

CH_VB JAAC 64.72 vom 15. März 1999

Bundesverwaltung, 1999-03-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_64.72__

FR: CH_VB JAAC 64.72 du 15 mars 1999

IT: CH_VB JAAC 64.72 del 15 marzo 1999

Erwägungen

E. 1

Art. 8 LPD. Art. 2 cpv. 1 lett. b OLPD. Art. 15 O sulle spese e le indennità nella procedura amministrativa. Obbligo di sopportare i costi derivanti dalla comunicazione di informazioni relative all'incarto di una procedura conclusa. - Se una persona interessata fa valere il diritto d'accesso basato sulle disposizioni sulla protezione dei dati, la sua domanda non deve più essere trattata - almeno dopo la conclusione della procedura - secondo il diritto di procedura applicabile, ma secondo la LPD (consid. 2). - Principio della gratuità delle informazioni secondo la LPD (consid. 3). - Nozione di «lavoro considerevole» che, secondo l'art. 2 cpv. 1 lett. b OLPD, giustifica la partecipazione del richiedente alle spese. Nel caso concreto il detentore delle collezioni di dati ha un certo margine di apprezzamento per il calcolo di tali spese (consid. 4). A. Mit Schreiben vom 10. Juni 1998 ersuchte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers T. das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) gestützt auf Art. 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) und unter Hinweis auf BGE 123 III 534, ihm kostenlos Kopien sämtlicher seinen Mandanten betreffenden Akten zur Einsichtnahme zuzustellen. Das BFF stellte Rechtsanwalt X. eine Kopie des Aktenverzeichnisses sowie Kopien der entscheidungswesentlichen Akten des rechtskräftig abgeschlossenen Verfahrens, in die dieser nicht schon Einsicht erhalten hatte, per Nachnahme zu; ferner wurde mitgeteilt, dass in die Aktenstücke Nr. A 5/1 keine Einsicht gewährt werde, weil «öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung das Recht auf Einsicht überwiegen (Art. 27 VwVG).» Die Kosten wurden mit Fr. 15.- Grundgebühr plus Fr. 8.- (16 Seiten zu Fr. 0.50) zuzüglich Porto in Rechnung gestellt. Nach telefonischer Intervention von Rechtsanwalt X. teilte das BFF diesem mit Schreiben vom 30. Juni 1998 mit, es sei übersehen worden, dass Akteneinsicht gestützt auf das DSG und nicht aufgrund des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) verlangt worden sei. Gestützt auf Art. 8 DSG erhielt Rechtsanwalt X. nunmehr kostenlos Kopien aller Datenblätter des Beschwerdeführers, welche im AUPER (automatisiertes Personenregistratursystem) erfasst waren. Das Gesuch um kostenlose Einsichtnahme in sämtliche Akten des Beschwerdeführers wurde abgelehnt. Mit Schreiben vom 3. Juli 1998 ersuchte Rechtsanwalt X. das BFF unter Hinweis auf BGE 123 II 534 um Wiedererwägung. Mit Schreiben vom 9. Juli 1998 lehnte das BFF diese ab und verwies den Beschwerdeführer auf den vorgesehenen Rechtsweg. B. Mit Beschwerde vom 20. August 1998 stellte der Beschwerdeführer bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK) folgende Anträge:

E. 2

die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer - soweit nicht bereits erfolgt - sämtliche Verfahrensakten in Kopien zuzustellen und die per Nachnahme erhobene Gebühr von Fr. 36.- an den Beschwerdeführer zurückzuerstatten;

E. 3

sei. Danach sei zum Beispiel in unwesentliche oder bekannte Aktenstücke keine Einsicht zu gewähren. Bei der Auskunftserteilung nach DSG seien jedoch andere Kriterien massgebend: Grundsätzlich seien sämtliche Akten mit Personendaten zu edieren, auch wenn es sich um für den Entscheid unwesentliche Akten handle. Es könne somit nicht auf die Klassifizierung gemäss Aktenverzeichnis im Asylverfahren zurückgegriffen werden, sondern es habe eine neue Bewertung zu erfolgen. Daraus folge, dass der Aufwand für die Behandlung eines Auskunftsbegehrens nach DSG unabhängig vom Umfang des Dossiers in jedem Fall gross sei, was nach Auffassung des Beschwerdegegners eine grundsätzliche Kostenbeteiligung rechtfertige. Es sei allerdings darauf hinzuweisen, dass das BFF (auch bei Akteneinsichtsgesuchen nach VwVG) bei Kosten unter Fr. 10.- die Kostenbeteiligung erlasse, da hierbei der Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. In diesem Sinne seien für die am 22.6.1998 wiedererwägungsweise erteilte Auskunft keine Kosten in Rechnung gestellt worden. D. Mit Schreiben vom 26. Oktober 1998 teilte Rechtsanwalt X. mit, dass die Beschwerde nach der wiedererwägungsweisen Aufhebung der angefochtenen Verfügungen des Beschwerdegegners und der antragsgemässen Auskunftserteilung hinsichtlich der Akten (Nr. ...) gegenstandslos geworden sei. Hinsichtlich des Aktenstücks Nr. A 5/1 wurde die Beschwerde zurückgezogen. Im Übrigen hielt der Beschwerdeführer daran fest, dass die Erhebung einer Gebühr für das Erstellen und den Versand der Aktenkopien Art. 8 Abs. 5 DSG verletze und verlangte die Rückerstattung des erhobenen Betrages von Fr. 36.-. Die vom Beschwerdegegner angeführten Gründe vermöchten keine Ausnahme von der grundsätzlichen Kostenlosigkeit der Auskunftserteilung nach Art. 8 Abs. 5 DSG zu rechtfertigen. Weder das DSG noch die VDSG führten näher aus, was unter einem «besonders grossen Arbeitsaufwand» im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG zu verstehen sei. Ein Arbeitsaufwand, wie er üblicherweise mit der Auskunftserteilung verbunden sei, genüge selbst dann nicht, eine Kostenbeteiligung zu rechtfertigen, wenn er gross sei. Der Aufwand müsse vielmehr vergleichsweise aussergewöhnlich gross sein. Ein solcher aussergewöhnlicher Aufwand sei vorliegend nicht ersichtlich. Mängel in der Organisation und Verwaltung der Datensammlung, wie sie allenfalls beim Beschwerdegegner im Hinblick auf die Auskunftspflicht nach DSG noch vorhanden seien, rechtfertigten selbst dann keine Kostenbeteiligung des Auskunftersuchenden, wenn dadurch tatsächlich ein besonders grosser Arbeitsaufwand entstanden wäre. Würde man der Argumentation des Beschwerdegegners folgen, würde jede Auskunftserteilung nach DSG, die Kosten von Fr. 10.- oder mehr verursacht, eine Kostenbeteiligung des Auskunftersuchenden rechtfertigen. Eine solche Rechtsauffassung sei mit Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG in keiner Weise zu vereinbaren. E. Das BFF seinerseits hält in seiner abschliessenden Stellungnahme vom 19. November 1998 dafür, man könnte den durchschnittlichen Aufwand für die Erledigung eines einzelnen Auskunftsgesuchs nach Art. 8 DSG von ein bis zwei Stunden als nicht sehr gross bezeichnen. Berücksichtige man aber einerseits die Grösse der Datensammlung des Beschwerdegegners (rund 300 000 Personendossiers) und andererseits den Umstand, dass den betroffenen Personen in der Regel im Rahmen des rechtlichen Gehörs bereits Einsicht in ihre Akten gewährt werde, ergebe sich klar, dass der (zusätzliche)

E. 4

Aufwand für die Auskunftserteilung nach Art. 8 DSG grundsätzlich als besonders gross angesehen werden müsse. Bei einer Datensammlung, die fast ausschliesslich aus

Verfahrensakten bestehe, die zu einem nicht geringen Teil von Betroffenen selbst gespiesen würden und in die er als Partei ohnehin Einsicht bekomme, könne und müsse die an sich nicht bestrittene Bedeutung des Auskunftsrechts nach Art. 8 DSG relativiert werden. Es sei insbesondere nicht einsichtig, warum die Einsichtnahme in ein abgeschlossenes Verfahren nach dem VwVG gebühren- und kostenpflichtig sei, während das Auskunftsrecht nach DSG grundsätzlich kostenlos sei. Demgemäss schliesst der Beschwerdegegner auf Abweisung der Beschwerde, soweit sie noch zu beurteilen ist. Aus den Erwägungen: 1. Nachdem die Beschwerde teilweise zufolge Wiedererwägung durch den Beschwerdegegner gegenstandslos und bezüglich des einzigen von der Auskunftserteilung noch ausgenommenen Aktenstückes zurückgezogen worden ist, ist vorliegend einzig noch über die Frage der Kostenpflichtigkeit der Auskunftserteilung (Art. 2 VDSG in Verbindung mit Art. 15 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen in Verwaltungsverfahren [VwKV], SR 172.041.0) sowie über die Verfahrenskosten des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden. Da konkret Kosten im Betrag von Fr. 36.- strittig sind, ist die einzelrichterliche Kompetenz des Kommissionspräsidenten gemäss Art. 10 Bst. d der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Schieds- und Rekurskommissionen (SR 173.31) gegeben, denn der Streitwert bemisst sich gemäss Art. 36 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) aufgrund des klägerischen Rechtsbegehrens, und vorliegend ist weder der Grundsatz an sich noch dessen Ausnahmen, sondern nur die konkrete Handhabung im Einzelfall streitig und zu überprüfen. 2. Der Beschwerdeführer macht im vorliegenden Verfahren geltend, das durch seinen Anwalt erstmals mit Schreiben vom 10. Juni 1998 gestellte Gesuch um Akteneinsicht stütze sich auf Art. 8 DSG. Da es sich bei den im Besitz des BFF befindlichen Akten um Verfahrensakten eines abgeschlossenen Verfahrens gemäss Art. 14a Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Niederlassung und Aufenthalt der Ausländer (ANAG, SR 142.20) handelte, konkurriert dieses gemäss Art. 8 Abs. 5 DSG grundsätzlich kostenlose Auskunftsrecht gestützt auf das Datenschutzrecht mit dem verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht im Sinne des VwVG, wofür gemäss Art. 15 VwVK eine Gebühr von Fr. 15.- zu erheben ist; gemäss Art. 14 VwVK sind für die Reproduktion von Schriftstücken mittels Fotokopie 50 Rappen je Seite zu erheben. In der irr tümlichen Annahme, dass letzteres ausgeübt werde, sandte das BFF dem Anwalt des Beschwerdeführers am 15. Juni 1998 unter Erhebung dieser Gebühren und Kosten ein Aktenverzeichnis sowie Kopien entscheidungswesentlicher Akten des rechtskräftig abgeschlossenen Verfahrens, in welche er nicht schon Einsicht erhalten hatte. Die teilweise Verweigerung wurde mit Art. 27 VwVG begründet und eine Rechtsmittelbelehrung gemäss Art. 35 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 Bst. e VwVG angefügt. Nachdem ihm diese Verfügung, unter Erhebung der genannten Kosten per Nachnahme, zugestellt worden war, präzisierte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (offenbar telefonisch am 19. Juni 1998), dass er das Auskunftsrecht gemäss

E. 5

Art. 8 DSG geltend mache. Gestützt auf diese telefonische Intervention wurden in der Folge Kopien aller Datenblätter des Beschwerdeführers, welche im AUPER erfasst waren, am 30. Juni 1998 sowie wiedererwägungsweise am 22. September 1998 weitere Akten (Nr. ...) dem Anwalt des Beschwerdeführers kostenlos zugestellt. Gemäss BGE 123 II 534 f., 538 E. 2e bestehen das aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) abgestützte und durch die spezifisch verfahrensrechtlichen Vorschriften konkretisierte Akteneinsichtsrecht

einerseits und das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht an den eigenen Personendaten gemäss Art. 8 DSGVO andererseits unabhängig voneinander. Sie überschneiden sich teilweise, nämlich insoweit als Verfahrensakte auch Personendaten der Verfahrensbeteiligten enthalten, was jedoch nicht notwendigerweise auf alle verfahrenswesentlichen Akte zutrifft. Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht geht andererseits weiter, indem es - unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchsverbots - ohne jeglichen Interessennachweis auch ausserhalb eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden kann (vorerwähnter BGE, a. a. O. mit Hinweisen) und indem es grundsätzlich auch verwaltungsinterne Daten zur gesuchstellenden betroffenen Person umfasst. Das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht und das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht haben demgemäss je ihre eigenständige Bedeutung und ihren besonderen Anwendungsbereich, der vom anderen Anspruch nicht beschlagen wird. Insofern, als eine betroffene Person den datenschutzrechtlichen Anspruch geltend macht, ist darüber - jedenfalls nach Abschluss des Verfahrens - nicht mehr nach dem anwendbaren Verfahrensrecht, sondern nach Datenschutzgesetz zu entscheiden. Das zuständige Bundesorgan kann den datenschutzrechtlich vorgesehenen Rechtsweg nicht dadurch vereiteln, dass es den geltend gemachten Anspruch anstatt nach DSGVO nach anderen Rechtsgrundlagen beurteilt (BGE 123 II 539 E. 2f). 3. Dass die datenschutzrechtliche Auskunft gemäss Art. 8 Abs. 5 DSGVO in der Regel schriftlich in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie sowie kostenlos zu erteilen ist, ist unbestritten. Gemäss der vom Gesetz ausdrücklich vorbehaltenen Ausnahmeregelung in Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG, auf die der Beschwerdegegner sich nunmehr vorliegend beruft, kann eine angemessene Beteiligung an den Kosten unter anderem verlangt werden, wenn die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand verbunden ist. Die Beteiligung beträgt diesfalls maximal Fr. 300.-. Der Gesuchsteller ist über die Höhe der Beteiligung vor der Auskunftserteilung in Kenntnis zu setzen und kann sein Gesuch innert 10 Tagen zurückziehen (Art. 2 Abs. 2 VDSG). Diese Bestimmung kommt vorliegend schon deshalb nicht zur Anwendung, weil der Beschwerdegegner dem Gesuchsteller die Kostenbeteiligung nicht vor der Auskunftserteilung mitteilte, sondern die - gemäss der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren erhobenen - Kosten mit Zustellung der Aktenkopien per Nachnahme erhob. Dem Beschwerdeführer wurde dadurch die Möglichkeit

E. 6

genommen, sein Gesuch allenfalls innert zehn Tagen zurückzuziehen. Nachdem sich der Beschwerdeführer nochmals explizit auf das DSGVO berufen hatte, wurden keine weiteren Kostenbeteiligungen mehr verlangt. 4. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG setzt für die Erhebung einer angemessenen Kostenbeteiligung voraus, dass die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand für den Inhaber der Datensammlung verbunden ist. Dies trifft schon nach dem klaren Wortlaut der Verordnung nur dann zu, wenn der erforderliche Aufwand erheblich grösser ist als derjenige, welcher normalerweise mit dem Hervorholen und Kopieren eines Dossiers oder einzelner Aktenstücke aus einem solchen verbunden ist. Dies trifft z. B. zu, wenn die Auskunft langwierige Nachforschungen erfordert, was insbesondere der Fall ist, wenn die Datensammlung manuell geführt ist und auf mehrere Dossiers verweist (Alexander Dubach, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel / Frankfurt am Main 1995, N. 45 zu Art. 8; idem EDSB, a.a.O., Kommentar VDSG, Ziff. 3.2, S. 542). Nach der Praxis der EDSK (vgl. z. B. Urteil vom 20. Februar 1998, VPB 64.71) richtet sich die Angemessenheit der Kostenbeteiligung einerseits nach dem Aufwand der datenbearbeitenden Stelle und andererseits nach dem

persönlichkeitsverletzenden Potential der gespeicherten Daten im Einzelfall. Ist die Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besonders hoch, so besteht ein akzentuiertes Auskunftsbedürfnis. Dieses wiederum rechtfertigt es, die Auskunft durch einen niedrig bemessenen Kostenanteil zu erleichtern (Dubach, a.a.O., N. 43 zu Art. 8). Da die Maximalgebühr vom Gesetzgeber bewusst niedrig gehalten wurde, um in komplexen Fällen die Kosten der Auskunftserteilung nicht so hoch werden zu lassen, dass dadurch der Auskunftsanspruch faktisch ausgehöhlt würde (Dubach, a. a. O., N. 45), dürfen indessen nach dem zitierten Urteil die Anforderungen für eine Ausschöpfung dieser Maximalgebühr auch nicht allzu hoch gestellt werden. Dem Inhaber der Datensammlung muss bei der Bemessung auch ein gewisser Ermessensspielraum zugebilligt werden. Aus diesen Gründen sah die EDSK im damals beurteilten Fall keinen Anlass, von der vom datenbearbeitenden Organ festgesetzten Kostenbeteiligung von Fr. 300.- abzuweichen. Die Kostenbeteiligung hat aber angemessen zu sein; wenn deshalb der Ordnungsgeber die Kostenbeteiligung selbst bei extrem grossem Aufwand auf Fr. 300.- limitierte, wollte er damit offensichtlich nicht ausschliessen, dass die Kostenbeteiligung bei nicht ganz so grossem Aufwand auch einen kleineren Betrag ausmachen kann (vgl. z. B. Urteil der EDSK vom 4. September 1998 i. S. C. gegen S., wo eine maximale Kostenbeteiligung von Fr. 200.- als angemessen erachtet wurde). Im vorliegenden Fall macht der Beschwerdegegner besonderen Aufwand geltend für die Abklärung, welche Akten Personendaten enthalten und in welchem Umfang diese bekannt gegeben werden dürfen oder müssen, was unter Umständen den Beizug einer juristischen Fachperson sowie der Datenschutzberaterin des Amtes erfordere. Erschwerend komme hinzu, dass die Dossierführung des Amtes auf die sich aus dem VwVG ergebenden Grundsätze - insbesondere zur Akteneinsicht - ausgerichtet sei, während für die Auskunftserteilung nach DSGVO andere Kriterien massgebend seien; grundsätzlich seien sämtliche Akten mit Personendaten zu edieren, auch wenn es sich um für den Entscheid unwesentliche Akten handelte. Es könne somit nicht auf die Klassifizierung gemäss Aktenverzeichnis im

E. 7

Asylverfahren zurückgegriffen werden, sondern es habe eine neue Bewertung zu erfolgen. Daraus ergebe sich, dass der Aufwand für die Behandlung eines Auskunftsbegehrens nach DSGVO unabhängig vom Umfang des Dossiers in jedem Fall gross sei und eine Kostenbeteiligung rechtfertige. Dieses Argument erscheint grundsätzlich berechtigt. Insbesondere kann dem Beschwerdegegner nicht entgegengehalten werden, seine Aktenarchivierung sei unzulänglich oder unzweckmässig, da sie auf verfahrensrechtliche und nicht auf spezifisch datenschutzrechtliche, d. h. personenbezogene Kriterien abstellt, weil es sich eben um Verfahrensakten handelt. Sie erlaubt es deshalb dem BFF, sich gegenüber Auskunftsbegehren gemäss Art. 8 DSGVO - einen im konkreten Fall erheblichen Aktenumfang vorausgesetzt - grundsätzlich auf Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG zu berufen. Im vorliegenden Fall kann dies jedoch wie dargelegt nicht geschehen, weil es diese Bestimmung bei ihrer Anwendung gar nicht in Erwägung gezogen hatte und deshalb auch nicht gemäss deren Abs. 2 vorging. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen, soweit sie noch zu beurteilen ist. Dies führt zur Rückerstattung der ohne Rechtsgrund per Nachnahme erhobenen Gebühr und Auslagen an den Beschwerdeführer.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali

digitali JAAC 64.72 - Urteil des Präsidenten der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 15. März 1999 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2000 Année Anno Band 64 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 841 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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