

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00383 vom 24. Januar 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-01-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00383](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00383)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00383 du 24 janvier 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00383 del 24 gennaio 2013

## Regeste

Akteneinsicht nach IDG (Meinungsbildung) | [Der Beschwerdegegner verweigerte dem Beschwerdeführer die Einsicht in ein unter der Bezeichnung "Meinungsbildung" geführtes Aktendossier]. Zuständigkeit des Spitalrats für den Erlass des angefochtenen Beschlusses (E. 3). Anwendbarkeit des IDG (E. 4.1). Ein öffentliches Organ kann die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigern oder aufschieben, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (E. 4.2). Bei den streitgegenständlichen Akten handelt es sich um sogenannte verwaltungsinterne Akten, welche der Meinungsbildung des Mitbeteiligten bezüglich der Rechtsstreitigkeiten mit dem Beschwerdeführer dienen, denen aber kein Beweischarakter zukommt. Das Mitbeteiligte hat im heutigen Zeitpunkt ein berechtigtes Interesse, dass der Beschwerdeführer in diese Akten keine Einsicht erhält (E. 4.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2013.00383 Urteil der 4. Kammer vom 4. Dezember 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Spitalrat des Universitätsspitals Zürich, Beschwerdegegner, und Universitätsspital Zürich, Rechtsabteilung, Mitbeteiligtes, betreffend Akteneinsicht nach IDG (Meinungsbildung), hat sich ergeben: I. A. A war seit 1997 am Universitätsspital Zürich angestellt und dort zuletzt als Oberarzt tätig. Am 6. Mai 2009 kündigte er das Anstellungsverhältnis per Ende November 2009. Zuvor hatte ihn das Universitätsspital am 13. Januar 2009 im Amt eingestellt; am 30. Juni 2009 stellte es ihn frei. Dagegen erhobene Rechtsmittel hiessen der Spitalrat des Universitätsspitals und das Verwaltungsgericht teilweise gut (VGr, 22. September 2010, PB.2010.00006 und PB.2010.00013, beides nicht unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). B. Am 19. Dezember 2011 ersuchte A um Einsicht in sämtliche seine Person und seine Nationalfondsprojekte betreffenden Akten des Universitätsspitals. Am 14. Februar 2012 konnte er beim Spitalrat Einsicht in sein Personaldossier nehmen. In der Folge machte er geltend, keine vollständige Einsicht in die Akten erhalten zu haben, und verlangte den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Unter anderem hatte er in ein Dossier mit der Bezeichnung "Meinungsbildung" keine Einsicht erhalten. Mit Verfügung bzw. Beschluss vom 17. April 2013 verweigerte der Spitalrat die Einsichtnahme in das Dossier "Meinungsbildung". II. A liess am 24. Mai 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Verfügung/der Beschluss vom 17. April 2013 aufzuheben und ihm vollumfängliche Einsicht in das Dossier "Meinungsbildung" zu gewähren. Zudem ersuchte er um

Vereinigung mit einer am gleichen Tag eingereichten Beschwerde betreffend ein Dossier "Haftungsverfahren". Der Spitalrat beantragte mit Beschwerdeantwort vom 9./12. August 2013, unter Entschädigungsfolge sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen; das mitbeteiligte Universitätsspital verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme. Mit weiteren Eingaben von A vom 10. September 2013 und 7. November 2013 sowie des Spitalrats vom 7./8. Oktober 2013 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Mit Präsidialverfügung vom 8. November 2013 forderte das Verwaltungsgericht den Spitalrat auf, das Dossier "Meinungsbildung" beim Verwaltungsgericht einzureichen und verweigerte A gleichzeitig die Einsicht bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen gegenteiligen Entscheids. Der Spitalrat reichte die Akten am 15. November 2013 ein und nahm gleichzeitig noch einmal Stellung zur Sache. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Verfügungen des Spitalrats des Universitätsspitals Zürich etwa betreffend den Informationszugang nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) in Verbindung mit § 39a Abs. 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4), § 30 Satz 1 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 (USZG, LS 813.15) sowie §§ 42–44 e contrario VRG zuständig.
- 1.2 Der Beschwerdegegner macht geltend, die Beschwerde sei nicht rechtzeitig erhoben worden, weshalb darauf nicht einzutreten sei. Gemäss einer vom Beschwerdeführer eingereichten Sendungsverfolgung wurde der angefochtene Entscheid der Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers am 25. April 2013 zugestellt. Die am 24. Mai 2013 erhobene Beschwerde erweist sich damit als rechtzeitig (§ 53 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 1 sowie § 11 VRG). Anzumerken bleibt, dass entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners dieser und nicht der Beschwerdeführer für die Behauptung, die Sendung sei vor dem 25. April 2013 entgegengenommen worden, beweispflichtig wäre. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
- 1.3 Der Beschwerdegegner wurde mit Präsidialverfügung vom 8. November 2013 aufgefordert, die streitgegenständlichen Akten einzureichen. Dem kam er am 15. November 2013 nach. Soweit er diese Gelegenheit nutzte, um zur Sache zu plädieren, lassen sich diese Ausführungen nicht berücksichtigen, weil dem Beschwerdegegner keine Frist zur Stellungnahme angesetzt war und auch sonst kein Grund ersichtlich ist, weshalb der Beschwerdegegner sich in diesem Zeitpunkt noch einmal hätte äussern können müssen.

2. Der Beschwerdeführer ersucht um Vereinigung mit der am gleichen Tag erhobenen Beschwerde betreffend die Einsichtnahme in ein Dossier "Haftungsverfahren" (VB.2013.00384). Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) kann das Gericht zur Vereinfachung des Verfahrens selbständig eingereichte Beschwerden vereinigen. Das Verfahren VB.2013.00384 betrifft einen anderen Streitgegenstand, weshalb eine Verfahrensvereinigung nur beschränkt zu einer Vereinfachung des Verfahrens führen könnte. Es erscheint deshalb sinnvoller, die Verfahren weiterhin getrennt zu führen.

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Spitalrat sei für den Erlass des angefochtenen Entscheids nicht zuständig gewesen. Der Beschwerdeführer richtete sowohl sein ursprüngliches Einsichtsgesuch als auch das Gesuch vom 16. März 2012 (auch) an den Beschwerdegegner. Dieser hatte im Zeitpunkt der Einsichtnahme zudem Herrschaft über die streitgegenständlichen Akten. Damit war er mit Blick auf § 17 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV, LS 170.41) für den Erlass des angefochtenen Beschlusses zuständig.

#### **E. 4.1**

Gemäss § 2 Abs. 1 Satz 1 IDG gilt dieses Gesetz für die öffentlichen Organe (im Kanton Zürich). Öffentliche Organe sind unter anderem Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind (§ 3 erstes Lemma lit. c IDG). Das Universitätsspital Zürich ist eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut ist (vgl. § 1 ff. USZG). Es fällt demnach in den Anwendungsbereich des IDG. Nach § 20 Abs. 3 e contrario IDG findet dieses Gesetz nur auf abgeschlossene Verwaltungs(justiz)verfahren Anwendung. Die im streitgegenständlichen Dossier enthaltenen Aktenstücke betreffen im Wesentlichen abgeschlossene personalrechtliche Verfahren sowie ein abgeschlossenes urheberrechtliches Verfahren; die Einsichtnahme bestimmt sich deshalb nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz.

#### **E. 4.2**

Jede Person hat nach § 20 IDG Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen (Abs. 1) sowie auf Zugang zu den eigenen Personendaten (Abs. 2). Informationen sind nach § 3 zweites Lemma IDG alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen; ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertiggestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 drittes Lemma IDG). Das öffentliche Organ kann die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigern oder aufschieben, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Ein öffentliches Interesse liegt nach § 23 Abs. 2 IDG insbesondere vor, wenn die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft (lit. a), die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt (lit. b), die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet (lit. c), die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (lit. d) oder die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt (lit. e). Diese Aufzählung ist nicht abschliessend (Bruno Baeriswyl in: derselbe/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012, § 23 N. 14 mit Hinweis zur Entstehungsgeschichte).

#### **E. 4.3.1**

Es handelt sich bei den im streitgegenständlichen Dossier abgelegten Akten im Wesentlichen um sogenannte verwaltungsinterne Akten, welche der Meinungsbildung des Mitbeteiligten bezüglich der Rechtsstreitigkeiten mit dem Beschwerdeführer dienen, denen aber kein Beweischarakter zukommt, sowie um Korrespondenz zwischen den verschiedenen Rechtsvertretern des Beschwerdeführers und dem Mitbeteiligten. In laufenden Verfahren – auf welche die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes Anwendung finden – besteht kein Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. (BGE 132 II 485 E. 3.4, 125 II 473 E. 4a; VGr, 13. Juli 2011, VB.2010.00651, E. 9.1 Abs. 3; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 8 N. 67; vgl. auch Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich 2013, Rz. 495).

#### **E. 4.3.2**

Nach § 23 Abs. 2 lit. b IDG liegt ein öffentliches Interesse vor, wenn die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt. Zweck dieser Bestimmung ist die möglichst freie interne Kommunikation bis zum Abschluss des Entscheidungsprozesses des öffentlichen Organs. Nach Abschluss der Erörterungen und Entscheidung bzw. nach Abschluss der Verhandlung sollen die Informationen in der Regel zugänglich sein (Weisung des Regierungsrats vom 9. November 2005, ABI 2005, 1283 ff., 1316). Die Information im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen kann insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn diese politisch umstrittene Fragen betreffen oder die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden können (§ 2 Abs. 1 Satz 1 IDV).

#### **E. 4.3.3**

Im Zusammenhang mit Verfahren, die eine Einzelperson betreffen, hat die Behörde ein über den Abschluss des Verfahrens hinausgehendes Interesse, keine Einsicht in Aktenstücke gewähren zu müssen, aus welchen sich die eigene Meinungsbildung ergibt. Die Möglichkeit, verschiedene Vorgehensweisen verwaltungsintern durchzudenken, würde erheblich eingeschränkt, wenn die Behörde diese Überlegungen dem Privaten später offenlegen müsste. Es vermag in diesem Zusammenhang auch nicht zu überzeugen, dass die Behörde während eines Verfahrens keine Einsicht in interne Aktenstücke gewähren muss, dazu aber nach Abschluss des Verwaltungs(justiz)verfahrens uneingeschränkt verpflichtet sein soll. Verfolgte man nämlich einen solchen Ansatz, könnte der Private nach rechtskräftigem Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens die Behörde zwingen, ihre internen Überlegungen offenzulegen; mit dieser Information könnte er sich in anschliessenden Verfahren – etwa indem er auf Überlegungen zu einem später nicht abgegebenen Vergleichsangebot verweisen könnte – einen prozessualen Vorteil verschaffen; dies entspricht offensichtlich nicht dem Zweck des Einsichtsrechts. In diesem Sinn hat die Behörde regelmässig ein berechtigtes Interesse, jedenfalls insofern Einsicht in verwaltungsinterne Akten eines abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens zu verweigern, als daraus allein die interne Willensbildung hervorgeht und es sich nicht um von externer Seite hinzugezogene Abklärungen handelt (vgl. zu Letzterem BGE 125 II 473 E. 4c/cc). Zwar ist das Bundesgericht in einem die SUVA betreffenden Entscheid davon ausgegangen, die Einschränkung des datenschutzrechtlichen Einsichtsrechts müsse auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige begrenzt werden (BGE 125 II 473 E. 4c/aa). Jener Entscheid betraf indes Abklärungen zum Gesundheitszustand des Beschwerdeführers und damit Daten, die in den Anwendungsbereich des Schutzes der Privatsphäre (Art. 13 der Bundesverfassung vom 18. April 1999) fallen und die zudem grundsätzlich geeignet waren, Grundlage eines Entscheids zu bilden. Dass in Fällen wie dem vorliegenden den berechtigten Interessen der Behörde Rechnung getragen und deshalb das Einsichtsrecht weitergehend beschränkt wird, schliesst die bundesgerichtliche Rechtsprechung jedenfalls nicht per se aus.

#### **E. 4.3.4**

Vorliegend betreffen die verwaltungsinternen Akten mehrere Verwaltungs(justiz)- sowie ein Zivilverfahren, in welchen das Universitätsspital (Spitaldirektion) und der Beschwerdeführer sich als Parteien gegenüberstanden. Sodann befindet sich darin auch Korrespondenz zur Untersuchung des Schweizerischen Nationalfonds betreffend die Verwendung der dem Beschwerdeführer zugesprochenen Forschungsgelder. Im Einzelnen handelt es sich um unzählige handschriftliche Telefonnotizen, Zusammenstellungen von Rechnungen, interne Memoranden zu den verschiedenen, den Beschwerdeführer betreffenden Verfahren, interne Korrespondenz per E-Mail, Verfügungsentwürfe, Rechnungen der beauftragten Anwaltskanzleien sowie Entwürfe von Rechtsschriften. Aus den streitgegenständlichen Aktenstücken geht im Wesentlichen hervor, wie die Spitaldirektion sich hinsichtlich der verschiedenen Rechtsstreitigkeiten verhalten, namentlich wie sie sich im Zusammenhang mit Vergleichsverhandlungen vor dem Obergericht betreffend vom Beschwerdeführer beantragte vorsorgliche Massnahmen wegen behaupteter Verletzung des Urheberrechts positionieren wollte. Müssten diese Unterlagen dem Beschwerdeführer offengelegt werden, könnte dieser sich für die noch offenen Verfahren einen erheblichen Vorteil verschaffen. Die Spitaldirektion hat deshalb ein grosses Interesse an der (vorläufigen) Geheimhaltung der streitgegenständlichen Aktenstücke. Es ist sodann nicht erkennbar, dass sich in den Akten besonders schützenswerte Personendaten des Beschwerdeführers befänden, welche diesem nicht bereits auf anderem Weg bekannt wären. Namentlich ist nicht erkennbar, dass die Spitaldirektion bewusst Aktenstücke als intern deklariert hätte, um damit das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers zu beschneiden. Da weiterhin verschiedene Verfahren zwischen dem Beschwerdeführer und dem Beschwerdegegner pendent sind, muss jedenfalls im heutigen Zeitpunkt das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung das private Interesse des Beschwerdeführers überwiegen. Weil die Einsichtnahme damit zu Recht verweigert wurde, kann offenbleiben, inwiefern es sich im Einzelnen überhaupt um Informationen im Sinn von § 3 zweites Lemma IDG handelt.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG), was mit Blick darauf, dass es sich für die Parteien um eine Entscheidung von grosser Tragweite handelt, auch insofern gälte, als es sich bei diesem Verfahren um ein personalrechtliches handelte (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 80b N. 3). Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist zudem keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner ersucht ebenfalls um eine Parteientschädigung. In der Regel haben grössere und leistungsfähigere Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört (vgl. in Bezug auf den Beschwerdegegner VGr, 24. Januar 2013, VB.2012.00232, E. 8.1, sowie 12. Januar 2011, PB.2010.00005, E. 7.2). In diesem Sinn ist vorliegend auch dem Beschwerdegegner keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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