

Herausgegeben von:

Prof. Dr. K. Bauknecht
Prof. Dr. P. Forstmoser
Prof. Dr. C. A. Zehnder

Band 20

Dr. Alexander Dubach

Das Recht auf Akteneinsicht

Der verfassungsmässige Anspruch auf Akteneinsicht
und seine Querverbindungen zum Datenschutz —
unter besonderer Berücksichtigung
der elektronischen Datenverarbeitung

Schulthess
Polygraphischer Verlag

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXIX

ERSTER TEIL

Grundlagen

I. Problemexposition und Abgrenzung	1
1. Problemexposition	1
2. Abgrenzung	6
II. Zielsetzung und Aufbau	7
1. Zielsetzung	7
2. Aufbau	8
III. Gegenstand des Akteneinsichtsrechts	8
1. Inhalt der Akte	9
1.1 Interne Akten	10
1.2 Gutachten	20
2. Form der Akte	29
2.1 Akten mit unmittelbar wahrnehmbarem Inhalt	29
2.2 Exkurs: Grundzüge der elektronischen Datenverarbeitung	30
2.21 Technische Grundlagen	30
2.211 Hardware	31

2.212	Software	32
2.213	Daten	33
2.214	Datenbanken	34
2.215	Kommunikationssysteme	35
2.22	Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung	36
2.221	Quantität der Speicherung	37
2.222	Qualität der Speicherung	37
2.3	Akten mit mittelbar wahrnehmbarem Inhalt	40
3.	Exkurs: Akten- oder Datenzugangsrecht	42
IV.	Grundlagen des Datenschutzes	43
1.	Begriff und Grundzüge des Datenschutzes	44
2.	Datenschutzrechtliche Grundbegriffe	46

ZWEITER TEIL

Das Recht auf Akteneinsicht und seine Querverbindungen zum Datenschutz in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und in der Literatur

I.	Rechtauf Akteneinsicht	49
1.	Einleitung	49
2.	Die verfassungsmässige Grundlage des Akteneinsichts- rechts	51
2.1	Rechtliches Gehör	53
2.11	Grundidee	53
2.12	Inhalt	54
2.13	"Formelle Natur" und Voraussetzungen	55
2.131	"Formelle Natur" des Grundrechtsanspruchs	55
2.132	Voraussetzungen des Grundrechtsanspruchs	56

2.133	Verhältnis von Verfassungs- und Gesetzesrecht	57
2.14	Geltungsbereich	59
2.141	Persönlicher Geltungsbereich	59
2.142	Sachlicher Geltungsbereich	59
2.142.1	Einzelfallentscheidung	59
2.142.2	Rechtssetzung	61
2.143	Zeitlicher Geltungsbereich	62
2.15	Beschränkungen des Grundrechtsanspruchs	63
2.16	"Heilung" der Grundrechtsverletzung	63
2.17	Horizontalwirkung	66
2.2	Recht auf Akteneinsicht	67
2.21	Recht auf Akteneinsicht als Teil des rechtlichen Gehörs	67
2.22	Daraus resultierende Konsequenzen	68
2.3	Persönliche Freiheit und Akteneinsichtsrecht	68
3.	Grundidee des Akteneinsichtsrechts	74
3.1	Akteneinsicht als Grundrecht des betroffenen Bürgers	74
3.2	Rechtsstaatsfunktion	75
3.3	Demokratiefunktion	76
4.	Exkurs: Relevanz der Rechtsprechung zu gesetzlichen Akteneinsichtsrechten für den verfassungsmässigen Einsichtsanspruch	77
4.1	Funktioneller Ansatzpunkt	77
4.2	Bundesgerichtliche Rechtsprechung zu gesetzlichen Einsichtsrechten	77
4.3	Rechtsprechung anderer Bundes- oder Kantonsinstanzen	80
4.4	Zusammenfassung und Ergebnis	80
5.	Sachlicher Geltungsbereich	81
5.1	Nach Verfahrensart	81
5.2	Nach Verfahrensstand	81
5.21	Akteneinsicht während eines hängigen Verfahrens	81
5.22	Akteneinsicht ausserhalb eines Verfahrens	82
5.221	Vor oder nach einem Verfahren	83
5.222	Unabhängig von einem Verfahren	86

5.3	Nach Einsichtsobjekt	91
5.31	Gegenstand des Akteneinsichtsrechts	91
5.32	Exkurs: Pflicht zur Aktenerstellung	92
6.	Schranken des Einsichtsrechts und Ausgleich der konträren Interessen	97
6.1	Schranken des Einsichtsrechts	97
6.11	Öffentliche Geheimhaltungsinteressen	100
6.111	Verwaltungsspezifische Interessen	100
6.111.1	Qualität des Verwaltungshandelns	100
6.111.2	Auftragserfüllung durch die Verwaltung	101
6.111.3	Effizienz des Verwaltungshandelns	107
6.112	Interessen der äusseren und inneren Sicherheit sowie Polizeigüter	110
6.112.1	Allgemein	110
6.112.2	Bundesanwaltschaft	113
6.12	Private Geheimhaltungsinteressen	123
6.121	Schutz anderer privater Personen	124
6.122	Schutz des Einsichtsberechtigten	129
6.2	Ausgleich der konträren Interessen	132
6.21	Partielle Einsichtgewährung	133
6.22	Stellvertretende Einsichtnahme durch den Rechtsvertreter	138
6.23	Stellvertretende Einsichtnahme durch die entscheidende Behörde	143
6.24	Massgeblichkeit geheimer Akten	147
7.	Modalitäten der Akteneinsicht	151
7.1	Hinweispflicht der Behörde	151
7.2	Ort der Einsichtnahme	157
7.21	Sitz der Behörde	157
7.22	Aushändigung der Akten an den Rechtsvertreter	159
7.3	Herstellung von Photokopien	164
7.4	Kosten der Einsichtnahme	168
7.41	Im allgemeinen	168
7.42	Photokopien	171

II. Querverbindungen zwischen Akteneinsichtsrecht und Datenschutz 174

1.	Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur zum Datenschutz	177
1.1	Grundidee und Hauptziele des Datenschutzes	177
1.11	Grundidee	177
1.12	Hauptziele	180
1.2	Die Rechtslage in der Schweiz	181
1.21	Im privatrechtlichen Bereich	181
1.22	EMRK und Bundesverfassung	183
1.23	Spezielle Datenschutzerlasse	187
1.3	Ausgewählte einzelne Vorschriften der Datenschutzerlasse	188
1.31	Begriffe	189
1.311	Personendaten	189
1.312	Bearbeiten	191
1.313	Datensammlung	192
1.32	Auskunftsrecht	195
1.321	Inhalt	195
1.322	Einschränkungen	197
1.323	Register der Datensammlungen	200
1.33	Bekanntgabe von Personendaten	201
1.331	Im allgemeinen	201
1.332	Zweckentfremdungsverbot	204
1.333	Sperrung der Bekanntgabe	205
1.34	Zusammenfassung und Ergebnis	206
2.	Akteneinsichtsrecht und Datenschutz	208
2.1	Grundideen	208
2.2	Überschneidungsbereich	212
2.21	Geltungsbereich	212
2.22	Sachverhaltsbereich	215
2.221	Akteneinsichtsrecht und Datenschutzinstrumentarium	215
2.222	Personen- und sachbezogene Daten	215
2.223	Akteneinsichtnahme und Datenverarbeitung	216
2.224	Akten und Datensammlung	216
2.23	Exemplifikation der Überschneidungsbereiche	217

2.231	Einsicht in eigene personenbezogene Daten	217
2.232	Einsicht in personenbezogene Daten Dritter	218
2.3	Parallelität der Interessen	221
2.31	Einsicht und Auskunft	221
2.32	Information über eigene personenbezogene Daten	225
2.33	Modalitäten der Informationsteilung	227
2.4	Datenschutzinteressen und der Akteneinsicht ent- gegenstehende Interessen	229
2.5	Zusammenfassung und Ergebnis	230

DRITTER TEIL

Rechtsvergleichung

I.	Einleitung	235
II.	Bundesrepublik Deutschland	238
III.	Österreich	244
IV.	Frankreich	249
V.	Niederlande	253
VI.	Dänemark	256
VII.	Norwegen	259
VIII.	Finnland	262
IX.	Schweden	264
X.	USA	271
XI.	Zusammenfassung und Ergebnis	278

VIERTER TEIL**Versuch einer grundsätzlichen Lösung**

I. Einleitung	283
II. Verfassungsmässige Grundlage des Akteneinsichtsrechts	285
1. Persönliche Freiheit	285
2. Exkurs: Andere Grundrechte und Akteneinsicht	292
3. Verhältnis zwischen den einzelnen Grundrechten	294
III. Funktion des Akteneinsichtsrechts	296
1. Akteneinsichtsrecht und Rechtsstaat	296
2. Akteneinsichtsrecht und Demokratie	301
3. Akteneinsichtsrecht und Persönlichkeit	307
IV. Ausgestaltung des Anspruchs auf Akteneinsicht	309
1. Verfahrensart	310
2. Verfahrensstand	311
2.1 Während eines hängigen Verfahrens	311
2.2 Ausserhalb eines hängigen Verfahrens	311
3. Exkurs: Die Nichtöffentlichkeit der Verwaltung in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	316
4. Einsichtsobjekt	325
4.1 Inhalt und Form der Akte	325
4.2 Erstellung, Aufbewahrung und Vernichtung von Akten	325
V. Schranken des Einsichtsrechts	330
1. Öffentliche Geheimhaltungsinteressen	332
1.1 Verwaltungsspezifische Interessen	332
1.2 Sicherheitsinteressen	334
2. Private Geheimhaltungsinteressen	337
2.1 Schutz anderer privater Personen	337
2.2 Schutz des Einsichtsberechtigten	338

VI.	Ausgleich der konträren Interessen	339
1.	Zeitlich	340
2.	Inhaltlich partielle Einsichtgewährung	341
3.	Stellvertretende Einsichtnahme	343
4.	Massgeblichkeit geheimer Akten	345
VII.	Modalitäten der Akteneinsicht	347
1.	Hinweispflicht der Behörde	347
2.	Ort der Einsichtnahme	348
3.	Herstellung von Photokopien	350
4.	Kosten der Einsichtnahme	352