

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00588 vom 16. Dezember 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00588

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00588 du 16 décembre 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00588 del 16 dicembre 2010

Regeste

Informationszugang/Einsichtnahme in eine Einstellungsverfügung | Informationszugang: Einsichtnahme der Bildungsdirektion in im Rahmen eines polizeilichen Vorermittlungsverfahrens erstellte Befragungsprotokolle. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der aufsichtsrechtlichen Anordnung des Regierungsrats (E. 1.1). Korrektur des Rubrums (E. 1.2). Es ist zulässig, dass der Beschwerdegegner als der Justizdirektion übergeordnete Behörde über die Aufsichtsbeschwerde entschied (E. 2). Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen gegenüber Verfügungen und Entscheiden sind nur dann gegeben, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind (E. 3). Die Oberstaatsanwaltschaft hat, indem sie die Notwendigkeit zur Aktenherausgabe im Sinn von § 17 Abs. 2 IDG verneint hat, weder klares Recht noch wesentliche öffentliche Interessen missachtet (E. 4.3). Es kann offengelassen werden, ob die Grundsätze der Zweckbindung (§ 9 Abs. 1 IDG) und der Erkennbarkeit (§ 12 Abs. 1 IDG) auch bei der Amtshilfe zu beachten sind (E. 5.3). Das Zustimmungserfordernis gemäss § 26 Abs. 2 IDG gilt bei der Amtshilfe nicht (E. 6.3). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Die Kognition der Oberbehörde bei der Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen gegenüber Verfügungen und Entscheiden sind nach konstanter Praxis nur dann gegeben, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind und einer aufsichtsrechtlichen Anordnung nicht inzwischen entstandene, schützenswerte Rechtspositionen entgegenstehen. Klares Recht oder öffentliche Interessen sind bei fehlerhafter Ermessensausübung nicht verletzt (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 39, mit Hinweisen). Entsprechend bleibt zu prüfen, ob der Regierungsrat zulässigerweise angenommen hat, der Entscheid der Oberstaatsanwaltschaft habe klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet.

E. 4.1.1

Die Mitbeteiligte 1 begründete ihr Akteneinsichtsgesuch damit, dass sie im Rahmen einer Administrativuntersuchung zu prüfen habe, ob der Beschwerdeführer noch als befähigt erscheine, in der öffentlichen Schule zu unterrichten, oder ob ihm gestützt auf § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Zürich vom 25. Oktober 1999 (PHG) das

Lehrdiplom zu entziehen sei.

E. 4.1.2

Gemäss Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Dabei garantiert diese Bestimmung über ihren Wortlaut hinaus das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Schutzbereich erstreckt sich namentlich auch auf die Weiter- bzw. Bekanntgabe von Personendaten (Rainer J. Schweizer, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. A., 2008, Art. 13 N. 41). Diese ist nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, in einem öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV).

E. 4.1.3

Wie der Beschwerdegegner zutreffend ausführte, bildet § 7 Abs. 3 VRG, welcher die Verwaltungsbehörden und die Gerichte verpflichtet, für die Feststellung des Sachverhalts notwendige Akten herauszugeben, keine genügende Grundlage für die Gutheissung des Akteneinsichtsgesuchs der Mitbeteiligten 1, da § 7 Abs. 3 VRG die besonderen Vorschriften des Datenschutzes vorbehält. Ebenso wenig lässt sich dem Gesuch der Mitbeteiligten 1 aufgrund von § 5 Abs. 1 der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO) entsprechen. Denn dieser sieht vor, dass Schulpflegen, Untersuchungsbehörden und Gerichte der Bildungsdirektion die Eröffnung und den Abschluss von Strafuntersuchungen, die Anordnung von Untersuchungshaft sowie Strafurteile betreffend Verbrechen oder Vergehen melden, wenn durch das der Lehrperson, der Schulleiterin oder dem Schulleiter vorgeworfene Verhalten eine Auswirkung auf die Schule, insbesondere auch auf die Vertrauenswürdigkeit der Lehrperson, der Schulleiterin oder des Schulleiters nicht ausgeschlossen werden kann. Diese Norm erstreckt sich jedoch nicht auf die vorliegend strittige Weitergabe der Befragungsprotokolle. Hingegen sieht § 16 Abs. 2 IDG vor, dass das öffentliche Organ einem anderen öffentlichen Organ sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes im Einzelfall Personendaten bekannt gibt, wenn das Organ, das Personendaten verlangt, diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt. Nichts anderes gilt gemäss § 17 Abs. 2 IDG, wenn wie vorliegend um die Weitergabe besonderer Personendaten im Sinn von § 3 IDG ersucht wird.

E. 4.2

Der Beschwerdegegner führte aus, die Mitbeteiligte 1 habe im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu prüfen, ob eine Lehrperson ihre Berufspflichten wiederholt oder in schwerer Weise verletzt habe. Der polizeilichen Vorermittlung komme gegenüber der Sachverhaltsermittlung durch Verwaltungsbehörden faktisch eine erhöhte autoritative Wirkung zu. Dies müsse sich auf die Qualität der in diesen Verfahren gemachten Aussagen und insofern auf die Qualität der Sachverhaltsermittlung insgesamt auswirken. Demnach lasse sich nicht grundsätzlich sagen, die Mitbeteiligte 1 könne im Administrativverfahren gleichwertige Beweise beschaffen. Die Mitbeteiligte 1 lasse sich zudem nicht regelmässig Untersuchungsakten für Administrativverfahren zukommen. Der Beschwerdeführer macht geltend, die in § 17 Abs. 2 IDG festgesetzten Voraussetzungen für die strittige Weitergabe der Befragungsprotokolle seien nicht erfüllt. Die Datenbekanntgabe sei nur im Einzelfall zulässig; ausgeschlossen sei der regelmässige oder dauernde Zugriff auf Personendaten. Die Mitbeteiligte 1 wolle aber regelmässig Einsicht in Strafakten nehmen. Überdies sei die Weitergabe der Befragungsprotokolle nicht notwendig.

E. 4.3

Wie dargelegt, ersuchte die Mitbeteiligte 1 um Einsicht in die Befragungsprotokolle im Rahmen einer Administrativuntersuchung betreffend Entzug des Lehrdiploms. Dass es sich dabei um ein Akteneinsichtsgesuch im Rahmen der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben handelt, ist zu Recht unbestritten. Soweit der Beschwerdeführer rügt, die Mitbeteiligte 1 wolle regelmässig Straftaten beiziehen, verkennt er den Sinn der Voraussetzung, dass Personendaten nur im Einzelfall bekannt gegeben werden dürfen. Wie der Beschwerdegegner zutreffend ausführte, will dieses Erfordernis lediglich ausschliessen, dass ein öffentliches Organ in genereller Weise bevollmächtigt wird, sich unter dem Titel der Amtshilfe systematisch und ohne Interessenabwägung im konkreten Einzelfall Akten zukommen zu lassen. Die Mitbeteiligte 1 ersuchte jedoch die Mitbeteiligte 3 in einem konkreten Fall um Akteneinsicht. In ihrem Akteneinsichtsgesuch nahm sie Bezug auf den Einzelfall. Die Mitbeteiligte 3 gab dem Gesuch nach einer Prüfung des Einzelfalls statt. Dass die Staatsanwaltschaften der Mitbeteiligten 1 aber systematisch und ohne individuelle Prüfung des konkreten Falls Untersuchungsakten zukommen liessen, ist nicht ersichtlich. Wie der Beschwerdegegner selber einräumt, darf die Notwendigkeit der Bekanntgabe im Sinn von § 17 Abs. 2 IDG nicht leichthin bejaht werden. Es genügt nicht, dass die Aufgabenerfüllung des ersuchenden öffentlichen Organs durch den Beizug von Personendaten eines anderen öffentlichen Organs lediglich erleichtert oder beschleunigt wird. Vielmehr ist vorauszusetzen, dass der Beizug die gesetzliche Aufgabenerfüllung des entsprechenden Organs überhaupt ermöglicht. Die Amtshilfe muss demnach geradezu unentbehrlich sein (vgl. für das Bundesrecht Yvonne Jöhri, in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich etc., 2008, Art. 19 N. 24). Gemäss § 7 Abs. 1 VRG steht es der Mitbeteiligten 1 offen, im Rahmen des Administrativverfahrens Beteiligte und Auskunftspersonen zu befragen. Davon unterscheidet sich die Befragung im polizeilichen Vorermittlungsverfahren nicht wesentlich. Auch in diesem darf eine Person lediglich als Auskunftsperson, nicht aber als Zeuge oder Zeugin befragt werden (Niklaus Schmid, Strafprozessrecht, 4. A., Zürich etc. 2004, N. 649 und 777). Wenn nun der Beschwerdegegner trotz der geringen Unterschiede zwischen der Befragung in einem Administrativverfahren und derjenigen im polizeilichen Vorermittlungsverfahren zum Schluss kam, dass die Einsicht in die polizeilichen Befragungsprotokolle für die Mitbeteiligte geradezu unentbehrlich sei, vermag dies nicht zu überzeugen. Es genügt nicht, bloss einen allgemeinen Erfahrungssatz aufzuführen, wonach dem polizeilichen Ermittlungsverfahren gegenüber dem Verwaltungsverfahren generell eine erhöhte autoritative Wirkung auf die Rechtsunterworfenen zuzuerkennen sei. Vielmehr muss auch berücksichtigt werden, dass es durchaus denkbar ist, dass Personen bei einer Einvernahme durch die Polizei schweigsamer sind, als wenn sie durch eine Verwaltungsbehörde befragt werden. Ob dem Protokoll der polizeilichen Befragung eine erhöhte Wirkung zukommt, kann demnach erst nach der Durchführung der Befragung durch die Administrativbehörde beurteilt werden. Eine solche hat die Mitbeteiligte 1 jedoch zumindest hinsichtlich der drei Jugendlichen noch nicht durchgeführt. Ihr steht es frei, dies nachzuholen. Insofern kann nicht von der Notwendigkeit der Bekanntgabe der Befragungsprotokolle ausgegangen werden. Hingegen trifft es zu, dass eine weitere Befragung für die ehemaligen Schüler belastend sein könnte. Es ist durchaus zulässig, solche Überlegungen bei der Frage der Unentbehrlichkeit der Amtshilfe mit einzubeziehen. Allerdings müsste sich eine erneute Befragung geradezu verbieten, um diesem Erfordernis genüge zu tun. Vorliegend ist bei F, welche mit der Weiterleitung des Befragungsprotokolls einverstanden wäre, zu beachten, dass der von ihr geschilderte Vorfall bereits mehr als

zwanzig Jahre zurückliegt. E und D haben hingegen die Anfrage der Oberstaatsanwaltschaft, ob die Befragungsprotokolle der Mitbeteiligten 1 herausgegeben werden dürften, nicht beantwortet. Sie konnten deshalb zumindest nicht ausschliessen, dass sie im Rahmen des Administrativverfahrens erneut zur Sache befragt würden. Dies spricht eher gegen die Unentbehrlichkeit der Aktenherausgabe. Jedenfalls hat die Oberstaatsanwaltschaft, indem sie die Notwendigkeit zur Aktenherausgabe im Sinn von § 17 Abs. 2 IDG verneint hat, weder klares Recht noch wesentliche öffentliche Interessen missachtet. Das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Regierungsrats erweist sich daher als rechtsverletzend, weshalb die Beschwerde gutzuheissen ist. Der Beschluss des Regierungsrats vom 7. September 2010 ist aufzuheben.

E. 5

Es rechtfertigt sich, nachfolgend kurz auf weitere Rügen des Beschwerdeführers einzugehen.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der datenschutzrechtlichen Grundsätze der Zweckbindung und der Erkennbarkeit.

E. 5.2

Gemäss § 9 Abs. 1 IDG darf das öffentliche Organ Personendaten nur zu dem Zweck bearbeiten, zu dem sie erhoben worden sind, soweit nicht eine rechtliche Bestimmung ausdrücklich eine weitere Verwendung vorsieht oder die betroffene Person im Einzelfall einwilligt. Die Beschaffung von Personendaten und insbesondere der Zweck ihrer Bearbeitung müssen zudem gemäss § 12 Abs. 1 IDG für die betroffene Person erkennbar sein.

E. 5.3

Der Beschwerdegegner geht davon aus, dass der in § 9 Abs. 1 IDG geregelte Grundsatz der Zweckbindung bei der Amtshilfe gemäss § 16 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 IDG nicht gelte. § 9 Abs. 1 IDG behalte ausdrücklich vom Grundsatz der Zweckbindung abweichende gesetzliche Regelungen vor. Würde der Grundsatz der Zweckbindung auch bei der Amtshilfe gelten, hätte dies zur Folge, dass ein Recht auf Akteneinsichtnahme durch ein anderes öffentliches Organ regelmässig verneint werden müsste. Die Amtshilfe wäre kaum je möglich. Es spricht einiges dafür, dass der Gesetzgeber eine derart einschränkende Regelung der Amtshilfe nicht beabsichtigte. Hingegen ist zu beachten, dass entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners auch das Bundesrecht einen gesetzlichen Vorbehalt zum Zweckbindungsgrundsatz vorsieht. So dürfen gemäss Art. 4 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG) Personendaten zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Insofern bestehen keine wesentlichen Unterschiede zwischen der kantonalen und der eidgenössischen Regelung. Die Lehre geht bei der in Art. 19 Abs. 1 lit. a DSG vorgesehenen Amtshilfe davon aus, dass der Grundsatz der Zweckbindung gelte (Jöhri, Art. 19 N. 15; Yvonne Jöhri/Marcel Studer, Basler DSG-Kommentar, 2. A., 2006, Art. 19 N. 36). Es ist aber nicht zwingend, die beinahe identischen Regelungen unterschiedlich auszulegen, zumal die Gesetzessystematik für die Anwendung des Zweckbindungsgrundsatzes als den Bestimmungen über die Bekanntgabe von Informationen (§§ 14–19 IDG) vorangestellter, allgemeiner Grundsatz spricht. Da die Beschwerde ohnehin gutzuheissen ist, kann die Frage, ob der Zweckbindungsgrundsatz

auch bei der Amtshilfe gilt, jedoch offengelassen werden. Ebenso braucht nicht entschieden zu werden, ob der in § 12 Abs. 1 IDG geregelte Grundsatz der Erkennbarkeit, welcher eng mit dem Grundsatz der Zweckbindung verknüpft ist, vorliegend zur Anwendung kommt.

E. 6.1

Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, dass E und D ihre Zustimmung zur Datenbekanntgabe nicht erteilt hätten. Die Protokolle ihrer Befragung dürften demnach ohnehin nicht weitergegeben werden.

E. 6.2

Betrifft das Gesuch besondere Personendaten, lehnt das öffentliche Organ gemäss § 26 Abs. 2 IDG das Gesuch ab, wenn die betroffenen Dritten dem Zugang nicht ausdrücklich zustimmen.

E. 6.3

Das IDG unterscheidet zwischen aktiver Informationsbekanntgabe seitens der Behörden (§§ 14–19 IDG) und passiver Informationsbekanntgabe auf Gesuch einer Person hin (§§ 20–29 IDG). § 26 Abs. 2 IDG ist unter dem Titel VI "Verfahren auf Zugang zu Information" geregelt und kommt dann zur Anwendung, wenn ein Gesuch um passive Informationsbekanntgabe zu beurteilen ist. Die Amtshilfe wird hingegen in § 16 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 IDG geregelt. Sie fällt damit unter die aktive Informationsbekanntgabe seitens der Behörden, auch wenn sie erst auf Gesuch einer anderen Behörde hin erfolgt. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich somit, dass § 26 Abs. 2 IDG im Rahmen der Amtshilfe nicht zur Anwendung kommt. Die Rüge des Beschwerdeführers, dass E und D ihre Zustimmung zur Weitergabe der Befragungsprotokolle an die Mitbeteiligte 1 nicht erteilt hätten, erweist sich demnach als unbegründet.

E. 7

Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Er ist überdies zu verpflichten, dem obsiegenden Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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