

OEEDB.11.193-1

Empfehlung

vom

21. Juni 2012

Im Schlichtungsverfahren des

A. _____

v.d. RA lic.iur. Robert Frauchiger, Alte Bahnhofstrasse 1, Postfach 1548, 5610 Wohlen,

gegen

Psychiatrische Dienste Aargau AG, Klinik Königsfelden, Postfach 432, 5201 Brugg,

betreffend

Gebühren für Kopien der Krankengeschichte

I. Sachverhalt

1.

Am 12. Juli 2011 verlangte der Gesuchsteller bei der Gesuchsgegnerin Einsicht in seine Krankengeschichte. Mit Schreiben vom 20. Juli 2011 erneuerte seine Vertreterin diesen Antrag und machte geltend, eine Gebührenerhebung sei nicht zulässig, weil das Kopieren von 100 Seiten keinen grossen Aufwand darstelle. Die Gesuchsgegnerin erklärte sich bereit, die Einsicht in Form einer Kopie zu gewähren, hielt aber daran fest, dass eine Gebühr von Fr. 1.- pro Kopie zu erheben sei.

2.

Mit Schreiben vom 22. September 2011 stellte der anwaltlich vertretene Gesuchsteller ein Schlichtungsgesuch.

3.

Die Gesuchsgegnerin nahm mit Schreiben vom 7. November 2011 zum Schlichtungsgesuch Stellung und wies darauf hin, dass die Gebührenerhebung gerechtfertigt sei. Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

4.

Am 26. Januar 2012 teilte die Vertreterin des Gesuchstellers mit, dass sie das Mandat abgeben und der Gesuchsteller einen neuen Vertreter habe.

5.

Mit Schreiben vom 24. Februar 2012 nahm der neue Vertreter des Gesuchstellers zum Schreiben der Gesuchsgegnerin vom 7. November 2011 Stellung. Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, ebenfalls in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1.

Die Beauftragte kann um Schlichtung angerufen werden, wenn die verantwortliche Behörde ein bei ihr hängiges (Akten-) Einsichtsgesuch vollständig oder teilweise abzuweisen oder einzuschränken gedenkt (§§ 35 ff. des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen [IDAG] vom 24. Oktober 2006 [SAR 150.700]).

Während des Schlichtungsverfahrens steht das Verfahren vor der verantwortlichen Behörde still. Führt das Verfahren zu keiner Einigung, gibt die Beauftragte eine schriftliche Empfehlung ab (vgl. § 37 IDAG).

Die Erhebung einer Gebühr für die Gewährung der Akteneinsicht stellt eine Einschränkung des Einsichtsrechts dar. Auf das Schlichtungsgesuch ist somit einzutreten.

2.

Die Gesuchsgegnerin stützt sich für die Gebührenerhebung auf ihre Praxis, die ihrerseits auf § 1 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 der Verordnung über die Kanzleigeühren vom 14. Oktober 1991 (SAR 661.113) beruht. Der Gesuchsteller macht geltend, die Erhebung einer Gebühr von einem Franken pro Kopie verstosse gegen das Äquivalenzprinzip. Damit ist im Verfahren eine reine Rechtsfrage zu beantworten, so dass sich die Durchführung einer Verhandlung erübrigt.

3.

Die Psychiatrische Dienste Aargau AG (PDAG) ist eine gemeinnützige Aktiengesellschaft des Obligationenrechts (§ 9 Spitalgesetz [SpiG] vom 25.02.2003 [SAR 331.200]). Die Rechtsbeziehungen zwischen der PDAG und privaten Dritten richtet sich grundsätzlich nach dem Privatrecht. Vorbehalten bleiben hoheitliche Tätigkeiten, die der PDAG durch die Gesetzgebung übertragen werden (§ 12 SpiG). Im Bereich des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips handeln die öffentlichen Organe hoheitlich; sie entscheiden über Ansprüche nach dem IDAG durch Verfügung (§ 38 i.V.m. 35 IDAG). Es ist daher zu prüfen, ob das IDAG auf die PDAG Anwendung findet. Dies ist dann der Fall, wenn sie zwar als juristische Person des Handelsrechts konstituiert ist, aber öffentliche Aufgaben erfüllt (§ 3 lit. c Ziff. 2 IDAG).

In der Spitalkonzeption 2005 wird der Leistungsauftrag der Psychiatrischen Dienste Aargau festgehalten. Er umfasst die Untersuchung, Behandlung und Betreuung psychisch Kranker. Im stationären, teilstationären und forensischen Bereich wird diese Aufgabe von der Psychiatrischen Klinik Königsfelden wahrgenommen. Demnach nimmt die PDAG durch die Klinik Königsfelden eine öffentliche Aufgabe wahr und untersteht als öffentliches Organ der Kostenbestimmung des IDAG. Entsprechend ist auch die PDAG im Rubrum als Gesuchsgegnerin aufzuführen.

4.

Für die Akteneinsicht kann eine angemessene Gebühr verlangt werden, wenn es sich um ein aufwendiges Verfahren handelt oder für die Erstellung von Kopien für Gesuchstellende (§ 40 Abs. 2 lit. a und b IDAG). Für die Erstellung von Kopien kann somit auch dann eine Gebühr verlangt werden, wenn es sich nicht um ein aufwändiges Verfahren handelt.

Das IDAG verweist bei der Höhe der Gebühr in § 40 Abs. 3 IDAG auf das Dekret über die durch den Staat zu beziehenden Gebühren (Gebührendekret) vom 23. November 1977 (SAR 661.110). Dieses bestimmt in § 1 Abs. 1 lit. d einen Gebührenrahmen von 2.- bis 500.- für amtliche Ausfertigungen, zu denen auch Kopien von Krankenakten zu zählen sind. Die genaue Bezeichnung der gebührenpflichtigen Handlung und Höhe der Gebühr wird dabei mittels Kanzleigebührenverordnung vom 14. Oktober 1991 (SAR 661.113) festgelegt (vgl. § 2 Abs. 1 Gebührendekret). Die Kanzleigebührenverordnung legt in § 1 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 fest, dass für Kopien, die auf dem maschinellen Weg hergestellt werden, eine Gebühr von Fr. 1.- pro A4-Kopie zu erheben sei.

5.

Der Gesuchsteller hält die Praxis der Klinik für nicht mehr zeitgemäss, da die Kosten für das Erstellen von Kopien stark gesunken seien. Somit halte die Praxis der Klinik dem Äquivalenzprinzip als Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht mehr statt. Auch sei bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren der wirtschaftlichen Situation des Gesuchstellers Rechnung zu tragen.

a)

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV) für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (zum Ganzen BGE 130 III 225 E. 2.3 S. 228 mit weiteren Hinweisen; ferner 120 Ia 171 E. 2a; Urteil 2C 603/2011 vom 16. Januar 2012). Bei Gerichtsgebühren ist ausserdem der Anspruch auf Zugang zum Gericht (Art. 29a BV) zu beachten, der durch die Auferlegung von Kosten nicht ungebührlich erschwert werden darf. Dies muss analog auch für das grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmungsrecht (Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten, Art. 13 BV), das die Kenntnis

des Betroffenen über die bearbeiteten Personendaten voraussetzt, gelten. Die Erlangung dieser Kenntnis darf nicht durch hohe Gebühren übermässig erschwert werden.

b)

Im BGE 107 Ia 29, S. 34 vom 6. Februar 1981 hat das Bundesgericht die Kosten für die Erstellung von 944 Fotokopien, wobei 73 Ausfertigungen einer Verfügung von Todes wegen zu erstellen waren, untersucht und festgestellt, dass Kopierkosten von Fr. 1.- dem Äquivalenzprinzip entsprechen würden. Die genaue Berechnungsweise ist dem Bundesgerichtsentscheid zwar nicht zu entnehmen; die von der Vorinstanz geltend gemachten Kosten von Fr. 0.20 für die Erstellung einer Fotokopie (Papier, Strom, Miete des Kopiergerätes) und Fr. 0.06 für die Miete und Heizung des Fotokopierendes wurden aber nicht in Zweifel gezogen. Ebenfalls nicht kritisiert wurde der geltend gemachte Stundenansatz von Fr. 32.- oder Fr. 40.-, je nach Besoldung des oder der Verwaltungsangestellten. Hingegen wurde der geltend gemachte Aufwand von 3 Minuten pro Fotokopie als zu hoch befunden und davon ausgegangen, dass für die Erstellung der 944 Fotokopien ein Arbeitstag ausreichen müsse.

Die Kosten für die Erstellung einer Fotokopie von Fr. 0.20 sind seit dem Jahr 1981 zwar gesunken. Es kann jedoch nicht auf die vom Gesuchsteller als Beispiel angeführten Kosten von Fr. 0.114 (Beilage 6 zur Eingabe des Gesuchstellers vom 24.02.2012) abgestellt werden, da diese von einem sehr hohen Kopiervolumen von 30000 Kopien pro Monat ausgehen, der von der Klinik Königsfelden kaum erreicht wird. Die Amortisationskosten des Kopierers, der im Berechnungsbeispiel mit Fr. 40000 angegeben wird, sind im Betrag von Fr. 0.114 zudem noch nicht berücksichtigt.

Der Stundenansatz des Verwaltungspersonals ist seit Fällung des Bundesgerichtsentscheids im Jahr 1981 gestiegen und liegt heute inklusive Sozialkosten geschätzt bei brutto Fr. 45.- bis 50.- pro Stunde. Der Aufwand dürfte etwa gleich gross sein wie beim angeführten Bundesgerichtsentscheid und einen Arbeitstag betragen. Die genaue Anzahl der Kopien ist zwar nicht bekannt, wird aber aufgrund der Hinweise in den Ausführungen der PDAG mit 500 angenommen. Dies ist zwar nur die Hälfte der im zitierten Bundesgerichtsentscheid beurteilten Menge. Allerdings handelte es sich damals um 73 Ausfertigungen, so dass eine erhebliche Rationalisierung möglich war gegenüber dem vorliegenden Fall, wo verschiedene Dossiers auseinanderzunehmen und wieder zusammenzufügen und ausschliesslich Einzelkopien anzufertigen sind. Zudem ist jeweils eine kurze Inhaltskontrolle der kopierten Seiten auf allfällig entgegenstehende Interessen notwendig. Dies ergibt Lohnkosten pro Kopie von Fr. 0.75 bis Fr. 0.84. Zusammen mit den Kopierkosten pro Seite und den Amortisationskosten dürfte der Betrag von Fr. 1.- gemäss Gebührendekret daher ungefähr den effektiven Kosten entsprechen und ist jedenfalls nicht als übermässig zu bezeichnen.

Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass der Anwalt für eine kopierte Seite gemäss Anwaltstarif lediglich Fr. 0.50 verrechnen darf. Diese Entschädigung stellt einen reinen Auslagensatz dar. Da der Anwalt die Kosten seines Sekretariats nicht separat verrechnen darf,

sondern diese in seinem Honorar inbegriffen sind, umfasst der Betrag von Fr. 0.50 pro Kopie weder Lohnkosten noch Raummiete.

In der Bundesverordnung über die Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (SR 172.041.0) werden die Kosten für die Reproduktion von Schriftstücken in Art. 14 Abs. 1 lit. a zwar nur auf 20 Rappen festgesetzt; die Bundesbehörden können aber zusätzliche Gebühren für Einsichtnahmen erheben (Art. 15 und 16 der Verordnung), weshalb davon auszugehen ist, dass die Lohnkosten über die zusätzliche Gebühr abgegolten werden sollen. Jedenfalls kann daraus nicht geschlossen werden, dass die gesamten Kosten für die Erstellung einer Kopie nur Fr. 0.20 betragen.

c)

Bei der Prüfung des Äquivalenzprinzips ist weiter zu berücksichtigen, welchen Wert die Verwaltungstätigkeit respektive die Kopien für den Gesuchsteller haben. Dies lässt sich in diesem Fall nicht in einem frankenmässigen Betrag ausdrücken. Der immaterielle Wert ist jedoch nicht gering, geht es doch um Aufzeichnungen über einen langen Zeitraum (vom 10.11.2007 bis 28.07.2009 auf einer Station sowie vom 28.07.2009 bis 23.06.2010 und seit dem 15.09.2010 auf einer anderen Station. Die Gebühr ist auf maximal Fr. 500.- beschränkt; pro Jahr der Aufzeichnungen ergeben sich somit für den vorliegenden Fall maximale Kosten von Fr. 100.-, was nicht als unverhältnismässig zu bezeichnen ist. Der Zugangsanspruch wird - in grundsätzlicher Weise betrachtet - durch diese Kosten nicht übermässig erschwert.

d)

Der Gesuchsteller macht geltend, in Bezug auf das Äquivalenzprinzip seien auch seine wirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Da er nur über ein wöchentliches Taschengeld von Fr. 49.- aus seiner Arbeitstherapie verfüge und seine IV-Rente zur Zeit sistiert sei, wirke ein Betrag von Fr. 100.- oder mehr für die Kopien prohibitiv.

Diese Auffassung findet in Lehre und Rechtsprechung keine Stütze. Ist der Gesuchsteller aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage, die in Aussicht gestellten Auslagen zu bezahlen, ist ihm die Durchsetzung seines Rechts nicht über die Anwendung des Äquivalenzprinzips zu ermöglichen, sondern die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zu prüfen (§ 39 Abs. 1 IDAG i.V.m § 34 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4.12.2007 [SAR 271.200]).

III. Kostenfolgen

§ 40 Abs. 4 IDAG bestimmt, dass das Schlichtungsverfahren frei von Verfahrenskosten ist und keine Parteikosten ersetzt werden.

IV. Feststellung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Erhebung einer Gebühr von Fr. 1.-- pro A4-Seite für die Erstellung einer Kopie der Krankengeschichte im Rahmen einer Akteneinsicht nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstösst. Ob die Voraussetzungen der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für die Kopiergebühren gegeben sind, ist von der Gesuchsgegnerin auf allfälliges begründetes Gesuch des Gesuchstellers selbst zu prüfen.

Vor Erstellung der Kopien ist eine Kostenvorschussverfügung in Höhe der mutmasslichen Kopiergebühren zu erlassen, um dem Gesuchsteller die Möglichkeit zur Stellung eines Gesuchs um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für die zu bevorschussenden Kosten zu geben. Die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege steht unter dem Vorbehalt der späteren Rückforderung, sollte der Gesuchsteller in günstigere Verhältnisse kommen. Die Kostenvorschussverfügung selbst kann beim Regierungsrat angefochten werden. Verfahrensleitende Zwischenentscheide, wie etwa die Ansetzung von Fristen, sind zwar in der Regel nicht selbstständig anfechtbar. Sie können nach der Praxis des Verwaltungsgerichts nur angefochten werden, wenn ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht (grundlegend AGVE 1971, S. 334 ff.; 1991, S. 195). Lehre und Rechtsprechung verneinen einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil, wenn die betreffende Anordnung mit dem in der Sache ergehenden Endentscheid angefochten werden kann und die Wirkungen sich durch den Endentscheid vollständig beseitigen lassen (vgl. BGE 133 III 629 Erw. 2.3; 126 I 97 Erw. 1b; AGVE 1989, S. 313 mit Hinweisen). Die Erhebung eines Kostenvorschusses ist jedoch nach der Rechtsprechung geeignet, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zu bewirken (BGE 105 V 107 Erw. 3; BGE 77 I 46 Erw. 2; Urteil vom 1. Juni 2001 [4P. 70/2001]).

IV. Empfehlung

Aus diesen Gründen wird empfohlen:

1.

Die Gesuchsgegnerin erlässt vor Gewährung der Akteneinsicht beziehungsweise vor der Erstellung von Kopien eine Verfügung über die Pflicht zur Leistung eines Vorschusses in Höhe der mutmasslichen Kosten.

Gegen die Kostenvorschussverfügung der Gesuchsgegnerin kann der Gesuchsteller beim Regierungsrat Beschwerde erheben (§ 50 Abs. 1 lit. d VRPG).

2.

Dem Gesuchssteller steht es frei, nach Erhalt der Kostenvorschussverfügung gemäss Ziffer 1 hiervor bei der Gesuchsgegnerin ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für die Kopiergebühren zu stellen.

V. Verfügung

1. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
2. Es werden keine Parteikosten ersetzt.
3. Zustellung dieser Empfehlung an die Parteien (Rechtsvertreter des Gesuchstellers, im Doppel).
4. Die vorliegende Empfehlung kann gemäss § 20 VIDAG (anonymisiert) publiziert werden.

Brugg, 21. Juni 2012

Gunhilt Kersten
Beauftragte

Beilage: (nur für die Gesuchsgegnerin) Stellungnahme des Gesuchstellers vom
24. Februar 2012 (Doppel)