

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00461 vom 12. Januar 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-01-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00461

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00461 du 12 janvier 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00461 del 12 gennaio 2011

Regeste

Informationszugangsgesuch | Grundsätzlich ist für den Zugang zu Akten eines Aufsichtsbeschwerdeverfahrens das Gesetz über die Information und den Datenschutz anwendbar. Wenn die Behörde allerdings eine aufsichtsrechtliche Verfügung erlassen will, sind den davon potentiell Betroffenen die Parteirechte nach VRG zu gewähren (E. 2.3). Die Beschwerdeführerin hat grundsätzlich einen Anspruch auf Informationszugang, da sie damit rechnen muss, dass die Entscheide über die Aufsichtsbeschwerden Daten zu ihrer Person enthalten (E. 3.1). Ein konkretes öffentliches Interesse an der Verweigerung des Zugangs zu Informationen ist nicht ersichtlich. Das allgemeine Geheimhaltungsinteresse der Verwaltung kann seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dem Recht auf Informationszugang gerade nicht mehr entgegengehalten werden (E. 3.2). Bevor Zugang zu Informationen gewährt wird, ist den betroffenen Personen nach IDG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Angelegenheit ist deshalb zur Anhörung der Aufsichtsbeschwerdeführenden und zum anschliessenden Neuentscheid an den Beschwerdegegner zurückzuweisen (E. 3.3). Dabei wird den Aufsichtsbeschwerdeführenden auch Gelegenheit zu geben sein, innert angemessener Frist zu erklären, ob sie sich am vorliegenden Verfahren beteiligen wollen. Die Beschwerdeführerin ist hingegen, obwohl ihre Personendaten betroffen sind, nicht zur Frage anzuhören, ob den Aufsichtsbeschwerdeführenden das Akteneinsichtsrecht zusteht oder ob sie in das vorliegende Verfahren einzubeziehen sind (E. 4). Für das Verfahren vor Verwaltungsgericht besteht keine Kostenlosigkeit (E. 5.1). Teilweise Gutheissung/Rückweisung

Erwägungen

E. 4

Zu den Rechtsgrundlagen und Modalitäten dieser Anhörung ist Folgendes anzumerken:

E. 4.1

Es ist zu unterscheiden zwischen der Regelung des Zugangs zu Informationen aus den Aufsichtsbeschwerdeverfahren und der Akteneinsicht im Verfahren betreffend den Informationszugang. Das Gesetz enthält zur Behandlung eines Gesuchs um Informationszugang, das ausserhalb eines förmlichen Verfahrens gestellt wird, mit §§ 24–29 IDG besondere Verfahrensbestimmungen. In bestimmten Fällen muss dieses Verfahren laut Gesetz zu einer förmlichen Verfügung führen: § 27 IDG sieht den Erlass einer Verfügung vor, wenn das öffentliche Organ den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben will (Abs. 1) oder wenn es entgegen dem Willen betroffener Dritter den Zugang gewähren will (Abs. 2; vgl. auch Weisung IDG, ABI

2005, 1319 f.; vgl. in diesem Zusammenhang ferner VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 3, www.vgrzh.ch, zur Bundesverfassungswidrigkeit von § 26 Abs. 2 IDG). Die äussere Form der Entscheidung ist allerdings für die Qualifikation als Verfügung nicht beachtlich (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 12, § 10 N. 15). Es kann hier offen bleiben, ob der Entscheid auch in den Fällen, die von § 27 IDG nicht genannt werden, stets eine Verfügung darstellt, weil die Behörde unweigerlich über grundrechtliche Ansprüche befindet, nämlich über den Anspruch auf Informationszugang oder das Recht auf Privatsphäre; verneint werden könnte die Verfügungsqualität allenfalls bei der Erledigung formloser Anfragen (vgl. § 24 Abs. 1 IDG; § 7 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008). Ungeachtet dessen, dass im förmlichen Verwaltungsverfahren über den Informationszugang §§ 24–29 IDG als Spezialbestimmungen zu beachten sind, handelt es sich dabei grundsätzlich um ein Verwaltungsverfahren im Sinn des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, dessen Normen subsidiär anwendbar bleiben (§ 4 VRG).

E. 4.2

Laut § 20 Abs. 3 IDG richtet sich der Informationszugang in förmlichen Verwaltungsverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht. Zudem bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG, der mit dem Gesetz über die Information und den Datenschutz eingefügt wurde, dass letzteres Gesetz für den Informationszugang ausserhalb förmlicher Verwaltungsverfahren anwendbar ist. Für den Spezialfall des förmlichen Verfahrens betreffend den Informationszugang ist das massgebliche Verfahrensrecht im Gesetz über die Information und den Datenschutz selber enthalten. Es kann allerdings offen bleiben, ob § 20 Abs. 3 IDG insofern mit dem "massgeblichen Verfahrensrecht" primär §§ 24–29 IDG und erst subsidiär §§ 8 f. VRG meint – was der Wortlaut von § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG nicht ausschliessen würde – oder ob die Bestimmung in Bezug auf den Informationszugang direkt auf §§ 8 f. VRG verweisen will: § 26 IDG regelt die Anhörung betroffener Dritter nur in Bezug auf jene Informationen, die Gegenstand des Einsichtsgesuchs sind, und nicht in Bezug auf die Akten des förmlichen Verwaltungsverfahrens, das deswegen gegebenenfalls stattfindet. Für dieses Verfahren enthalten §§ 24–29 IDG daher keine Regelung des Akteneinsichtsrechts, weshalb auf jeden Fall §§ 8 f. VRG anwendbar sind.

E. 4.2.1

Auch im Übrigen enthalten §§ 24–29 IDG keine Regelungen der Parteirechte im förmlichen Verfahren über das Gesuch um Informationszugang. Weder aus dem Wortlaut von §§ 26 f. IDG noch aus den Materialien noch aus irgendeinem anderen Gesichtspunkt ergibt sich ein Hinweis darauf, dass diese Bestimmungen die Regelung der Parteirechte im Verwaltungsverfahren gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und der Rechtsprechung dazu ausschliessen oder einschränken wollten.

E. 4.3

Aus diesen Überlegungen ist nun für den vorliegenden Fall Folgendes abzuleiten:

E. 4.3.1

Wenn § 26 IDG nicht die Akteneinsicht im Verfahren über den Informationszugang regelt, so ist die Beschwerdeführerin, obwohl ihre Personendaten betroffen sind, nicht gemäss dieser Bestimmung zur Frage anzuhören, ob den Aufsichtsbeschwerdeführenden das Akteneinsichtsrecht zusteht oder ob sie in das vorliegende Verfahren einzubeziehen sind.

E. 4.3.2

Den Aufsichtsbeschwerdeführenden steht nicht nur ein Recht auf Stellungnahme im Sinn von § 26 IDG, sondern auch die Möglichkeit der Beteiligung am vorliegenden Verfahren im Sinn des Verwaltungsrechtspflegegesetzes offen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 8). Das Anhörungsrecht nach § 26 IDG schliesst die Verfahrensrechte gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht aus; soll umgekehrt die Bestimmung eine selbständige Bedeutung haben, so muss es den betroffenen Drittpersonen möglich sein, eine blosser Stellungnahme abzugeben, ohne sich am Verfahren als Partei zu beteiligen. Einerseits ist daher den Betroffenen nach § 26 IDG Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist zur Frage des Informationszugangs zu gewähren. Andererseits ist ihnen Gelegenheit zu geben, innert angemessener Frist zu erklären, ob sie sich am vorliegenden Verfahren als Parteien mit den entsprechenden Rechten und Pflichten beteiligen wollen. Dabei sind sie namentlich auf die Kosten- und Entschädigungspflichten unterliegender Parteien (§§ 13 und 17 VRG) ausdrücklich aufmerksam zu machen.

E. 5.1

Auf die Kosten des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG anwendbar. Daran ändert nichts, dass nach § 29 Abs. 2 lit. b IDG für die Bearbeitung von Gesuchen, welche die eigenen Personendaten betreffen, keine Gebühr erhoben wird: Diese Bestimmung bezieht sich nur auf das erstinstanzliche Verfahren, während sie nach § 2 Abs. 1 Satz 2 IDG für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht gilt. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass die generelle Verweisung auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz insoweit auf einem gesetzgeberischen Versehen beruht. Auch eine Vereitelung der Ansprüche auf gebührenfreien Informationszugang kann darin nicht gesehen werden.

E. 5.2

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sind die Kosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens zu tragen. Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts sind die Kosten bei Rückweisungsentscheiden grundsätzlich hälftig zwischen Beschwerdeführer- und ■gegnerschaft aufzuteilen, soweit die Frage des Obsiegens bzw. Unterliegens offen bleibt. Unabhängig vom Verfahrensausgang können die Kosten nach dem Verursacherprinzip auferlegt werden (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG). Im vorliegenden Fall erweist sich der angefochtene Entscheid als offensichtlich nicht stichhaltig; vorbehalten bleiben einzig bisher noch nicht bekannte Gesichtspunkte, die sich allenfalls aus den Vorbringen der Aufsichtsbeschwerdeführenden ergeben. Dass deren Anhörung nicht bereits erfolgt ist, geht auf die unzutreffende rechtliche Würdigung und Gewichtung der bereits berücksichtigten Gesichtspunkte zurück. Es rechtfertigt sich daher, dem Beschwerdegegner in Anwendung von § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 VRG die gesamten Gerichtskosten aufzuerlegen.

E. 5.3

Gemäss dem Unterlieger- und dem Verursacherprinzip (dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 33) ist der Beschwerdegegner sodann zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG zu leisten. Dabei ist vom Grundsatzentscheid des Gesetzgebers auszugehen, dass auch in Fällen, in denen eine Parteientschädigung gewährt wird, keine kostendeckende Parteientschädigung auszurichten, sondern lediglich der notwendige Rechtsverfolgungsaufwand zu ersetzen ist

(Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 36). Notwendig sind dabei Parteikosten, die zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls objektiv unerlässlich sind. Die vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin mit der Beschwerdeschrift eingereichte Honorarnote über Fr. 3'502.40 ist dabei hinreichend zu würdigen (zum Ganzen VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00423, E. 11.2 f., www.vgrzh.ch, mit ausführlicher Begründung und weiteren Hinweisen). Da der vorliegende Fall in rechtlicher Hinsicht keine besonderen Anforderungen an den Rechtsvertreter stellte, dieser für die Beschwerdeschrift teils auf die früheren Schreiben zurückgreifen konnte und nur ein einziger Schriftenwechsel stattfand, erscheint es als angemessen, die Parteientschädigung auf Fr. 1'500.- (inklusive 7,6 % Mehrwertsteuer) festzusetzen.

E. 6

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid. Ein solcher wird grundsätzlich als Zwischenentscheid qualifiziert, der sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) weiterziehen lässt. Zwischenentscheide sind vor Bundesgericht laut der genannten Bestimmung nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Als Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG lässt sich ein Rückweisungsentscheid dann einstufen, wenn der unteren Instanz kein Beurteilungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 135 V 141 E. 1.1).

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