

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00750 vom 28. Februar 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00750

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00750 du 28 février 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00750 del 28 febbraio 2013

Regeste

Informationszugang | Überprüfung der teilweise verweigerten Aushändigung von Kopien der Akten eines hängigen Verfahrens sowie abgeschlossener Verfahren an den Beschwerdeführer. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bezüglich der Prüfung des teilweise verweigerten Informationszugangs im Zusammenhang mit abgeschlossenen Sozialhilfverfahren (E. 1.1). Angesichts der vom Beschwerdegegner gewählten Vorgehensweise durfte der Beschwerdeführer nach Massgabe des in Art. 5 Abs. 3 BV erwähnten Grundsatzes von Treu und Glauben davon ausgehen, er könne gegen die ihm seiner Meinung nach in ungenügender Weise gewährte Akteneinsicht nur zusammen mit dem besagten Informationszugang vorgehen und dagegen entsprechend ein Rechtsmittel einlegen. Unter diesen Umständen erscheint es gerechtfertigt, den angefochtenen Beschluss bezüglich der Akteneinsicht im Rahmen des damals hängigen Verfahrens als anfechtbaren Zwischenentscheid zu betrachten (E. 1.2.2). Streitgegenstand (E. 2). Rechtsgrundlagen betreffend Akteneinsicht und Informationszugang (E. 3). Der Beschwerdeführer hat das Recht, dass sämtliche Aktenstücke des hängigen Verfahrens unter Kostenaufgabe reproduziert und ihm zugestellt werden, auch wenn er bereits in deren Besitz sein könnte. Der Beschwerdegegner hat dies nachzuholen (E. 4.2). Die Anwendbarkeit von § 25 Abs. 2 IDG erscheint im vorliegenden Fall fraglich, zumal den Akten nicht entnommen werden kann, dass der Beschwerdeführer vom Beschwerdegegner jemals aufgefordert worden wäre, ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von § 25 Abs. 2 IDG nachzuweisen (E. 5.2). Schliesslich kann nicht bereits von einem unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von § 25 Abs. 2 IDG ausgegangen werden, wenn dem Beschwerdeführer sämtliche ihm noch vorenthaltenen Aktenstücke in kopierter Form zugestellt werden müssen. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung ist nicht schon anzunehmen, wenn die Mitarbeitenden des Beschwerdegegners zusätzliche Arbeitsstunden leisten müssen, sondern erst dann, wenn er wegen des Gesuchs um Informationszugang die Kernaufgaben nicht mehr wahrnehmen könnte (E. 5.3). Unter diesen Umständen hat der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer vollständigen Zugang zu den Akten der bereits abgeschlossenen Verfahren zu gewähren, wofür er neben der Gebühr für die Kopien nach Massgabe von § 29 Abs. 1 IDG auch eine Bearbeitungsgebühr zu erheben hat (E. 5.4). Hinweis auf die Rechtsmittelfähigkeit des Zwischenentscheids betreffend die Akteneinsicht im Rahmen des zum Zeitpunkt der Fällung des angefochtenen Entscheids hängigen Verfahrens (E. 7). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00750 Urteil der 3. Kammer vom 28. Februar 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Martin Kayser, Gerichtsschreiberin Anja Tschirky. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Bezirksrat B, Beschwerdegegner, und Gemeinde C, vertreten durch die Sozialbehörde, Mitbeteiligte, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A. A, der seit November 2009 von der Sozialbehörde C mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt wird, wurde am 13. Juni 2012 vom Bezirksrat B (nachfolgend Bezirksrat) Akteneinsicht gewährt. Bei dieser Gelegenheit äusserte er sich offenbar dahingehend, dass man ihm die Akten kopieren solle. Der Bezirksrat liess ihm am 14. Juni 2012 zusammen mit dem von der Sozialbehörde C erstellten Aktenverzeichnis ein Schreiben mit der Bitte zukommen, diejenigen Aktenstücke [gemäss Aktenverzeichnis] anzukreuzen, welche er nicht besitze. Am 18. Juni 2012 ersuchte A den Bezirksrat um Kopien sämtlicher Akten "zu jedem Referenzpunkt und/oder meine Person betreffend" mit Ausnahme der bezirksrätlichen Beschlüsse und seiner Korrespondenz. Dies gelte auch für Akten, welche in der Liste des Bezirkrats nicht aufgeführt seien, zum Beispiel Aktennotizen. Mit Schreiben vom 9. Juli 2012 bat er das Bezirksgericht B, sämtliche Akten gemäss Verzeichnis sowie sämtliche Akten ihn und seine Tochter betreffend ihm mit Zusicherung der Vollständigkeit unverzüglich auszuhändigen. Das Bezirksgericht B überwies in der Folge das Gesuch an den Bezirksrat. Am 31. Juli 2012 setzte A dem Bezirksrat eine Frist bis 9. August 2012, um ihm sämtliche Akten gemäss Aktenverzeichnis vom 5. Mai 2012 [recte 25. Mai 2012] auszuliefern. Am 14. August 2012 erfolgte eine weitere Fristansetzung zur Akteneinsicht bis 17. August 2012. B. Die Direktion der Justiz und des Innern übersandte dem Bezirksrat am 3. September 2012 die von A zugestellten Unterlagen mit der Bitte um Erledigung der Angelegenheit entweder durch Gewährung der Akteneinsicht oder gegebenenfalls durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Am 5. September 2012 stellte der Bezirksrat A Kopien der Akten zu, welche dieser nicht selbst verfasst habe oder bei welchen dieser nicht Adressat gewesen sei. C. Nach Eingang eines Schreibens von A vom 10. September 2012 wiederholte die Direktion der Justiz und des Inneren am 19. September 2012 gegenüber dem Bezirksrat die Aufforderung zur Gewährung der Akteneinsicht oder zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Am 17. Oktober 2012 beschloss der Bezirksrat, A zusätzlich folgende Aktenstücke zu kopieren und zuzustellen: a) Aktennotizen des Sozialamts C der Verfahren 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 b) Vorladungen Staatsanwaltschaft an D und E (Verfahren 07) c) Interner Mailverkehr Gemeindeverwaltung C (Verfahren 07) Für die übrigen A bisher nicht kopierten und zugestellten Akten der Rechtsmittelverfahren 01, 08, 09, 02, 03, 04, 10, 11, 05, 12, 06, 13 und 07 verweigerte ihm der Bezirksrat die Akteneinsicht in Form der Zustellung von Kopien (Disp.-Ziff. II). II. Mit einer als "Rekurs" betitelten Eingabe gelangte A am 19. November 2012 an das Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss die Aufhebung von Disp.-Ziff. II des Beschlusses vom 17. Oktober 2012, indem er die Zustellung der gesamten beim Bezirksrat befindlichen Akten forderte. Der Bezirksrat verwies am 18. Dezember 2012 auf die Begründung im angefochtenen Entscheid und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. A liess sich dazu nicht mehr vernehmen. Die Gemeinde C verzichtete stillschweigend auf Mitbeantwortung der Beschwerde. Die Kammer erwägt:

- 1.1 Der angefochtene Beschluss betrifft unter anderem Fragen des Informationszugangs gemäss § 27 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) im Zusammenhang mit abgeschlossene n Sozialhilfeverfahren. Dabei handelt es sich um Anordnungen im Sinn von § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Da die Sache nicht unter den Negativkatalog von §§ 42–44 VRG fällt, ist das Verwaltungsgericht entsprechend zur Behandlung des diesbezüglich erhobenen Rechtsmittels zuständig. 1.2 Es fragt sich, ob der Beschluss vom 17. Oktober 2012 in Bezug auf die gewährte Akteneinsicht im Rahmen des zum damaligen Zeitpunkt noch hängigen Verfahrens

E. 3.1

Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) räumen Parteien und Betroffenen als allgemeine Verfahrensgarantie und Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör einen Anspruch auf Akteneinsicht in einem hängigen Verfahren ein. Dabei ist die Einsichtnahme in die Akten so auszugestalten, dass sie dem Berechtigten ein sorgfältiges Studium der Akten ermöglicht (vgl. auch § 8 Abs. 1 VRG; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 2012, N. 835 ff., 838; Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 60 ff.). Die Gewährung der Akteneinsicht erfolgt durch Aktenvorlage am Sitz der Behörde, wobei der Einsichtnehmende Handnotizen anfertigen oder sich Aktenstücke kopieren lassen kann (BGE 122 I 109 E. 2b, mit Hinweisen). Darüber hinaus hat die Rechtsprechung in Bezug auf Art. 29 Abs. 2 BV erkannt, dass die Möglichkeit besteht, den Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend zu machen. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Betroffene oder ein Dritter Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsieht. Allerdings ist dieser Anspruch davon abhängig, dass der Rechtsuchende ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Dieses kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht wie etwa der persönlichen Freiheit oder aus einer sonstigen besonderen Sachnähe ergeben. Das Akteneinsichtsrecht findet indes seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. Diesfalls sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGr, 19. Juli 2012, 8C_292/2012 E. 5.4; 23. März 2011, 8C_199/2010, E. 5.2; BGE 129 I 249 E. 3).

E. 3.2

Auf kantonaler Ebene gewährt Art. 17 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) das Öffentlichkeitsprinzip, nach dem jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Umgesetzt wurde dieses Grundrecht durch das IDG (vgl. auch § 8 Abs. 1 VRG), welches in § 23 die vorzunehmende Interessenabwägung bei der Bekanntgabe von Informationen definiert. Danach verweigert das öffentliche Organ die Informationsbekanntgabe ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (Abs. 1). In Abs. 2 sind Beispiele zum öffentlichen Interesse erwähnt. Ein privates Interesse liegt dagegen vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 3 IDG).

E. 3.3

Verursacht die Bearbeitung des Gesuchs dem öffentlichen Organ einen unverhältnismässigen Aufwand, kann es den Zugang zur Information vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses der gesuchstellenden Person abhängig machen (§ 25 Abs. 2 IDG). Den Nachweis eines schutzwürdigen Zugangsinteresses im Sinn von § 25 Abs. 2

IDG kann das öffentliche Organ namentlich dann verlangen, wenn es das Gesuch mit den verfügbaren Mitteln nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung seiner anderen Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird (§ 15 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [IDV]). Der Zugang zu Informationen auf schriftliches Gesuch hin erfolgt durch Einsichtnahme beim öffentlichen Organ oder durch Zustellung von Kopien (§ 10 Abs. 2 IDV).

4. 4.1 Der Beschwerdeführer wehrt sich gegen die vom Beschwerdegegner verweigerte Zustellung von Kopien derjenigen Akten, die er selbst verfasst habe oder die ihn als Adressaten aufführen würden. Der Beschwerdegegner erwog dabei, dass die Bereitstellung dieser Akten einen unverhältnismässig grossen Aufwand verursachen würde. Dem sei bei der Interessenabwägung höheres Gewicht beizumessen als dem Interesse des Beschwerdeführers, diese Akten, die er bereits besitze, nochmals kopiert zu erhalten. Angesichts der dargestellten unterschiedlichen Ausprägung der Informationsgewinnung bei hängigem bzw. abgeschlossenem Verfahren (siehe unter E. 3) ist nachfolgend die Rechtmässigkeit des gewährten Akteneinsichtsrechts im Rahmen des im Zeitpunkt der Entscheidfällung am 17. Oktober 2012 noch hängigen Verfahrens 07 und des teilweise unterbliebenen Informationszugangs im Rahmen der bereits abgeschlossenen Verfahren 01, 08, 09, 02, 03, 04, 10, 11, 05, 12, 06 und 13 getrennt zu prüfen.

4.2 Es ist davon auszugehen, dass es sich bei der im Gesuch vom 18. Juni 2012 erwähnten "Liste des Beschwerdegegners" um das dem Beschwerdeführer vorgängig vom Beschwerdegegner zugestellte Aktenverzeichnis der Sozialbehörde der Mitbeteiligten handelt. Die darin aufgeführten Aktenstücke sowie die Aktennotizen der Abteilung Soziales für die Zeit vom 17. Mai 2011 bis 14. Mai 2012 sind dabei als zu den Akten des damals hängigen Verfahrens 07 gehörig anzusehen. Als Verfahrenspartei hat der Beschwerdeführer nach Massgabe von Art. 29 Abs. 2 BV ohne Weiteres das Recht, in diese Akten – und auch in die übrigen Akten des besagten Verfahrens – Einsicht zu nehmen, was ihm durch den Beschwerdegegner denn auch gewährt wurde. Überdies ist es dem Beschwerdeführer erlaubt, Kopien von diesen Akten anzufertigen bzw. anfertigen zu lassen, damit ihm ein sorgfältiges Studium der Akten ermöglicht wird (vgl. vorn E. 3.1). Es versteht sich von selbst, dass von den Behörden oder mit Fotokopiergeräten der Behörden erstellte Kopien dem Beschwerdeführer in Rechnung gestellt werden dürfen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 74; vgl. § 7 Abs. 1 lit. e der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden). Demzufolge hat der Beschwerdeführer das Recht, dass sämtliche Aktenstücke des hängigen Verfahrens unter Kostenaufgabe reproduziert und ihm zugestellt werden, auch wenn er bereits in deren Besitz sein könnte (vgl. auch Marc Häusler/Reto Ferrari-Visca, Das Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren, in: Jusletter 8. August 2011, Rz. 18). Indem der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer die Zustellung von Kopien der streitbetroffenen Akten mit Ausnahme der vom Beschwerdeführer selbst verfassten und an diesen adressierten Dokumente zuerkannte, kam er Besagtem indessen nur unvollständig nach. Aufgrund der besonderen Umstände (siehe E. 1.2.2) hat der Beschwerdegegner dies nachzuholen, ungeachtet dessen, dass der Beschwerdeführer gegen den Beschluss vom 8. November 2012 schliesslich kein Rechtsmittel ergriff, das vorliegend zu prüfen wäre, und das Verfahren 07 mit besagtem Entscheid somit bereits rechtskräftig erledigt wurde.

4.3 Anzuführen bleibt, dass der Beschwerdeführer nicht geltend macht, er habe die Rekursantwort der Sozialbehörde vom 25. Mai 2012 nicht zugestellt erhalten, worin unter "Beilagen" das aktualisierte Aktenverzeichnis inklusive Akten ab 8. August 2011 Erwähnung fand. Damit ist davon auszugehen, ihm sei der "Aktentransfer" an den Beschwerdegegner mitgeteilt worden. Sein Vorbringen, er sei darüber nicht dokumentiert

worden, stösst daher ins Leere. 5. 5.1 Der Beschwerdegegner sah im unverhältnismässig grossen Aufwand, die vom Beschwerdeführer verfassten oder ihn als Adressaten aufführenden Akten betreffend die bereits abgeschlossenen Verfahren zu kopieren, das überwiegende öffentliche Interesse, was bezüglich dieser Dokumente zu einer Verweigerung des Informationszugangs im Sinn des IDG führte. 5.2 Zunächst ist festzuhalten, dass von der grundsätzlichen Voraussetzungslosigkeit des Zugangsgesuchs nur zurückhaltend abzuweichen ist und § 25 Abs. 2 IDG entsprechend angewendet werden soll, um den Grundsatz des freien Informationszugangs nicht auszuhöhlen. Die Anwendbarkeit von § 25 Abs. 2 IDG erscheint im vorliegenden Fall sodann fraglich, zumal den Akten nicht entnommen werden kann, dass der Beschwerdeführer vom Beschwerdegegner jemals aufgefordert worden wäre, ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von § 25 Abs. 2 IDG nachzuweisen. Dabei hätte der Beschwerdeführer nur glaubhaft darzulegen gehabt, wozu er die Information benötigt hätte (vgl. Urs Thönen, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012, § 25 Rz. 7). Dies wäre für ihn als Verfahrensbeteiligter denn auch ohne Weiteres möglich gewesen, zumal es nachvollziehbar ist, hätte er aufgrund der zahlreichen Verfahren den Überblick über die bereits eingereichten und erhaltenen Dokumente verloren bzw. würden sich Aktenstücke als unauffindbar erweisen, sodass er sich nunmehr vollständige Dossiers wünscht. 5.3 Schliesslich kann nicht bereits von einem unverhältnismässigen Aufwand im Sinn von § 25 Abs. 2 IDG ausgegangen werden, wenn dem Beschwerdeführer sämtliche ihm noch vorenthaltenen Aktenstücke in kopierter Form zugestellt werden müssen. Es trifft zwar zu, dass aufgrund der zahlreichen Verfahren des Beschwerdeführers vor Bezirksrat eine entsprechend grosse Anzahl von Aktenstücken angefallen ist, wobei der Beschwerdegegner die einzelnen Seiten auf 1'700 beziffert. Auch wenn die dabei mitberücksichtigten Akten der Verfahren VB.2012.73 und VB.2012.43 vom erwähnten Betrag abzuziehen wären, bedarf es daher zweifelsohne Zeit und Material, die bislang verweigerten Aktenstücke herauszusuchen und Kopien davon anzufertigen. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung ist indessen nicht schon anzunehmen, wenn die Mitarbeitenden des Beschwerdegegners zusätzliche Arbeitsstunden leisten müssen, sondern erst dann, wenn er wegen des Gesuchs um Informationszugang die Kernaufgaben nicht mehr wahrnehmen könnte (vgl. Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Information und den Datenschutz [IDG ; Weisung IDG] , ABl 2005, 1283 ff., 1318; Begründung des Regierungsrats zur Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008, ABl 2008, 916 ff., 934 mit Hinweisen zu Informationszugang, der mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist). Letzteres ist im vorliegenden Fall nicht anzunehmen, zumal dem Beschwerdegegner von Gesetzes wegen grundsätzlich 30 Tage Zeit eingeräumt werden, um die besagten Kopien zu erstellen, und die Kopierarbeit damit nicht am gleichen Tag zu erfolgen hat (vgl. § 28 Abs. 1 IDG). 5.4 Unter diesen Umständen hat der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer vollständigen Zugang zu den Akten der bereits abgeschlossenen Verfahren zu gewähren und mithin Kopien von denjenigen Aktenstücken anzufertigen, die vom Beschwerdeführer selbst verfasst wurden oder diesen als Adressat aufführen. Es sei schliesslich zu bemerken, dass der Bezirksrat neben der Gebühr für die Kopien auch eine Bearbeitungsgebühr zu erheben hat (§ 29 Abs. 1 IDG; § 2 lit. f und § 7 Abs. 1 lit. e der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966). Bei erheblichen Kosten, die mit der Bearbeitung des Gesuchs verbunden sind, hat er den Beschwerdeführer darauf hinzuweisen und kann eine angemessene Vorauszahlung

verlangen (vgl. § 29 Abs. 3 IDG; Weisung IDG, AB1 2005, 1283 ff. , 1321). 6. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

E. 07

finden: Die Mitbeteiligte bzw. deren Sozialbehörde reichte auf entsprechende Aufforderung seitens des Beschwerdegegners die für die Beurteilung des Rekurses benötigten Sozialhilfeakten zusammen mit der Rekursantwort vom 25. Mai 2012 ein . 3.

E. 7

Vorliegend wird bezüglich der Frage der Rechtmässigkeit des gewährten Akteneinsichtsrechts im Rahmen des im Zeitpunkt der Entscheidung am 17. Oktober 2012 noch hängigen Verfahrens 07 ein Zwischenentscheid gefällt. Dieser lässt sich unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG weiterziehen (BGE 134 II 137 E. 1.3.2). Demnach ist ein solcher Entscheid vor Bundesgericht – wie bereits erwähnt (vgl. vorn E. 1.2.1) – nur dann anfechtbar, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a). Darüber hinaus ist eine Anfechtung zulässig, 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).

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