

BGer 1C_527/2019 vom 14. April 2020

Bundesgericht, 2020-04-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_527_2019

FR: TF 1C_527/2019 du 14 avril 2020

IT: TF 1C_527/2019 del 14 aprile 2020

Erwägungen

E. 1.1

Gegen das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts als Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Materie, für die kein Ausschlussstatbestand greift, steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG offen.

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist vom angefochtenen Entscheid besonders berührt. Soweit ihre Anträge vor der Vorinstanz abgewiesen worden sind, hat sie auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids. Sie ist daher grundsätzlich gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Allerdings erscheint es fraglich, ob sie noch ein aktuelles praktisches Interesse an der Beschwerde hat, nachdem das Departement in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht ausgeführt hat, die nötigen Schritte zum Vollzug des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts einzuleiten, da die Beschwerde gemäss Art. 103 Abs. 1 BGG nicht über aufschiebende Wirkung verfüge und die Beschwerdeführerin nicht um eine solche ersucht habe. Es ist dem Bundesgericht jedoch nicht bekannt, ob den gesuchstellenden Drittpersonen in diesem Sinne nach Vernichtung der Personendaten der Beschwerdeführerin der Zugang zum Schlussbericht bereits gewährt worden ist. Im Zweifel ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin noch ein aktuelles praktisches Interesse an der Beschwerdeführung hat.

E. 1.3

Auslöser des vorliegenden Verfahrens war ein Gesuch von im angefochtenen Urteil nicht namentlich genannten Drittpersonen um Zugang zum Schlussbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Administrativuntersuchung vom 4. April 2017, wogegen sich die Beschwerdeführerin zur Wehr setzte. Nur diese Zugangsfrage und die damit verbundenen öffentlichkeits- und datenschutzrechtlichen Fragen stellten mithin das Objekt des erstinstanzlichen Zugangs- und des anschliessenden Rechtsmittelverfahrens dar und bilden auch den Streitgegenstand im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren.

E. 1.4

Das Bundesgericht prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide, von hier nicht interessierenden weiteren Möglichkeiten abgesehen, auf Verletzung von Bundesrecht hin (Art. 95 lit. a BGG), soweit dies in der Beschwerde ausreichend gerügt wird (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG). Es stellt dabei auf die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz ab, soweit diese nicht offensichtlich unrichtig sind oder sonst an einem massgeblichen Mangel leiden (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 BGG), was hier nicht zureichend geltend gemacht wird bzw. nicht ersichtlich ist.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin stellt Antrag auf umfassende Akteneinsicht in sämtliche Unterlagen, die im Rahmen der Untersuchungshandlungen für die Ausarbeitung des Schlussberichts, für die Herstellung des Berichts zur Administrativuntersuchung sowie für die Schlussberichterstattung vom 4. April 2017 beigezogen und erstellt worden seien.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin hat zweifellos nach Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 26 VwVG einen Anspruch auf Einsicht in die Akten des strittigen Zugangsverfahrens. Die vom Bundesverwaltungsgericht erkannte Gehörsverletzung unter Einschluss der Verweigerung der Akteneinsicht erfolgte jedoch nicht im erstinstanzlichen Zugangsverfahren vor dem Departement, sondern im Rahmen der von der Eidgenössischen Finanzkontrolle durchgeführten Administrativuntersuchung. Das Bundesverwaltungsgericht schloss eine Heilung der Gehörsverletzung aus, zum einen wegen deren Schwere, zum andern weil die nachträglich verfügende Behörde (d.h. das Departement) nicht mit der für die Gehörsverweigerung verantwortlichen Behörde (d.h. der Finanzkontrolle) übereinstimmt bzw. nicht mit dieser in einem Unterordnungsverhältnis steht. Es gewährte der Beschwerdeführerin trotzdem keine Einsicht in die Akten der Administrativuntersuchung und verzichtete auf eine Rückweisung der Streitsache an das Departement, weil es die Personendaten, welche die Beschwerdeführerin betreffen, als unrechtmässig beschafft beurteilte und daher deren Vernichtung anordnete. Eine weitergehende Akteneinsicht im Zugangsverfahren sei nicht zu erteilen.

E. 2.3

Wie dargelegt, bildet hier nur der Zugang zum Schlussbericht vom 4. April 2017 den Streitgegenstand. Dass die Beschwerdeführerin diesen nicht erhalten hätte, macht sie nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Über ein Akteneinsichtsbegehren im vorliegenden Verfahren hinaus kann sie keinen Zugang zu weiteren Unterlagen erhalten, wie sie das verlangt. Das betrifft insbesondere die Akten der Administrativuntersuchung. Diese bildet hier nicht Streitobjekt. Überdies wurde dem Anliegen der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren insoweit entsprochen, als die sie betreffenden Personendaten im Schlussbericht zu vernichten, d.h. darin zu löschen sind. Im vorliegend strittigen Zugangsverfahren hat die Beschwerdeführerin keinen weitergehenden Anspruch auf Akteneinsicht. Soweit sie allfällige Verantwortlichkeitsansprüche prüfen oder geltend machen wollte, müsste sie sich auf andere Rechtsgrundlagen stützen und entsprechende Begehren in den dafür vorgesehenen Verfahren stellen, namentlich ein eigenes Zugangsgesuch nach Öffentlichkeitsrecht zu den Akten der Administrativuntersuchung einreichen oder im Rahmen eines Verantwortlichkeitsverfahrens um Akteneinsicht ersuchen. Der vor Bundesgericht gestellte Antrag auf Akteneinsicht ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Im Übrigen hat die Vorinstanz kein Bundesrecht verletzt, indem sie das vor ihr gestellte Akteneinsichtsbegehren abgewiesen hat, sofern die Beschwerdeführerin dies überhaupt rechtsgenügend geltend macht (vgl. vorne E. 1.4).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss, die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene Anordnung der Vernichtung der sie betreffenden Personendaten gehe zu wenig weit. Zusätzlich müssten die betroffenen Behörden angewiesen werden, die Bearbeitung sämtlicher Daten zu unterlassen, die in irgendeiner Weise auf sie Bezug nehmen bzw.

Rückschlüsse auf ihre Person zulassen würden. Subsidiär sei das Departement zu verpflichten, alle Daten, die sich in irgendeiner Weise auf sie bezögen, so zu vernichten, wie wenn eine Bearbeitung nie stattgefunden hätte. Sollte von solchen Anordnungen abgesehen werden, sei der von Drittpersonen verlangte Zugang zum Schlussbericht zu verweigern.

E. 3.2

Nach Art. 6 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) gilt für die Bundesverwaltung das Öffentlichkeitsprinzip, wonach jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann und nicht ausnahmsweise das öffentliche Interesse am Zugang überwiegt. Die Art. 10 ff. BGÖ regeln das Verfahren zur Erteilung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen. Diese kann innert der Frist Einwände gegen die Zugangserteilung erheben und dabei insbesondere ihre Rechte gemäss dem Datenschutzrecht geltend machen.

Nach Art. 25 Abs. 1 DSG kann, wer ein entsprechendes schutzwürdiges Interesse hat, nebst anderen möglichen Ansprüchen vom verantwortlichen Bundesorgan verlangen, dass es das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlässt (lit. a) und die Folgen eines widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt (lit. b). Der Gesuchsteller kann dabei gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. a DSG insbesondere verlangen, dass das Bundesorgan Personendaten berichtigt, vernichtet oder deren Bekanntgabe an Dritte sperrt. Für Datensammlungen gelten besondere Vorschriften. Nach Art. 3 lit. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) sind Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Gemäss Art. 3 lit. e DSG ist Bearbeiten jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten. Nach Art. 3 lit. g DSG bildet jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind, eine Datensammlung.

E. 3.3

Im vorliegenden Fall entschied das Bundesverwaltungsgericht, die im fraglichen Schlussbericht vom 4. April 2017 enthaltenen Personendaten der Beschwerdeführerin seien rechtswidrig beschafft worden und daher zu vernichten. Unter den Verfahrensbeteiligten ist strittig, ob neben der Anordnung gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. a DSG, bestimmte Personendaten zu vernichten, noch Raum bleibt, die Datenbearbeitung nach Art. 25 Abs. 1 lit. a DSG zusätzlich zu unterlassen. Ob dies allenfalls ausnahmsweise unter besonderen Konstellationen möglich wäre, braucht hier nicht entschieden zu werden. Im Normalfall deckt das Vernichten die Bearbeitung in maiore minus mit ab. Das geht schon daraus hervor, dass das Vernichten gemäss Art. 3 lit. e DSG ein Anwendungsfall des Bearbeitens ist. Streng logisch führt der Antrag der Beschwerdeführerin, das Bearbeiten zu unterlassen,

dazu, dass auch das von der Vorinstanz angeordnete Vernichten nicht mehr zulässig wäre, was offensichtlich nicht gemeint sein kann. Vernichten setzt voraus, dass die fraglichen Personendaten überhaupt nicht oder nicht mehr bearbeitet werden dürfen, und hat zur Folge, dass die Daten danach gelöscht sind bzw. nicht mehr bestehen (vgl. Jan Bangerter, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], BSK-BSG, 3. Aufl., 2014, Art. 25/25 bis DSGVO, N. 58 f.). Sie können damit schon definitionsgemäss im Normalfall nicht mehr weiter bearbeitet oder verwendet oder weitergegeben werden, womit das Objekt einer möglichen Unterlassungsanordnung entfällt. Hinzu kommt, dass nach Art. 3 lit. a DSGVO Personendaten definitionsgemäss alle Angaben umfassen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen.

Nachdem die Vorinstanz entschieden hat, dass sämtliche im fraglichen Schlussbericht enthaltenen Personendaten über die Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 3 lit. a DSGVO zu vernichten sind, also alle, die sich auf sie beziehen, ist ihrem entsprechenden Anliegen bereits dadurch ausreichend Genüge getan. Verlangt ist dabei nur die Entfernung aller die Beschwerdeführerin betreffenden Personendaten aus dem Schlussbericht (vgl. Bangerter, a.a.O., N. 59). Würde dem von ihr offenbar vertretenen Standpunkt Folge geleistet, dass der Schlussbericht selbst nach Vernichtung aller sie betreffenden Personendaten gemäss der gesetzlichen Definition überhaupt keine möglichen Rückschlüsse auf sie mehr zulassen dürfte, erschiene ein sinnvoller Abschluss der Administrativuntersuchung kaum mehr möglich. Die Beschwerdeführerin war im von der Administrativuntersuchung erfassten Zeitraum tatsächlich als Delegierte des Bundesrats für wirtschaftliche Landesversorgung tätig, was öffentlich bekannt ist und im Übrigen auch ohne Konsultation des Schlussberichts in Erfahrung gebracht werden kann. Nachdem aber darin sämtliche Personendaten, die sich auf sie beziehen, vernichtet werden müssen, wird sie durch den Bericht nicht persönlich belastet werden können. Damit sind ihre Interessen ausreichend berücksichtigt und diese können die Verweigerung des Zugangs zum Schlussbericht gegenüber Drittpersonen nicht mehr rechtfertigen.

E. 3.4

Die Beschwerdeführerin sieht eine mögliche Gefahr darin, dass das Departement die sie betreffenden Personendaten wieder herstellen oder gewinnen könnte. Ihre Anträge zielen offenbar auch darauf ab, solches zu verhindern. Sie scheint überdies alle in der Administrativuntersuchung gesammelten Akten und Beweismittel als Datensammlung gemäss Art. 3 lit. g DSGVO zu betrachten, die als Ganzes zu vernichten sei. Ob es sich tatsächlich um eine Datensammlung in diesem Sinne handelt, kann offenbleiben. Da hier Streitgegenstand nur der Zugang Dritter zum Schlussbericht bildet, ist es jedenfalls im vorliegenden Verfahren ausgeschlossen, über andere Akten zu entscheiden. Es ist daher auch nicht möglich und zulässig, die Behörden zu entsprechenden Handlungen zu verpflichten oder ihnen solche zu verbieten. Hingegen wird es ihnen untersagt bleiben, den Schlussbericht selbst nachträglich um Personendaten, welche die Beschwerdeführerin betreffen, zu ergänzen, wären solche doch gemäss der einzig sinnvollen Auslegung der Anordnungen des Bundesverwaltungsgerichts sofort wieder zu vernichten. Dem angefochtenen Entscheid muss, um dessen Zweck zu erfüllen, im entsprechenden Sinne auch eine gewisse präventive Wirkung zugesprochen werden. Es ist aber nicht nötig, dies noch ausdrücklich anzuordnen, sondern eine solche Rechtswirkung ist zwangsläufig mit dem angefochtenen Urteil verbunden bzw. bildet Gehalt des insofern ausreichend klaren vorinstanzlichen Urteilserkenntnisses.

E. 3.5

Der angefochtene Entscheid ist demnach mit dem Öffentlichkeitsgesetz und dem Datenschutzgesetz des Bundes vereinbar und verletzt Bundesrecht nicht.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

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