

BGer 1C_538/2016 vom 20. Februar 2017

Bundesgericht, 2017-02-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_538_2016

FR: TF 1C_538/2016 du 20 février 2017

IT: TF 1C_538/2016 del 20 febbraio 2017

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer, der am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, verfügt über ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids: Seinem Zugangsgesuch wurde nicht entsprochen und die Vorinstanz hat zudem erwogen, die irrtümliche Zustellung des interessierenden Dokuments berechtige ihn nicht zur weiteren Verwendung allfälliger Kopien (vgl. E. 3 des angefochtenen Urteils). Der Beschwerdeführer hat ein legitimes Interesse daran, die Richtigkeit dieser Rechtsauffassung überprüfen zu lassen. Seine Rechtsmittelbefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist somit zu bejahen. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht - wird allerdings nur insoweit geprüft, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und rechtsgenügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 141 I 36 E. 1.3 S. 41 mit Hinweisen).

E. 1.3

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde insoweit, als sie sich gegen die Argumentation der Staatskanzlei bzw. deren Verfügung vom 1. Juli 2015 richtet. Diese ist im Rahmen des Streitgegenstands durch das Urteil des Appellationsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144).

E. 2.1

Der Beschwerdeführer erblickt in der Zugangsverweigerung zur Stellungnahme der Justizkommission vom 19. Dezember 2014 eine Verletzung seines Anspruchs auf Informationszugang gemäss § 75 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV/BS; SR 131.222.1) und eine willkürliche Anwendung von § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 des Kantons Basel-Stadt (IDG/BS; SG 153.260).

Gemäss § 75 Abs. 2 KV/BS besteht das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Diese Bestimmung

statuiert das Öffentlichkeitsprinzip, das auf Gesetzesstufe im IDG/BS präzisiert wird. Dessen § 25 Abs. 1 sieht vor, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ im Sinne des Gesetzes vorhandenen Informationen hat, ausgenommen zu Aufzeichnungen, die nicht fertiggestellt sind. Nach § 29 Abs. 1 IDG/BS hat das öffentliche Organ die Bekanntgabe von oder den Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

E. 2.2

Das Appellationsgericht wies das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers gestützt auf § 51 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (OG/BS; SG 153.100) ab. Danach kann jedermann Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde erforderlich erscheinen lassen, deren vorgesetzter Behörde anzeigen (Abs. 1); diese gibt dem Anzeiger Auskunft über die Erledigung der Anzeige (Abs. 2).

Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, dem Beschwerdeführer sei im Aufsichtsverfahren gegen die Justizkommission weder Parteistellung noch ein Akteneinsichtsrecht zugekommen. Mit dem Gesuch um Informationszugang könne er das fehlende Akteneinsichtsrecht im Aufsichtsverfahren nicht kompensieren. Die ältere und speziellere Regelung in § 51 Abs. 2 OG /BS gehe dem erst später eingeführten allgemeinen Informationszugang nach § 25 IDG/BS grundsätzlich vor. Der Informationsanspruch des Anzeigers sei somit auf die Auskunft über die Erledigung seiner Anzeige beschränkt. Dies sei auch sachlich gerechtfertigt, da Aufsichtsverfahren mit Vertraulichkeit zu behandeln seien. Ohne ausdrückliche Anordnung eines Paradigmenwechsels durch den Gesetzgeber könne in diesem sensiblen Bereich kein Informationszugang nach dem IDG/BS eingeführt werden. Ausserdem behalte § 2 Abs. 3 IDG/BS die "bereichsspezifische" Vertraulichkeit des Notariats zugunsten der Klientschaft vor. Nach dieser Vorschrift bleiben abweichende Bestimmungen in anderen Gesetzen vorbehalten, sofern sie den Schutz der Grundrechte von Personen, über welche die öffentlichen Organe Personendaten bearbeiten, im Sinne des IDG/BS sicherstellen.

Zu prüfen ist somit, ob es vertretbar ist, die im Rahmen des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens gegen die Justizkommission von dieser verfasste Stellungnahme gestützt auf § 51 Abs. 2 OG /BS vom Geltungsbereich des IDG/BS auszunehmen.

E. 3.1

Der Verfassungs- und Gesetzgeber hat mit dem Erlass von § 75 Abs. 2 KV/BS und dem IDG/BS einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt (vgl. Ratschlag des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 11. Februar 2009 zum IDG/BS, S. 5 ff. [nachfolgend: Ratschlag]). Dieses räumt jeder Person, die bei öffentlichen Organen vorhandene Informationen einsehen möchte, im Geltungsbereich des IDG/BS einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf ein. Im hier zu beurteilenden Fall handelt es sich sowohl beim Regierungsrat, als auch bei der von ihm eingesetzten Justizkommission um öffentliche Organe im Sinne des Gesetzes (§ 3 Abs. 1 lit. a IDG/BS; BEAT RUDIN, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons

Basel-Stadt, 2014, N. 4 zu § 3 IDG/BS). Für sie gilt das IDG/BS (§ 2 Abs. 1 IDG/BS). Auch stellt die schriftliche, in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verfasste Stellungnahme der Justizkommission im gegen sie gerichteten Aufsichtsbeschwerdeverfahren eine Information im Sinne von § 3 Abs. 2 IDG/BS dar. Zu dieser hat gemäss § 25 Abs. 1 IDG/BS jede Person Anspruch auf Zugang, sofern sie vom sachlichen Geltungsbereich des IDG/BS erfasst wird. Dies ist vorliegend der Fall:

E. 3.2

Eine Nichtanwendung des IDG/BS gestützt auf § 2 Abs. 2 lit. c fällt nur schon deshalb ausser Betracht, weil es sich beim Aufsichtsbeschwerdeverfahren nicht um ein Verfahren der Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt. Die Aufsichtsanzeige stellt bloss einen formlosen Rechtsbehelf dar, mit dem ein angeblich fehlerhaftes Verhalten einer Verwaltungseinheit bei der Aufsichtsbehörde beanstandet wird (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verfahrensrecht, 7. Aufl. 2016, S. 258; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, S. 268; DAVID CHAKSAD, Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige, 2015, S. 58 f.). Ausserdem ist das Aufsichtsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat vorliegend bereits abgeschlossen. Insofern gelangt auch § 25 Abs. 2 IDG/BS nicht zur Anwendung, der vorsieht, dass sich der Anspruch auf Zugang zu Informationen in hängigen Verwaltungsverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht - hier § 51 Abs. 2 OG /BS - richtet. Das Verwaltungsverfahren an sich fällt aber in den Geltungsbereich des IDG/BS (vgl. Ratschlag, S. 43). Dem Beschwerdeführer ist daher darin zuzustimmen, dass sich der Zugangsanspruch zu Informationen eines abgeschlossenen Aufsichtsbeschwerdeverfahrens nach dem IDG/BS richtet.

Daran vermag auch § 2 Abs. 3 IDG/BS nichts zu ändern, der abweichende und ergänzende Bestimmungen anderer Gesetze vorbehält, sofern sie einen angemessenen Schutz der Grundrechte im Sinne des IDG/BS sicherstellen. Aus seinem Wortlaut, den Materialien zum IDG/BS und der Lehre geht hervor, dass er insbesondere auf bereichsspezifisches Datenschutzrecht zugeschnitten ist (vgl. Ratschlag, S. 19; RUDIN, a.a.O., N. 32 zu § 2 IDG/BS). Mit Blick auf § 51 Abs. 2 OG /BS ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Bestimmung eine sachspezifische Grundlage für das Bearbeiten von Personendaten bilden könnte. Sie dient nicht datenschutzrechtlichen Zwecken. Das im Aufsichtsbeschwerdeverfahren grundsätzlich fehlende Akteneinsichts- und Äusserungsrecht ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Aufsichtsanzeige einen formlosen Rechtsbehelf darstellt. Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen kann § 51 Abs. 2 OG /BS auch nicht als besondere Geheimhaltungsvorschrift interpretiert werden: Der Wortlaut spricht zwar bloss von einem Auskunftsrecht über die Erledigung der Anzeige. Dies schliesst aber nicht aus, dass dem Anzeigersteller darüber hinaus ein Einsichtsrecht gewährt werden kann. Mithin sind die Dokumente des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens gestützt auf § 51 Abs. 2 OG /BS nicht zwingend geheim zu halten. Ebenso wenig kann aus dieser Bestimmung abgeleitet werden, dass im Rahmen des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens erstellte Dokumente nach dessen Abschluss geheim zu halten sind. Im Übrigen erschiene es sinnwidrig, eine spezialgesetzliche Geheimhaltungsbestimmung, die dem allgemeinen Informationszugangsrecht entgegensteht, gänzlich vom Anwendungsbereich des IDG/BS auszunehmen. Vielmehr ist diese im Rahmen von § 29 Abs. 1 IDG/BS zu berücksichtigen, kann sie doch im Einzelfall die (teilweise) Verweigerung des Zugangs bzw. dessen Aufschub begründen.

E. 3.3

Insofern kann der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn sie ausführt, die auf das aufsichtsrechtliche Verfahren zugeschnittene Auskunftsbestimmung in § 51 Abs. 2 OG /BS gehe auch nach dessen Abschluss als

lex specialis dem IDG/BS vor. Vielmehr besteht gestützt auf den in § 25 Abs. 1 IDG/BS vollzogenen Paradigmenwechsel hin zum Öffentlichkeitsprinzip ein Recht auf Zugang zu den in der Stellungnahme der Justizkommission vorhandenen Informationen. Dies bedeutet aber nicht, dass dieses Dokument letztlich auch (vollständig) offenzulegen ist. Denn das Einsichtsrecht steht unter dem Vorbehalt besonderer gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder überwiegender öffentlicher oder privater Interessen (§ 75 Abs. 2 KV/BS und § 29 Abs. 1 IDG/BS). In diesem Rahmen können auch die von der Vorinstanz angeführte, im Aufsichtsbeschwerdeverfahren geltende Vertraulichkeit und allfällige, dem Notariatsgeheimnis gemäss § 21 des Notariatsgesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 18. Januar 2006 (SG 292.100) unterliegende Informationen berücksichtigt werden, sofern die mit der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig ist. Dabei ist aber stets dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung zu tragen, indem geprüft wird, ob ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Teilveröffentlichung oder Anonymisierung (vgl. § 30 IDG/BS).

E. 3.4

Der angefochtene Entscheid erweist sich nach dem Gesagten als offensichtlich unhaltbar und verletzt deshalb das Willkürverbot (Art. 9 BV). Die Beschwerde ist demnach insoweit gutzuheissen, als das Urteil des Appellationsgerichts aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung unter dem Gesichtswinkel von § 75 Abs. 2 KV/BS und § 25 Abs. 1 i.V.m. § 29 Abs. 1 IDG/BS an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Diese wird sich gegebenenfalls auch zu dem noch nicht geprüften Eventualvorbringen äussern müssen, die problematischen Stellen oder Passagen der Stellungnahme seien zu anonymisieren. Zudem ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer über die nachgesuchte Information nach Massgabe der Rechtsordnung verfügen kann, sollte ihm (teilweise) Zugang dazu gewährt werden (vgl. Urteil 1C_33/2016 vom 17. November 2016 E. 5.5).

E. 4

Bei diesem Verfahrensausgang obsiegt der Beschwerdeführer. Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der Kanton Basel-Stadt hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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