VPB 65.50

(Urteil des Präsidenten der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 7. April 2000)

Art. 8 Abs. 5 DSG. Art. 2 VDSG. Ausnahmen von der Kostenlosigkeit der Auskunft.

- Die Mitteilung gemäss Art. 2 Abs. 2 VDSG betreffend Erhebung einer Kostenbeteiligung hat auf Verlangen des Gesuchstellers in Form einer selbständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu erfolgen (E. 2).

- Die Zustellung von Aktenkopien per Nachnahme zusammen mit der Verfügung betreffend Kostenbeteiligung verletzt Art. 2 Abs. 2 VDSG (E. 4a).

- Die Erhebung einer Kostenbeteiligung setzt, vorbehältlich eines ausserordentlich grossen Aktenumfanges, einen über das blosse Kopieren und Versenden der Akten hinaus gehenden Aufwand voraus; Angemessenheit einer Kostenbeteiligung von Fr. 100.- im konkreten Fall (E. 4b-d).

Art. 8 al. 5 LPD. Art. 2 OLPD. Exception à la gratuité des renseignements.

- La communication relative au prélèvement d'une participation aux frais selon les termes de l'art. 2 al. 2 OLPD doit, sur requête du demandeur, faire l'objet d'une décision incidente sujette à recours séparé (consid. 2).

- La communication simultanée de copies de dossier contre remboursement et de la décision relative à la participation aux frais viole l'art. 2 al. 2 OLPD (consid. 4a).

- Le prélèvement d'une participation aux frais nécessite, sous réserve des dossiers d'une ampleur extraordinaire, un investissement de temps supérieur à celui que prennent la simple copie et l'envoi des dossiers; une participation aux frais de Fr. 100.- est appropriée en l'espèce (consid. 4b-d).

Art. 8 cpv. 5 LPD. Art. 2 OLPD. Eccezione alla gratuità delle informazioni.

- La comunicazione relativa alla riscossione di una partecipazione alle spese secondo l'art. 2 cpv. 2 OLPD deve, su domanda del richiedente, essere oggetto di una decisione incidentale impugnabile a titolo indipendente (consid. 2).

- La comunicazione contemporanea delle copie del dossier contro rimborso e della decisione concernente la partecipazione alle spese viola l'art. 2 cpv. 2 OLPD (consid. 4a).

- La riscossione di una partecipazione alle spese richiede, salvo nei casi di dossier di ampiezza straordinaria, un investimento di tempo superiore a quello necessario alla semplice operazione di copiatura ed invio degli atti; nella fattispecie, una partecipazione alle spese di Fr. 100.- è giustificata (consid. 4b-d).

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist das Schreiben des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) vom 21. Mai 1999. In diesem wird dem Anwalt der Beschwerdeführer mitgeteilt, dass ihm die Akten der Beschwerdeführer gemäss im Schreiben enthaltener Spezifikation in Kopie zugestellt würden und für die Einsichtsgewährung eine Kostenbeteiligung von Fr. 200.- erhoben werde. Gemäss der vom Beschwerdegegner nicht bestrittenen Darstellung der Beschwerdeführer wurde dieses Schreiben ihrem Anwalt als Begleitschreiben zusammen mit den Aktenkopien mittels Postsendung per Nachnahme zugesandt. Nach dessen Zahlungsverweigerung wurde die Sendung automatisch retourniert. Der Anwalt der Beschwerdeführer nahm daraufhin vom Inhalt des genannten Schreibens erst Kenntnis, als ihm dieses am 19. August 1999 nochmals zugesandt wurde. Gemäss unwidersprochener Darstellung erfolgte die Zustellung am 23. August 1999. Mit Postaufgabe der Beschwerde am 22. September 1999 ist die Beschwerdefrist von 30 Tagen somit eingehalten.

2. Streitgegenstand bildet vorliegend nicht das Auskunftsrecht nach Art. 8 des BG vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) an sich. Dieses wurde den Beschwerdeführern vielmehr gemäss dem Schreiben des BFF vom 21. Mai 1999 gewährt. Strittig ist einzig, ob vorliegend in Abweichung vom Grundsatz der Kostenlosigkeit der Auskunft in Anwendung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 sowie Art. 13 der V vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) eine Kostenbeteiligung von Fr. 200.- erhoben werden darf und damit verbunden die Frage, ob den Beschwerdeführern der genaue Inhalt der Akten bekannt gegeben werden muss, um diese in die Lage zu versetzen, die Kostenauflage an sich oder auch bloss die Höhe der Kosten anzufechten.

Gemäss Art. 10 Bst. d der V vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VRSK, SR 173.31) entscheidet der Kommissionspräsident als Einzelrichter unter anderem über Nichteintreten, Abweisung und Gutheissung von Rechtsmitteln oder Klagen, wenn es sich um vermögensrechtliche Ansprüche mit einem Streitwert unter Fr. 5000.- handelt; der Streitwert bestimmt sich sinngemäss nach Art. 36 des BG vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110). Laut dessen Abs. 1 wird der Wert des Streitgegenstandes durch das klägerische Rechtsbegehren bestimmt. Dieses lautet im vorliegenden Fall, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die verlangten Akten kostenlos (anstatt unter Erhebung einer Kostenbeteiligung von Fr. 200.-) zuzustellen, und es sei festzustellen, dass die Zusendung der Akten zusammen mit der kostenauferlegenden Verfügung per Nachnahme gegen Art. 2 Abs. 2 VDSG verstösst. Die Eventualanträge sind für die Bestimmung des Streitwertes unerheblich. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners ist für die Bestimmung des Streitwertes nur das konkrete, im Einzelfall zu entscheidende Begehren des Klägers oder Beschwerdeführers massgebend. Darüber hinausgehende, durch eine grosse Anzahl gleich oder ähnlich gelagerter Fälle bedingte Interessen des Beschwerdegegners haben ausser Betracht zu bleiben. Anders verhielte es sich nur, wenn diese in einem konkreten Fall widerklageweise oder durch selbständige Rechtsbegehren zum unmittelbaren Streitgegenstand gemacht werden könnten. Solches ist in Beschwerdeverfahren von der Art des vorliegenden ausgeschlossen.

Die Frage der Kostenpflichtigkeit der Auskunftserteilung kann und soll in der Regel Gegenstand einer gesondert anfechtbaren Verfügung bilden. Ist ein Bundesorgan der Ansicht, es sei berechtigt, eine Gebühr gemäss Art. 2 Abs. 1 und Art. 13 VDSG zu verlangen, kann die betroffene Person eine Verfügung verlangen, die gemäss Art. 25 DSG mit Beschwerde angefochten werden kann (vgl. Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter, Kommentar zur VDSG in: Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel 1995, S. 542 f.). Dies hat der Anwalt der Beschwerdeführer vorliegend mit seinem Schreiben vom 11.

Mai 1999 in Beantwortung der Mitteilung des BFF vom 7. Mai 1999 getan. Das Schreiben des BFF, worin dem Anwalt der Beschwerdeführer mitgeteilt wird, dass an der Kostenbeteiligung von Fr. 200.- festgehalten wird, kann deshalb als anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 33 Abs. 1 Bst. b DSG qualifiziert werden, auch wenn gewisse Formelemente einer Verfügung wie insbesondere auch die Rechtsmittelbelehrung fehlen. Dies wurde denn auch vom Beschwerdegegner selbst nicht in Zweifel gezogen.

3. (...)

4. Materiell sind die Vorgehensweise des Beschwerdegegners, die gestützt auf Art. 8 DSG verlangte Akteneinsicht durch Zustellung von Aktenkopien per Nachnahme zu gewähren, der Grundsatz der Kostenbeteiligung im konkreten Fall an und für sich sowie - bei Bejahung dieses Grundsatzes - die Höhe derselben streitig.

a. Dem Beschwerdegegner ist darin zuzustimmen, dass die in Art. 2 VDSG als Ausnahme von der Kostenlosigkeit vorgesehene Kostenbeteiligung dem Gesuchsteller vorgängig der Auskunftserteilung mitzuteilen ist, worauf dieser gegebenenfalls sein Gesuch innert 10 Tagen zurückziehen kann (Art. 2 Abs. 2 VDSG). Es kann keinesfalls der Sinn dieser Regelung sein, dem Gesuchsteller zusammen mit dieser Mitteilung auch gleich die Akten, auf die sich sein Auskunftsbegehren bezieht, kostenlos zuzustellen, damit dieser die Berechtigung der verlangten Kostenbeteiligung überprüfen könnte. Durch die vom Verordnungsgeber geschaffene Regelung soll verhindert werden, dass dem Auskunftspflichtigen unnötiger Aufwand entsteht, was jedenfalls dann der Fall wäre, wenn der zur Auskunftserteilung erforderliche Arbeitsaufwand bereits erbracht werden muss, der Gesuchsteller jedoch in Kenntnis der Tatsache, dass die Auskunft nicht kostenlos erteilt wird, sein Gesuch zurückzieht. Die von den Beschwerdeführern angestrebte Lösung würde vielmehr die ganze Regelung ihres Sinns entleeren, indem nämlich die gewünschte Auskunftserteilung in jedem Fall bereits kostenlos stattfinden würde, wenn die Akten dem Gesuchsteller zusammen mit der Mitteilung über die beabsichtigte Kostenerhebung zwecks Überprüfung von deren Berechtigung zugestellt werden müssten. Ebensowenig kann es angehen, den Beschwerdeführern die Gegenstand des Auskunftsbegehrens bildenden Akten im Rahmen des Beschwerdeverfahrens via Akteneinsichtsrecht zur Kenntnis zu bringen, wie diese es verlangen. Denn auch dadurch würde letztlich die von Art. 2 VDSG geschaffene Ordnung sinnlos und jede Möglichkeit einer Kostenbeteiligung unterlaufen.

Der Beschwerdegegner hat indessen - zu Recht - anerkannt, dass die gleichzeitige Übermittlung der Akten per Nachnahme zusammen mit der Verfügung betreffend die Kostenbeteiligung Art. 2 und 13 VDSG ebensowenig entspricht. Es ist deshalb richtig, wenn inskünftig einem Gesuchsteller - ein Tatbestand im Sinne von Art. 2 Abs. 1 VDSG vorausgesetzt - vorgängig mitgeteilt wird, dass ausnahmsweise eine Kostenbeteiligung verlangt wird, wobei deren Höhe sowie eine kurze Begründung für deren Erhebung anzugeben ist. Von untergeordneter Bedeutung erscheint, ob bereits diese Mitteilung in Form einer selbständig anfechtbaren Verfügung zu ergehen hat oder ob der Gesuchsteller bei Erhalt einer entsprechenden Mitteilung erst eine solche verlangen müsste. Im Sinne eines straffen Verfahrensablaufs dürfte die erste Variante vorzuziehen sein. Offen bleiben kann ferner die Frage, ob es sich bei dieser Verfügung um eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung im Sinne von Art. 45 des BG vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren(VwVG, SR 172.021) handelt, wofür gemäss Art. 50 VwVG eine Beschwerdefrist von 10 Tagen gelten würde.

Festzustellen bleibt, dass das Vorgehen des Beschwerdegegners im konkreten Fall, nämlich die Zusendung der Akten zusammen mit der Verfügung betreffend die Kostenbeteiligung per Nachnahme, gegen Art. 2 Abs. 2 VDSG verstösst, wie dies auch der Beschwerdegegner grundsätzlich anerkennt. Der entsprechende Beschwerdeantrag ist deshalb gutzuheissen.

b. In dem von beiden Parteien zitierten Urteil Nr. 10/98 vom 15. März 1999 i.S. A.T. (vgl. VPB 64.72 E. 3 und 4) wurde festgehalten, dass die datenschutzrechtliche Auskunft gemäss Art. 8 Abs. 5 DSG in der Regel kostenlos zu erteilen sei, und dass die vom Gesetz ausdrücklich vorbehaltene Ausnahmeregelung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG, auf die der Beschwerdegegner sich sowohl damals als auch im vorliegenden Verfahren berufen hat, voraussetze, dass die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand verbunden sei. Die Kostenbeteiligung habe in jedem Fall angemessen zu sein (unter Hinweis auf das Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission [EDSK] vom 4. September 1998 i. S. C. gegen S. [bestätigt durch BGE 125 II 321 ff.], wo eine maximale Kostenbeteiligung von Fr. 200.- im konkreten Fall als angemessen erachtet wurde). Diese Ausführungen gelten unverändert auch im vorliegenden Verfahren.

c. Auch die Gründe, die vom Beschwerdegegner im vorliegenden Verfahren für die Geltendmachung einer Kostenbeteiligung ins Feld geführt werden, entsprechen weitgehend denjenigen, welche im erwähnten Fall A.T. vorlagen.

Im vorliegenden Fall macht der Beschwerdegegner hauptsächlich geltend, die besondere Schwierigkeit der Auskunftserteilung liege darin, dass die Dossiers in der Regel sehr komplex seien und neben den Asylverfahrensakten im engeren Sinne Unterdossiers oder Akten anderer Behörden wie zum Beispiel Polizeirapporte enthielten. Oft seien auch andere Personen erwähnt. Beim Auskunftsgesuch müsse das Dossier in seinem gesamten Umfang durchgesehen und geprüft werden, welche Aktenstücke Personendaten des Gesuchstellers (und nicht anderer Personen) enthielten und somit ediert werden müssten. Oft müssten Rückfragen getätigt werden; dann habe eine Kontrolle stattzufinden und schliesslich müssten die Akten kopiert und versandt werden.

Dies ist insoweit zutreffend, als nach der Praxis der EDSK (vgl. insb. das Urteil vom 28. Februar 1997, VPB 62.55 E. 2) Akten, die Daten anderer Personen enthalten, von der Auskunftspflicht nicht ausgenommen sind, sondern gegebenenfalls teilweise anonymisiert oder abgedeckt werden müssen, was eine sorgfältige Prüfung im Einzelfall erfordert. Kopieren und Versand der Akten dagegen sind in jedem Fall von der Auskunftserteilung erforderlich und können von vornherein nur dann eine Kostenbeteiligung auslösen, wenn der Aktenumfang ausserordentlich gross ist.

d. Im Einzelnen ist diesbezüglich festzuhalten, dass der Beschwerdegegner zwar Akten aus verschiedenen Beständen hat zusammentragen müssen. Den Beschwerdeführern kann nicht zugestimmt werden, wenn sie meinen, aufgrund der datenschutzrechtlichen Pflicht zur Auskunftserteilung sei jedes Bundesorgan verpflichtet, seine Akten, insbesondere Verfahrensakten, nach Verfahrensabschluss auch nach datenschutzrechtlichen Kriterien zu archivieren, wenn diese während der Dauer des Verfahrens nach anderen, verfahrensspezifischen Kriterien zu führen waren. Eine solche Pflicht kann weder aus dem DSG noch aus dem von den Beschwerdeführern zitierten BGE 123 II 534 und auch nicht aus dem BG vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (BGA, SR 152.1) oder den zugehörigen Verordnungen und Weisungen abgeleitet werden. Alle in Frage kommenden Akten waren aber über die gleiche Aktennummer erschlossen und sofort abrufbar. Aktendurchsicht, Kopiervorgang und Versand können insgesamt als über dem reinen Routinefall liegender Aufwand eingestuft werden, der eine gewisse Kostenbeteiligung der Beschwerdeführer allenfalls zu rechtfertigen vermag.

Indessen erscheint angesichts der effizienten Organisation der Aktenführung, des Routinecharakters und vor allem des konkreten Umfangs der Akten eine Ausschöpfung der Maximalgebühr zu 2/3 vorliegend kaum als angemessen. Es sind wesentlich umfangreichere und komplexere Datenbestände denkbar. Wenn - vergleichsweise - bei der grundsätzlich gebührenpflichtigen verfahrensrechtlichen Akteneinsicht in Anwendung der Art. 14 f. der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VwKV, SR 172.041.0) Gebühren für Fotokopien von 50 Rp. pro Seite, Fr. 15.- für die Akteneinsicht sowie allenfalls Fr. 30.- pro halbe Stunde für Nachforschungen (worum es hier nicht ging) in Akten einer erledigten Sache erhoben werden könnten, kann mit Blick auf die grundsätzliche Kostenlosigkeit des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts (vgl. oben Bst. b) hier eine Kostenbeteiligung von höchstens Fr. 100.- als im Sinne von Art. 2 VDSG angemessen betrachtet werden.

Dokumente der EDSK