behandlung einer Meldung im Widerspruchsverfahren nach Art. 49*a* Abs. 3 Bst. a KG, die Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen nach den Art. 32-38 KG sowie Gutachten und sonstige Dienstleistungen (vgl. auch Art. 53*a* Abs. 1 KG). Letzteres bezieht sich insbesondere auf die nach Art. 23 Abs. 2 KG zu den Aufgaben des Sekretariats zählende Beratung von Amtsstellen und Unternehmen bei Fragen zum KG (vgl. TAGMANN/ZIRLICK, in: Basler Kommentar KG, 2010, Art. 53a N. 15).

7.3.2 Die angefochtene Verfügung hat zwar die Gebühr für die Bearbeitung eines eine Marktbeobachtung des Sekretariats der Vorinstanz betreffenden BGÖ-Zugangsgesuchs zum Gegenstand. Weder die Bearbeitung eines solchen Gesuchs noch der Erlass einer Verfügung für die dafür in Rechnung gestellte Gebühr fällt jedoch unter Art. 1 Abs. 1 GebV-KG. Die spezielle Gebührenregelung des KG findet entsprechend auf solche Arbeiten keine Anwendung. Für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs gilt vielmehr, wie ausgeführt (vgl. E. 6.3.1), die spezielle Gebührenregelung des

BGÖ bzw. der VBGÖ. Diese enthält hinsichtlich der Gebührenerhebung für den Erlass einer Verfügung zur Festsetzung einer danach zu entrichtenden Gebühr allerdings keine Vorgaben.

7.3.3 In Bezug auf die Gebühr für die angefochtene Verfügung kommt somit weder die spezielle Gebührenregelung des KG bzw. der GebV-KG noch die des BGÖ bzw. der VBGÖ zur Anwendung. Einschlägig ist vielmehr Art. 13 Abs. 2 der namentlich auf Art. 46*a* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.110) gestützten Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (nachfolgend: VwKV, SR 172.041.0). Danach kann die verfügende Behörde für den Fall, dass das in der Sache anwendbare Bundesrecht – wie hier – keine abweichende Bestimmung enthält, für andere Verfügungen als die in der VwKV spezifisch geregelten – und damit auch die vorliegend angefochtene Verfügung – von der Partei unter anderem eine Entscheidgebühr zwischen Fr. 100.– und 3‘000.– fordern (Bst. a). Betrifft die Sache erhebliche finanzielle Interessen, weist sie einen aussergewöhnlichen Umfang oder besondere Schwierigkeiten auf, sind mehrere Parteien beteiligt oder hat eine Partei in mutwilliger Weise gehandelt, liegt der Gebührenrahmen höher (Fr. 200.– bis Fr. 7‘000.–; vgl. Bst. b von Abs. 2).

7.3.4 Vorliegend bestehen keine Gründe für die Anwendung des höheren Gebührenrahmens; massgeblich ist somit der ordentliche Gebührenrahmen von Art. 13 Abs. 2 Bst. a VwKV. Mit der festgesetzten streitigen Gebühr von Fr. 500.– blieb die Vorinstanz – der bei der Festsetzung der Gebühr ein Ermessensspielraum zukommt – am unteren Ende dieses Rahmens. Angesichts des von ihr zum Zeitaufwand für die Ausarbeitung und den Erlass der angefochtenen Verfügung sowie zur Zahl der involvierten Personen Gesagten steht die Gebühr zudem in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung und trägt damit dem Äquivalenzprinzip Rechnung. Anhaltspunkte, dass die entsprechenden Angaben unzutreffend sind, bestehen weiter keine. Wegen der Kompetenzzuweisung in Art. 18 Abs. 3 KG kann auch nicht gesagt werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht in ihrer Gesamtheit am Erlass der angefochtenen Verfügung mitgewirkt. Ebenso wenig erscheint, auch unter Berücksichtigung der Zahl der involvierten Personen, der Zeitaufwand von 2 ½ Stunden für die Ausarbeitung und den Erlass der angefochtenen Verfügung als überhöht oder unverhältnismässig. Dies umso mehr, als mit dieser nicht nur materiell über den Bestand der streitigen Gebühr befunden wird, sondern auch über die Frage der Beseitigung des Rechtsvorschlags. Eine Regelung, wonach die

Kosten für den Erlass einer Gebührenverfügung nicht höher sein dürfen als die Gegenstand dieser Verfügung bildende streitige Gebühr, existiert im Übrigen genauso wenig wie eine Regelung dergestalt, dass sich die Höhe dieser Kosten an der Gebühr für den die streitige Gebühr betreffenden Zahlungsbefehl zu orientieren habe.

7.3.5 Die streitige Gebühr für den Erlass der angefochtenen Verfügung ist nach dem Gesagten somit ebenfalls nicht zu beanstanden. Daran ändert im Übrigen nichts, dass Art. 13 Abs. 3 VwKV für die Befreiung und den Erlass von Verfahrenskosten auf Art. 19 und den inzwischen aufgehobenen Art. 20 VwKV verweist und Ersterer wiederum in allgemeiner Weise auf die AllgGebV (vgl. zu deren Regelung betreffend Herabsetzung und Erlass E. 6.3.3). Insbesondere drängt sich trotz der Bedürftigkeit des Beschwerdeführers weder der Erlass noch die Herabsetzung der streitigen Gebühr auf, wies der Beschwerdeführer doch, wie erwähnt (vgl. E. 6.5.3), während des vorinstanzlichen Verfahrens nicht auf seine Bedürftigkeit hin, obschon ihm dies möglich gewesen wäre; vielmehr genehmigte er den „*Kostenrahmen*“ mit Schreiben vom 2. Juli 2015 bis zu einer Gebührenhöhe von Fr. 400.– vorbehaltlos, bezahlte in der Folge jedoch die in dieser Höhe in Rechnung gestellte Gebühr dennoch nicht, sodass sie verfügt werden musste.

7.3.6 Damit erweist sich die Beschwerde im Ergebnis auch in Bezug auf die streitige Gebühr für den Erlass der angefochtenen Verfügung als unbegründet. Sie ist deshalb vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8.

8.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Er hätte daher grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Wegen der ihm gewährten unentgeltlichen Prozessführung ist er jedoch von der Kostentragungspflicht befreit. Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

8.2 Der obsiegenden Vorinstanz als Bundesbehörde steht keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der unterliegende Beschwerdeführer hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine solche Entschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Es ist demnach keine Parteientschädigung

zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

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

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. …; Gerichtsurkunde)
– das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Christine Ackermann	Pascal Baur

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: