

JAAC 62.55

Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission
vom 28. Februar 1997

Art. 9 al. 1 let. b et al. 2 let. b LPD. Droit d'accès au dossier d'une procédure d'entraide judiciaire internationale close.

Le fait qu'un support de données (en l'espèce, un dossier) contient les données de diverses personnes ne constitue pas à lui seul un motif suffisant pour refuser le droit d'accès. Il convient bien plutôt de soumettre le support de données à un traitement adéquat, de façon à garantir le droit d'accès sans violer le secret de fonction ni les intérêts légitimes de tiers en matière de protection des données (consid. 2).

Une restriction du droit d'accès ne saurait se fonder sur l'art. 9 al. 2 let. b LPD lorsqu'il existe simplement une lointaine possibilité que le but d'une instruction pénale soit compromis; il faut au contraire que cette possibilité s'impose avec une certaine probabilité (consid. 4a).

Il faut examiner individuellement, pour chaque support de données, quel est l'intérêt prépondérant; le fardeau de la preuve d'un intérêt prépondérant au maintien du secret pèse sur le maître du fichier (consid. 4b).

En l'espèce, aucun intérêt prépondérant au maintien du secret (consid. 4d).

Art. 9 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b DSG. Einsicht in Akten eines abgeschlossenen internationalen Rechtshilfeverfahrens.

Der Umstand, dass ein Datenträger (hier ein Aktendossier) Daten verschiedener Personen enthält, bildet für sich allein keinen genügenden Grund für die Verweigerung des Auskunftsrechts.

Vielmehr ist der Datenträger in geeigneter Weise zu behandeln, um das Auskunftsrecht ohne Verletzung des Amtsgeheimnisses und berechtigter Datenschutzinteressen Dritter zu gewährleisten (E. 2).

Eine Einschränkung des Auskunftsrechts gestützt auf Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG ist nicht schon darum zulässig, wenn bloss die ferne Möglichkeit der Infragestellung des Untersuchungszweckes besteht, sondern nur wenn sich diese Möglichkeit mit einiger Wahrscheinlichkeit aufdrängt (E. 4a).

Es ist für jeden einzelnen Datenträger zu prüfen, welches Interesse überwiegt; die Beweislast für ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse liegt beim Inhaber der Datenbank (E. 4b).

Überwiegendes Geheimhaltungsinteresse in casu verneint (E. 4d).

Art. 9 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 lett. b LPD. Diritto d'accesso ai documenti relativi a un procedimento d'assistenza giudiziaria internazionale concluso.

Il fatto che un supporto di dati (nella fattispecie, un fascicolo) contenga dati riguardanti diverse persone non costituisce di per sé un motivo sufficiente per negare il diritto d'accesso. Il supporto di dati va piuttosto trattato in modo adeguato, al fine di garantire il diritto d'accesso senza violare né il segreto d'ufficio né gli interessi legittimi di terzi in materia di protezione dei dati (consid. 2).

Una limitazione del diritto d'accesso fondata sull'art. 9 cpv. 2 lett. b LPD non è ammissibile se sussiste unicamente una possibilità remota che lo scopo di un'istruzione penale possa essere compromesso; diventa invece ammissibile soltanto se tale circostanza s'impone con una certa probabilità (consid. 4a).

Occorre esaminare singolarmente, per ogni supporto di dati, quale sia l'interesse preponderante; l'onere della prova relativo a un interesse preponderante al mantenimento del segreto d'ufficio incombe al detentore della banca di dati (consid. 4b).

In casu negato un interesse preponderante al mantenimento del segreto (consid. 4d).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Die Beschwerdeführerinnen Nr. 1 und 2 betreiben Handel mit Fruchtsaftkonzentraten; die Beschwerdeführer Nr. 3 und 4 sind zeichnungsberechtigte Organe dieser beiden Gesellschaften.

Im Zusammenhang mit der Einfuhr von Fruchtsaftkonzentraten mit der Herkunftsangabe Swaziland, die in Tat und Wahrheit aber möglicherweise aus Südafrika stammten, ermittelten die holländischen Behörden wegen

Verdachts auf Urkundendelikte, unerlaubter Wareneinfuhr und Betrug. Am 13. Januar 1993 stellte das Justizministerium der Niederlande beim Bundesamt für Polizeiwesen (BAP, Beschwerdegegner 1) unter Hinweis auf ein in den Niederlanden gegen 12 Verdächtige, darunter die Beschwerdeführerin Nr. 1, geführtes gerichtliches Ermittlungsverfahren ein Rechtshilfegesuch. Gestützt auf dieses Ersuchen erschienen im April 1993 Beamte der Eidgenössischen Oberzolldirektion (OZD, Beschwerdegegnerin 2) in Begleitung eines holländischen Zollbeamten in den Büroräumen der Beschwerdeführer, nahmen eine Hausdurchsuchung sowie eine Befragung der Beschwerdeführer Nr. 3 und 4 vor und liessen sich von diesen Dokumente der Beschwerdeführerinnen Nr. 1 und 2 im Original herausgeben. Diese Originaldokumente wurden in der Folge den holländischen Behörden ausgehändigt, ohne dass jedoch die Beschwerdeführer darüber unterrichtet worden wären.

B. Am 21. Dezember 1994 wandte sich die Anwältin der Beschwerdeführer, Rechtsanwältin D., schriftlich an das BAP. Sie verwahrte sich namens ihrer Klienten dagegen, dass diese, als letztes Glied einer Handelskette, ohne weitere Indizien des Betruges und der Urkundenfälschung verdächtigt würden; sie wies darauf hin, dass die Beschwerdeführer die fraglichen Güter gutgläubig von einer grossen, in der Branche bekannten und gut beleumdeten britischen Gesellschaft gekauft hätten und, sollten tatsächlich Fälschungen vorliegen, Opfer und nicht Täter allfälliger Zolldelikte seien, dass die Beschwerdeführer den holländischen Behörden von sich aus ihre Unterstützung, sowohl bezüglich Bereitstellung von Gesellschaftsakten als auch für Einvernahmen, zugesagt hätten. Weiter äusserte sie die Befürchtung, dass die holländischen Behörden die in der Schweiz beschlagnahmten Akten gar nicht für die angeblich begangenen Zolldelikte, sondern zur Ausforschung weiterer angeblicher Straftaten verwenden wollten, was eventuell gegen den Spezialitätsvorbehalt verstiesse, und ersuchte das BAP, ihr zur Vervollständigung ihres Dossiers die gesamten Akten für einige Tage zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. Ein analoges Begehren richtete sie gleichentags an die Beschwerdegegnerin Nr. 2.

Mit Schreiben vom 20. Januar 1995 bestätigte die Sektion Internationale Rechtshilfe des BAP, dass die holländischen Behörden mit einem Ergänzungsersuchen vom 19. September 1994 verlangt hatten, die ursprünglich von der Schweiz rechtshilfeweise gelieferten Beweisunterlagen in einem weiteren Umfang verwenden zu dürfen. Das Schreiben sei an die OZD weitergeleitet worden zur Prüfung der Frage des Vorliegens eines Abgabebetrugs; deren Antwort stehe noch aus. Erst nach Eintreffen einer zustimmenden Antwort werde das BAP eine Verfügung über den Umfang der Spezialitätswirkung gemäss Art. 67 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz [IRSG], SR 351.1) treffen. Eine Berücksichtigung der Parteirechte der Beschwerdeführer im Rahmen des entsprechenden Verfahrens wurde in Aussicht gestellt und deren Anwältin gebeten, sich bis zu jenem Zeitpunkt zu gedulden.

Am 15. November 1995 schrieb Rechtsanwältin D. erneut an das BAP, Sektion Internationale Rechtshilfe. Sie ersuchte um Auskunft über den Stand der Angelegenheit sowie darüber, ob gegen die Beschwerdeführer Massnahmen (Telefonabhörung) angeordnet worden seien, und erneuerte ihr Gesuch um Akteneinsicht bezüglich aller Akten.

Das BAP, Sektion Internationale Rechtshilfe, antwortete mit Schreiben vom 4. Dezember 1995, dass die Verwendung von früher rechtshilfeweise herausgegebenen Beweismitteln zum Zweck der Zollveranlagung mittels eines Schreibens vom 31. Juli 1995 an das Justizministerium Den Haag abgelehnt worden sei, und stellte fest, dass zur Zeit in der Schweiz kein Verfahren mehr hängig sei, für das gestützt auf das Rechtshilfegesetz Akteneinsicht zu gewähren wäre. Ein Anspruch auf Akteneinsicht in abgeschlossene Verfahren müsste zuerst begründet nachgewiesen werden.

Am 18. Januar 1996 wandte sich Rechtsanwältin D. erneut per Fax und Einschreiben an die Sektion Internationale Rechtshilfe des BAP, verwies auf ihr erstes Begehren um Akteneinsicht vom 21. Dezember 1994, legte ausführlich das Interesse ihrer Klientschaft an der Akteneinsicht und an der Wiedererlangung der bei ihr beschlagnahmten Originaldokumente dar und wiederholte ihr Gesuch um rasche Zusendung der gesamten Akten der Beschwerdegegner gestützt auf Art. 79 Abs. 3 IRSG.

Am 14. Februar 1996 wiederholte sie dieses Begehren, jetzt gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) und insbesondere Art. 1 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VD SG, SR 235.11), und setzte den Beschwerdegegnern Frist bis 19. Februar 1996.

Der Datenschutzbeauftragte des BAP verweigerte mit Schreiben vom 14. März 1996 die Akteneinsicht, im wesentlichen mit der Begründung, gemäss Art. 19 Abs. 3 IRSG gälten auch im kantonalen Verfahren für die Akteneinsicht die Art. 6, 26 und 27 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. c VwVG dürfe die Einsichtnahme in die Akten verweigert werden, wenn das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung dies erfordere. Aus dem Brief der Beschwerdeführer vom 18. Januar 1996 gehe jedoch hervor, dass eine Untersuchung gegen sie in Holland noch im Gange sei; wenn diese Untersuchung noch nicht abgeschlossen sei, wäre das Interesse gegeben, die Akteneinsicht zu verweigern, um das Verfahren nicht zu gefährden. Da aber kein Rechtshilfeverfahren mehr hängig sei, könne das VwVG nicht mehr zur Anwendung kommen. Auch nach Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG könne aber die Auskunft verweigert werden, soweit dies den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt. Da das obenerwähnte holländische Verfahren noch nicht abgeschlossen sei, treffe dies zu.

C. Am 17. April 1996 reichte Rechtsanwältin D. bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK) gegen das BAP und die OZD Beschwerde ein mit dem Rechtsbegehren:

«Es sei den Beschwerdeführern in sämtliche gegen sie aus dem Ausland gestellten Rechtshilfeersuchen zusammengetragenen Originalakten vollumfängliche Einsicht zu gewähren sowie ihnen die Möglichkeit zu geben, von sämtlichen Akten nach ihrer Wahl und auf eigene Kosten Kopien anfertigen zu lassen;

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Staatskasse.»

Zur Begründung wurden im wesentlichen die oben erwähnten bisherigen Bemühungen der Beschwerdeführer um Akteneinsicht dargestellt und geltend gemacht, der angefochtene Entscheid belege nicht, dass gegen einen, geschweige denn gegen alle Beschwerdeführer eine Strafuntersuchung noch pendent sei. Dem Schreiben der Beschwerdeführer vom 18. Januar 1996 sei nichts Derartiges zu entnehmen; gegenteils sei die Behörde bereits seit dem 15. November 1995 darüber im Bilde, dass gegen keinen der Beschwerdeführer in Holland überhaupt je eine Strafuntersuchung gelaufen sei. Selbst wenn gegen einen der Beschwerdeführer noch ein Verfahren in Holland liefe, wäre längst nicht dargetan, inwiefern die Akteneinsicht in das schweizerische Rechtshilfeverfahren überhaupt den Zweck einer ausländischen Strafuntersuchung in Frage stellen könnte. Die angefochtene Verfügung verletze daher den Anspruch auf Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes im Sinne von Art. 49 Bst. b VwVG. Sie verletze aber auch Bundesrecht, was Unangemessenheit einschliesse, und lasse jede Form wie z. B. eine Rechtsmittelbelehrung vermissen.

D. Die OZD beantragte mit schriftlicher Vernehmlassung vom 18. Juni 1996 Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie in bezug auf die OZD überhaupt einzutreten sei. Sie wies darauf hin, alleiniger Urheber der angefochtenen Verfügung sei das BAP. Materiell wurde ausgeführt, gemäss einer vom BAP bei den holländischen Behörden eingeholten Auskunft sei gegen einzelne Beteiligte noch immer ein Strafverfahren hängig. Akteneinsicht der Beschwerdeführer könnte daher den Untersuchungszweck der noch laufenden Verfahren empfindlich gefährden. Solange die niederländische Strafuntersuchung nicht gegen sämtliche Beteiligten eingestellt worden sei, sei die Akteneinsicht zu verweigern. Im übrigen wurde auf die Vernehmlassung des BAP verwiesen.

Das BAP seinerseits beantragte mit schriftlicher Vernehmlassung vom 19. Juni 1996 ebenfalls Abweisung der Beschwerde. Es wiederholt die Begründung seiner Verfügung vom 14. März 1996, ohne sich indessen bezüglich des angeblich in den Niederlanden noch hängigen Verfahrens auf den Brief der Beschwerdeführer vom 18. Januar 1996 zu beziehen. Vielmehr wurde jetzt ausgeführt, das Rechtshilfegesuch der holländischen Behörden habe sich neben den Beschwerdeführern auch auf andere Beteiligte bezogen. Alle Parteien seien in dasselbe Verfahren involviert. Deshalb habe die holländische Behörde ein einziges Rechtshilfegesuch bezüglich aller Beteiligten gestellt; dies habe zur Konsequenz gehabt, dass das BAP die gesamten Verfahrensakten in nur einem Aktendossier zusammenlegte, welches nicht nach einzelnen Parteien aufgeteilt werden könne. Gemäss Mitteilung der holländischen Behörden sei gegen einzelne Beteiligte das Strafverfahren noch hängig. Wenn den Beschwerdeführern Akteneinsicht gewährt würde, bestünde die Gefahr, dass die in Holland noch laufenden Verfahren gefährdet würden. Im übrigen seien alle in diesem Verfahren eingezogenen Akten im Original an die holländische Behörde als Gesamtpaket überwiesen worden. Das BAP habe keine Kopien erstellt. Deshalb sei die von den Beschwerdeführern verlangte vollumfängliche Einsicht in die zusammengetragenen Originalakten rein faktisch ausgeschlossen; sie wäre nur in Holland möglich.

Mit Schreiben vom 8. November 1996 hat der Beschwerdegegner 1 ferner ausdrücklich bestätigt, dass das Verfahren in Holland gegen zehn Beteiligte (darunter auch die Beschwerdeführer) eingestellt wurde.

E. Anlässlich der mündlichen und öffentlichen Verhandlung vom 28. Februar 1997 bestätigten Beschwerdeführer und Beschwerdegegner ihre in den Rechtsschriften gestellten Anträge. Der Beschwerdegegner 1 bestätigte auch, dass kein Strafverfahren gegen die Beschwerdeführer in den Niederlanden noch hängig ist.

Aus den Erwägungen:

I (Eintreten)

II

1. Gemäss Art. 8 Abs. 1 DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden. Unter einer Datensammlung ist jeder Bestand von Personendaten zu verstehen, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind (Art. 3 Bst. g DSG).

Das BAP bestreitet nicht, dass die die Beschwerdeführer betreffenden Daten in einer Datensammlung im Sinne des Gesetzes enthalten sind, anders gesagt, dass es möglich wäre, die interessierenden Daten aufgrund der Namensangabe aufzufinden. Es macht jedoch geltend, dass die betreffenden Akten nicht nur Daten über die Beschwerdeführer, sondern auch solche über von der Rechtshilfe ebenfalls betroffene Dritte enthalten und dass es nicht möglich sei, die Akten nach betroffenen Personen aufzuteilen, so dass das Einsichtsrecht aus diesem Grunde nicht gewährt werden könne.

2. Es trifft zu, dass das Auskunftsrecht nur bezüglich derjenigen Daten besteht, die sich auf die eigene Person beziehen. Der Inhaber der Datensammlung darf auch im Zusammenhang mit einer Auskunftserteilung nicht Daten bekanntgeben, die er (sonst) nicht mitteilen darf. Amtsgeheimnis und berechnigte Datenschutzinteressen Dritter sind auch bei der Auskunftserteilung zu beachten (vgl. *Alexander Dubach*, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel / Frankfurt am Main 1995, hiernach: Kommentar DSG, N. 11 und 21 zu Art. 8). Insofern ist nicht zu beanstanden, dass das BAP einer von einem internationalen Rechtshilfeverfahren betroffenen Partei die Namen der übrigen davon betroffenen Personen nicht nennen will.

Dieser Umstand bildet indessen für sich allein keinen genügenden Grund, um den Beschwerdeführern das ihnen grundsätzlich zustehende Auskunftsrecht generell zu verweigern; wäre dem so, würde es genügen, dass ein Aktenossier (Datenträger) Daten verschiedener Personen enthält, um all diesen Personen den vom Gesetzgeber mit der Schaffung des Auskunftsrechtes gewollten Rechtsschutz zu versagen. In solchen Fällen ist es vielmehr Sache des Inhabers der Datensammlung, die Datenträger in geeigneter Weise so zu bearbeiten, dass Daten bezüglich Dritter, die einer Auskunft verlangenden Partei nicht bekanntgegeben werden dürfen, verdeckt bleiben.

Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass das von den holländischen Behörden gestellte Rechtshilfeersuchen mehrere Parteien betraf, dass es jedoch - aus welchen Gründen auch immer - in einem einzigen Ersuchen für alle Beteiligten gestellt und dass vom BAP ein einziges Dossier für alle Betroffenen geführt wurde.

Es ist hier nicht darüber zu befinden, ob dieses Vorgehen verfahrensrechtlich zulässig oder zweckmässig war. Jedenfalls aber vermag dieser Umstand allein, wie dargelegt, nicht zu einem Ausschluss des Auskunftsrechtes gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. b oder Abs. 2 Bst. b DSG zu führen. Vielmehr muss diesfalls eben dafür gesorgt werden, dass diejenigen Daten, die der Einsicht entzogen bleiben müssen, bei der Auskunfterteilung in geeigneter Weise abgedeckt werden. Bezüglich des von den holländischen Behörden gestellten Rechtshilfesuchs dürfte dies ohne besondere Probleme machbar sein. Soweit im übrigen die Auskunftserteilung dadurch besonders grossen Arbeitsaufwand verursacht, kann gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG eine Kostenbeteiligung verlangt werden.

Grundsätzlich sind die Beschwerdeführer deshalb berechtigt, *Auskunft über die sie betreffenden Akten des Rechtshilfeverfahrens* zu erhalten. Es obliegt dem BAP als Inhaber dieser Datensammlung, darüber zu wachen, dass bei der Auskunfterteilung keine unrechtmässige Datenbekanntgabe von Daten über Dritte stattfindet, und gegebenenfalls nach Art. 2 VDSG vorzugehen.

3. Um das Auskunfts- und Einsichtsrecht - im französischen und italienischen Text bildlich als Zugangsrecht («droit d'accès, diritto d'accesso») bezeichnet - gewährleisten zu können, ist im weiteren aber auch Voraussetzung, dass sich die Personendaten (noch) im Besitz des Inhabers der Datensammlung befinden.

a. Das BAP macht geltend, dass ein Teil der Daten, nämlich die bei den Beschwerdeführern im April 1993 erhobenen Original-Akten, an die holländischen Behörden weitergeleitet worden seien, ohne dass davon Kopien erstellt worden wären. Demgemäss sei die von den Beschwerdeführern verlangte vollumfängliche Einsicht in die zusammengetragenen Originalakten rein faktisch ausgeschlossen bzw. nur in Holland möglich.

b. Bezüglich dieser Akten stellt sich indessen nicht die Frage nach dem grundsätzlichen Auskunfts- bzw. Einsichtsrecht der Beschwerdeführer, da es sich um ihre eigenen Dokumente handelte, sondern vielmehr danach, ob ihnen diese nach Abschluss des Rechtshilfeverfahrens weiterhin entzogen bleiben dürfen.

Über die Zulässigkeit der Einziehung und Beschlagnahme von Originalakten, deren Weiterleitung an die ersuchende ausländische Behörde sowie eine allfällige Rückgabe ist nach den für das internationale Rechtshilfeverfahren geltenden Bestimmungen zu befinden. Dasselbe gilt während dessen Hängigkeit für allfällige Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts (vgl. hierzu insbesondere [BGE 113 Ib 257 ff.](#), E. 4c). (...)

(...)

Damit aber die Beschwerdeführer die ihnen aufgrund des IRSG allenfalls zustehenden Rechte bezüglich der bei ihnen seinerzeit erhobenen Originalakten überhaupt wahrnehmen können, muss ihnen die verlangte

Akteneinsicht in die Rechtshilfeakten gewährt werden. Sie müssen in Erfahrung bringen können, welche Behörde Rechtshilfe verlangt hat, wo ihre Akten sich heute befinden und welche Gründe gegebenenfalls einer Rückgabe derselben vorläufig oder endgültig entgegenstehen. Die Auskunft über den Datenempfänger muss den Beschwerdeführern gestützt auf Art. 8 Abs. 2 Bst. b DSG erteilt werden.

4. Damit bleibt zu prüfen, ob bezüglich der sich noch beim Beschwerdegegner befindenden Daten das Auskunftsrecht mit der Begründung verweigert werden darf, Akteneinsicht durch die Beschwerdeführer würde den Zweck einer in Holland noch laufenden Strafuntersuchung oder eines anderen Untersuchungsverfahrens gefährden (Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG).

a. Der Gesetzgeber hat diese gesetzliche Einschränkung des Auskunftsrechts ziemlich weit gefasst: Nach dem Wortlaut ist weder erforderlich, dass sich die fragliche Strafuntersuchung auf die betroffene Person selbst bezieht, noch dass sie in der Schweiz stattfinden muss. Die Verweigerung, Einschränkung oder Aufschiebung der Auskunft ist jedoch nur zulässig, «soweit» dies der gesetzlich umschriebene Grund erfordert. Das Auskunftsrecht wird nur dann und nur insoweit durch Geheimhaltungsinteressen eingeschränkt, als diese das Interesse an der Auskunft in concreto überwiegen (Dubach, a. a. O., N. 9 zu Art. 9).

Eine Einschränkung des Auskunftsrechtes ist im weiteren nicht schon dann zulässig, wenn bloss die ferne Möglichkeit der Infragestellung des Untersuchungszweckes besteht, sondern erst dann, wenn sich diese *Möglichkeit mit einiger Wahrscheinlichkeit aufdrängt* (Dubach, a. a. O., N. 28; idem *Gérald Page*, La nouvelle Loi fédérale sur la protection des données, Lausanne 1994, S. 137).

b. Der Inhaber der Datensammlung muss mithin eine sorgfältige Güterabwägung vornehmen und dabei für jeden einzelnen Datenträger prüfen, welches Interesse überwiegt. Die Beweislast für ein allenfalls überwiegendes Geheimhaltungsinteresse liegt beim Inhaber der Datenbank, der sich auf das Vorliegen eines das Auskunftsrecht einschränkenden Tatbestandes beruft.

Mit Bezug auf ein hängiges Untersuchungsverfahren ist es denkbar, dass einzelne Aktenstücke während einer gewissen Zeit der Einsicht entzogen bleiben müssen, weil diese zu Beginn der Untersuchung für deren Zweck bedeutungsvoll sind, dass ihnen in späteren Verfahrensstadien jedoch nicht mehr die gleiche Bedeutung zukommt, insbesondere dann, wenn die Untersuchung des relevanten Sachverhaltes abgeschlossen oder soweit gediehen ist, dass die Einsichtnahme keine Gefährdung des hängigen Verfahrens mehr darstellt. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Gesetzes, wonach es sich beim Verfahren, das gefährdet würde, um eine *Untersuchung* und nicht etwa allgemein ein hängiges Verfahren handeln muss.

Die Verweigerung, Einschränkung oder der Aufschub der Auskunft muss im übrigen begründet werden (Art. 9 Abs. 4 DSG).

c. Im vorliegenden Fall wurde die Auskunft mit Verfügung vom 14. März 1996 zunächst verweigert, weil laut dem BAP aus dem Schreiben von Rechtsanwältin D. vom 18. Januar 1996 an das BAP hervorgehe, dass eine

Untersuchung gegen die Beschwerdeführer in Holland noch im Gange sei. Aus dem erwähnten Schreiben kann indessen keinesfalls dieser Schluss gezogen werden. (...)

Die Begründung der angefochtenen Verfügung war insoweit falsch bzw. irreführend. Selbst wenn das erwähnte Schreiben allenfalls Zweifel über die Existenz einer in Holland hängigen Strafuntersuchung erwecken könnte, wäre es dem BAP leicht gefallen, sich hierüber bei den holländischen Behörden zu erkundigen und die Begründung seiner Verfügung diesbezüglich auf eine solide Grundlage zu stellen. So aber, wie die Begründung lautete, mussten die Beschwerdeführer sich geradezu zur Beschwerdeführung veranlasst sehen.

In seiner Vernehmlassung vom 19. Juni 1996 stützte sich das BAP dann nicht mehr auf das Schreiben von D. vom 18. Januar 1996, sondern auf die von den holländischen Behörden erteilte Auskunft, wonach das Strafverfahren gegen einzelne Parteien noch hängig sei, und machte geltend, bei Gewährung der Akteneinsicht an die Beschwerdeführer bestünde die Gefahr, dass Informationen an die am Strafverfahren noch Beteiligten weitergegeben würden. Daraus liess sich zumindest indirekt der Schluss ziehen, dass zum damaligen Zeitpunkt gegen die Beschwerdeführer in den Niederlanden *kein* Verfahren mehr hängig war.

Die sehr allgemein gehaltene Begründung des BAP in seiner Vernehmlassung vom 19. Juni 1996 erlaubte es der EDSK indessen nicht, sich über die Begründetheit des geltend gemachten Verweigerungsgrundes ein Bild zu machen, insbesondere zu beurteilen, ob nach über drei Jahren Untersuchungsdauer bei *sämtlichen* Dokumenten, auf die sich das Einsichtsrecht der Beschwerdeführer bezieht, im Falle der Einsichtnahme eine relevante und nicht bloss entfernte Gefahr für den Zweck des in Holland noch laufenden Verfahrens bestünde. Andererseits ist verständlich, dass das BAP die entsprechende Argumentation sehr allgemein formulierte; denn je mehr Details der den Beschwerdeführern zugänglichen Stellungnahme zu entnehmen wären, desto naheliegender wäre die Gefahr für den Untersuchungszweck, welche durch die Verweigerung der Akteneinsicht gerade vermieden werden wollte.

(...)

Aufgrund der Beweisführung ergibt sich nun konkret, dass gegen die Beschwerdeführer in Holland *kein* Verfahren mehr hängig ist und dass die Gefahr bei Akteneinsicht der Beschwerdeführer für das in Holland noch hängige Strafverfahren darin bestehen soll, dass die Beschwerdeführer Informationen an die an jenem Verfahren noch Beteiligten weiterleiten könnten. Daneben wird die Befürchtung geäussert, dass die Beschwerdeführer aus der Akteneinsicht wirtschaftliche Vorteile für sich ziehen könnten.

d. Diese Begründung ist nicht stichhaltig. Abgesehen davon, dass letztere Befürchtung für die Einschränkung des den Beschwerdeführern grundsätzlich zustehenden Auskunftsrechtes von vornherein irrelevant ist, weil dem BAP als ersuchter Behörde in internationalen Rechtshilfeangelegenheiten keine wettbewerbsregulierende Funktion zusteht, und sich die beiden Befürchtungen zudem in gewisser Weise widersprechen, kann die geltend gemachte Gefahr als *minim* eingestuft werden.

Zum einen sei daran erinnert, dass auch bei gesetzeskonformer Gewährleistung des Einsichtsrechts der Beschwerdeführer vermieden werden kann (bzw. sogar vermieden werden muss), dass diese Kenntnis von anderen in das Rechtshilfeverfahren involvierten Personen erhalten, indem die zur Einsicht der Beschwerdeführer gelangenden Dokumente keine anderen Personenangaben als solche bezüglich der Beschwerdeführer selbst aufweisen dürfen (vgl. oben E. 2). Zum andern fehlen in den Ausführungen des BAP substantiierte Angaben bezüglich der vom Gesetz geforderten Interessenabwägung sowie nachvollziehbare Argumente für ein *Überwiegen* des Geheimhaltungsinteresses gegenüber dem Akteneinsichtsrecht. Selbst wenn nämlich gewisse Informationen, die die Beschwerdeführer aus der Akteneinsicht gewinnen könnten, an noch in das Verfahren involvierte Personen gelangen würden, erscheint rätselhaft, inwiefern dies den Zweck einer 1993 eröffnete Untersuchung heute, nach rund vier Jahren, noch ernstlich zu gefährden vermöchte; denn seit der Eröffnung der Untersuchung haben die Verfahrensbeteiligten die ihnen zur Last gelegten Sachverhalte längst erfahren oder hätten sie zumindest bei korrekter Verfahrensführung längst erfahren müssen.

Die EDSK kommt deshalb zum Schluss, dass die Einsichtnahme der Beschwerdeführer in die Rechtshilfeakten des BAP den Zweck des in den Niederlanden noch gegen Dritte hängigen Verfahrens kaum mehr ernstlich in Frage stellt, mit anderen Worten dass die geltend gemachte Gefährdung zu wenig konkret bzw. wahrscheinlich erscheint, als dass das Geheimhaltungsinteresse das Recht der Beschwerdeführer auf Akteneinsicht immer noch zu überwiegen vermöchte.

5. Die Beschwerde erweist sich damit als begründet und das BAP ist anzuweisen, den Beschwerdeführern in sämtliche, aus dem Ausland gegen sie gestellte Rechtshilfeersuchen betreffende Originalakten - soweit nötig unter Abdeckung der Namen der anderen betroffenen Parteien - vollumfängliche Einsicht zu gewähren. Das Einsichtsrecht schliesst die Berechtigung der Beschwerdeführer in sich, die Akten auf ihre Kosten zu kopieren.

JAAC 62.55 - Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 28. Februar 1997

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 956

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.