

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00341 vom 19. März 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-03-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00341](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00341)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00341 du 19 mars 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00341 del 19 marzo 2015

## Regeste

Informationszugang | Informationszugang [Zu prüfen ist das Einsichtsrecht der Beschwerdeführerin in ein von der Beschwerdegegnerin in Auftrag gegebenes Gutachten und dessen Beilagen im Rahmen eines nach dem Akteneinsichtsgesuch eingestellten Strafverfahrens.] Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1.1). Das vorliegende Gesuch um Informationszugang ist in Anwendung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz zu beurteilen (E. 2.1). Das Gutachten und seine Beilagen enthalten sowohl eigene Personendaten der Beschwerdeführerin als auch besondere Personendaten der Mitbeteiligten im Sinn von § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 4 IDG (E. 3). Ansprüche aus Bundesverfassungsrecht schliessen die Anwendung von § 26 Abs. 2 IDG aus: Da die Beschwerdeführerin über Einsichtsansprüche nach Art. 29 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 (und allenfalls Art. 10 Abs. 2) BV verfügt, ist nicht entscheidend, dass die Mitbeteiligten die Zustimmung zum Informationsgesuch im Sinn von § 26 Abs. 2 IDG verweigert haben. Es ist eine Interessenabwägung im Sinn von § 23 IDG vorzunehmen (E. 4.3). Hierbei stehen sich die Interessen der Beschwerdeführerin und jene der Mitbeteiligten gegenüber (E. 5.1). Das Interesse der Beschwerdeführerin besteht sowohl im Zugang zu den eigenen Daten als auch im Nutzen, den ihr das Gutachten und dessen Beilagen bei der Durchsetzung allfälliger Haftungsansprüche bringt (E. 4.3 und 5.2). Die Vorinstanz hätte nicht berücksichtigen dürfen, dass – als Folge der Guttheissung allfälliger Einsichtsgesuche von Gläubigern durch den Liquidator – die streitigen Daten einem grösseren Personenkreis bekannt werden könnten (E. 5.4.3). Die streitigen Daten enthalten Angaben über den internen Meinungsbildungsprozess und die Betriebsorganisation der Mitbeteiligten 1, die der Privatsphäre zuzuordnen sind. Ob sie dem Geschäftsgeheimnis unterliegen, kann aufgrund der Akten nicht entschieden werden (E. 5.6). Es besteht keine Vertrauensgrundlage, aufgrund deren die Mitbeteiligte 1 davon ausgehen durfte, dass die bei ihr sichergestellten Akten keinen Drittpersonen zugänglich gemacht werden (E. 5.7). Die eventualiter vorgenommene Ermittlung und Gewichtung der massgeblichen Interessen durch die Vorinstanz erweist sich aus verschiedenen Gründen als fehlerhaft (E. 5.9). Abwägung der Interessen der Beschwerdeführerin an der Einsicht in ihre eigenen Daten gegen die entgegenstehenden Interessen: Die Geheimhaltungsinteressen der Mitbeteiligten 1, ihrer Mitarbeiter und Dritter stehen dem Informationszugang nicht generell, sondern nur punktuell entgegen. Was die Mitbeteiligte 1 betrifft, vermöchten nur allfällige Geschäftsgeheimnisse das Interesse der Beschwerdeführerin am Informationszugang zu überwiegen (E. 6.2.2). Mit Bezug auf die besonderen Personendaten der Mitbeteiligten 2-19 ist zu unterscheiden, in welchen Dokumenten diese zu finden sind (E. 6.3). Soweit sich besondere Personendaten der Mitbeteiligten 2–19 sowie Dritter in Dokumenten finden, die nicht von der Beschwerdeführerin stammen und dieser nicht bekannt sind, überwiegt dagegen das Interesse am Schutz der Privatsphäre, weshalb das Einsichtsrecht nur

beschränkt zu gewähren ist (E. 6.3.3 und E. 6.4). Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) fordert, den Informationszugang nur soweit einzuschränken, als es zur Wahrung der überwiegenden Interessen unerlässlich ist. Die Einschränkung hat namentlich durch Anonymisierungen und Kürzungen zu erfolgen (E. 7.1). Der Verwaltungsaufwand ist kein relevantes Kriterium bei der Interessenabwägung (E. 7.3). Der Beschwerdeführerin ist unter den in E. 6 genannten Vorbehalten der Zugang zum Gutachten und seinen Beilagen zu gewähren; Bedeutung im Einzelnen (E. 7.4). Der Informationszugang ist von der Beschwerdegegnerin durchzuführen (E. 7.5). Kosten (E. 8). Teilweise Gutheissung der Beschwerde. Rückweisung an die Beschwerdegegnerin und Anweisung, im Sinne der Erwägungen teilweise Einsicht in das Gutachten samt Beilagen zu gewähren.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2014.00341 Urteil der 3. Kammer vom 19. März 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Corine Vogel. In Sachen A AG in Nachlassliquidation, vertreten durch Liquidator RA B, dieser vertreten durch RA C und/oder RA D, Beschwerdeführerin, gegen Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, und 1. E AG, vertreten durch RA F, 2.–19. ehemals Beschuldigte in den Strafverfahren der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich Nr. 01 und 02, Mitbeteiligte, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A. Die heutige Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich (im Folgenden: Staatsanwaltschaft) führte im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der A AG unter anderem das Strafverfahren Nr. 01 mit den Mitbeteiligten 2–19 und einer mittlerweile verstorbenen Person als Beschuldigten sowie das Strafverfahren Nr. 02 gegen die Mitbeteiligten 2–4. Das Strafverfahren Nr. 01 stellte sie mit Verfügungen vom 7. Oktober 2008 ein; auf einen hiergegen gerichteten Rekurs mittelbar Geschädigter trat das Obergericht mit Beschluss vom 6. Mai 2010 nicht ein. Mit Verfügung vom 29. Januar 2008 stellte die Staatsanwaltschaft das Strafverfahren Nr. 02 ein. Sie stützte diesen Entscheid auf ein Gutachten der G AG vom 21. Januar 2008 zur Revision und Rechnungslegung der A AG (im Folgenden: Gutachten), das sie im Verfahren Nr. 01 in Auftrag gegeben und zu den Akten des Verfahrens Nr. 02 genommen hatte. Die A AG in Nachlassliquidation ersuchte am 3. März 2008 gestützt auf ihre Geschädigtenstellung im Verfahren Nr. 02 um Akteneinsicht in das Gutachten und die zugehörigen Beilagen. Sie erhob weiter Rekurs an das Obergericht gegen die Einstellungsverfügung vom 29. Januar 2008. In Gutheissung dieses Rekurses hob das Obergericht mit Beschluss vom 20. Februar 2009 die Einstellungsverfügung auf und wies die Sache an die Staatsanwaltschaft zurück. Diese stellte das Verfahren mit Verfügung vom 17. September 2009 gestützt auf die neue Begründung, die subjektiven Tatbestände seien nicht gegeben bzw. nicht nachgewiesen, erneut ein. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft. Mit Verfügung vom 8. Oktober 2009 wies die Staatsanwaltschaft das Akteneinsichtsgesuch vom 3. März 2008. Zugleich entfernte sie das Gutachten aus den Akten der Untersuchung Nr. 0. B. Die A AG in Nachlassliquidation erhob gegen die Abweisung des Akteneinsichtsgesuchs Rekurs an die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich. Die Oberstaatsanwaltschaft wies den Rekurs mit Entscheid vom 30. Dezember 2010 ab. C. Hiergegen führte die A AG in Nachlassliquidation Beschwerde sowohl an das Bundesgericht als auch an das Verwaltungsgericht. Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 15. Juni 2011 (1B\_44/2011)

nicht auf die Beschwerde ein, wobei es in den Erwägungen festhielt, dass die strafprozessualen Verfahrensrechte mit der rechtskräftigen Einstellung des Verfahrens untergegangen seien und dass das Verwaltungsgericht zur Beurteilung des Gesuchs um Einsicht in die Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens zuständig sei. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 26. Januar 2012 (VB.2011.00094) teilweise gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache zur Prüfung des Gesuchs nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) an die Oberstaatsanwaltschaft zurück. D. Die Oberstaatsanwaltschaft eröffnete in der Folge ein Verfahren auf Informationszugang. Die A AG in Nachlassliquidation bestätigte mit Eingabe vom 10. Juli 2012, dass sie am Gesuch festhalte, und begründete ihr Interesse am Informationszugang mit Eingabe vom 8. Oktober 2012. Die Oberstaatsanwaltschaft ersuchte die Mitbeteiligte 1 um Stellungnahme sowie die Mitbeteiligten 2–19 um Zustimmung bzw. Stellungnahme zum Gesuch um Informationszugang. Die Mitbeteiligte 1 beantragte die Abweisung des Gesuchs; die Mitbeteiligten 2–19 verweigerten ausdrücklich oder stillschweigend die Zustimmung, wobei die Mitbeteiligten 3–5, 7, 10, 11, 13, 16 und 18 zudem die Gesuchsabweisung beantragten. Mit Verfügung vom 5. August 2013 wies die Oberstaatsanwaltschaft das Gesuch ab. II. A. Hiergegen rekurrierte die A AG in Nachlassliquidation an die Direktion der Justiz und des Innern (im Folgenden: Direktion) mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und das Gesuch gutzuheissen. Mit Verfügung vom 11. April 2014 wies die Direktion den Rekurs ab. B. Zudem focht die A AG in Nachlassliquidation die Verfügung der Oberstaatsanwaltschaft vom 5. August 2013 mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht an. Dieses sistierte das Verfahren antragsgemäss am 30. Oktober 2013 bis zum Entscheid der Direktion über den Rekurs und erledigte das Verfahren mit einzelrichterlicher Nichteintretensverfügung am 26. Mai 2014 (VB.2013.00654 [nicht veröffentlicht]). III. Am 27. Mai 2014 erhob die A AG in Nachlassliquidation gegen den Rekursentscheid Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragte, es sei unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids ihr Gesuch vom 3. März 2008, bestätigt am 10. Juli 2012, gutzuheissen und ihr Einsicht in das Gutachten der Sachverständigen der G AG inklusive Beilagen zu gewähren. Die Kosten und eine Entschädigung seien der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. In der Beschwerdeantwort beantragte die Oberstaatsanwaltschaft Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG in Nachlassliquidation. Die Direktion beantragte in ihrer Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde. Die Mitbeteiligte 1 beantragte in ihrer Stellungnahme Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG in Nachlassliquidation. Die Mitbeteiligten 5, 7, 12, 13 sowie 10 und 11 (diese letzteren beiden in einer gemeinsamen Eingabe) beantragten in ihren Stellungnahmen Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG in Nachlassliquidation. Der Mitbeteiligte 3 beantragte Abweisung der Beschwerde; der Mitbeteiligte 14 teilte mit, dass er dem Gesuch nicht zustimme. Der Mitbeteiligte 2 verzichtete ausdrücklich, die Mitbeteiligten 4, 6, 8, 9 und 15–19 verzichteten stillschweigend auf Stellungnahme. Die A AG in Nachlassliquidation und die Oberstaatsanwaltschaft verzichteten nach Zustellung der Eingaben zur freigestellten Vernehmlassung ausdrücklich auf weitere Stellungnahmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit und diejenige der Vorinstanz von Amtes wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich

[VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbem. zu §§ 19–28a N. 57). An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ihre funktionelle Zuständigkeit zutreffenderweise auch unter intertemporalrechtlichen Gesichtspunkten bejaht hat: Die Beschwerdegegnerin entschied erstmals am 30. Dezember 2010 als Rekursinstanz und erneut am 5. August 2013 über die vorliegende Sache; der letztere Entscheid erfolgte, weil das Verwaltungsgericht die gegen den Rekursentscheid gerichtete Beschwerde teilweise gutgeheissen und die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen hatte. In der Zwischenzeit – auf den 1. Januar 2011 – war § 6 lit. s der Verordnung über die Organisation der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften vom 27. Oktober 2004 in Kraft getreten, welcher der Beschwerdegegnerin die erstinstanzliche Zuständigkeit zum Entscheid über Gesuche auf Informationszugang übertragen hatte. Gemäss dem sinngemäss anzuwendenden Grundsatz von Art. XV Abs. 3 der Übergangsbestimmungen vom 8. Juni 1997 zum Verwaltungsrechtspflegegesetz war auf den neuen Entscheid der Beschwerdegegnerin das neue Recht anwendbar (vgl. auch Tobias Jaag, Kommentar VRG, Art. XV Abs. 3 Übergangsbestimmungen N. 3 f., § 101 N. 2 f. mit Hinweisen; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 133). Zu Recht hat demnach die Vorinstanz angenommen, dass die Beschwerdegegnerin am 5. August 2013 erstinstanzlich entschieden hatte, und infolgedessen ihre eigene Zuständigkeit zur Behandlung des Rekurses bejaht (§ 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG in Verbindung mit Anhang 2 Ziff. 1.1 lit. b der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR]). Entsprechend ist das Verwaltungsgericht mit Verfügung des Einzelrichters vom 26. Mai 2014 (VB.2013.00654 [nicht veröffentlicht]) nicht auf die direkt gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin gerichtete Beschwerde eingetreten. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als zweite Rechtsmittelinstanz im vorliegenden Verfahren ergibt sich aus § 41 Abs. 1 VRG. 1.2 Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist. 1.3 Der Mitbeteiligte 12 hat sich am Verfahren vor der ersten Instanz nicht beteiligt und ist durch den vorinstanzlichen Entscheid nicht neu belastet worden. Auf seine Anträge ist nicht einzutreten. 2. 2.1 Das vorliegende Gesuch um Informationszugang ist in Anwendung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz zu beurteilen (VGr, 26. Januar 2012, VB.2011.00094, E. 2.1 und 3.3). Gegebenenfalls ist direkt auf die einschlägigen verfassungsmässigen Rechte Bezug zu nehmen; infrage kommen der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]); das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV). Auf die völkerrechtlichen Garantien wird nicht eigens eingegangen, da sie keine weitergehenden Ansprüche vermitteln. 2.2 Die Beschwerdeführerin verlangt Einsicht in ein Gutachten samt Beilagen. Gemäss dem Gutachten (Allgemeiner Teil und Kurzbeantwortung der Expertenfragen [Summary], S. 1 ff.; im Folgenden: Summary) hatten die Verfasser, drei Sachverständige der G AG, von der Staatsanwaltschaft den Auftrag erhalten, die gestellten Fragen zur Revision und Rechnungslegung der A AG (Holding) und des Konzerns in den Jahren 1998–2000 zu beantworten, wozu die massgeblichen Sachverhalte und Vorgänge nachzuvollziehen, zu überprüfen und in fachlicher Hinsicht zu würdigen waren. Zu untersuchen war im Wesentlichen sinngemäss, ob Rechnungslegung und Revision ordnungsgemäss erfolgten, wie sich allfällige Ordnungswidrigkeiten auf die Rechnung auswirkten, ob die verantwortlichen Personen Ordnungswidrigkeiten erkannt hatten und wie sie gegebenenfalls darauf reagierten. Die

Gutachter stützten sich schwergewichtig auf die Revisionsunterlagen der Mitbeteiligten 1 – der damaligen Revisionsstelle und Konzernprüferin der Beschwerdeführerin – und ferner auf weitere Akten, die ihnen von der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt worden waren, darunter Daten der Mitbeteiligten 1 und von deren Mitarbeitenden. Das Gutachten mit allen Beilagen umfasst 28 Ordner. Der Aufbau folgt den gestellten Fragen. Die kurz gehaltene eigentliche Antwort steht in der Regel am Anfang der jeweiligen Ausführungen. Hierauf werden teils – unter dem Titel "Grundlagen" – die Kriterien dargelegt, anhand deren die Beurteilung erfolgt; die Gutachter stützen sich dabei etwa auf Handbücher oder Standards, die sich als Beilagen im jeweiligen Anhang finden. Weiter enthält das Gutachten jeweils eine ausführliche Begründung der Antwort mit Verweisungen auf die massgeblichen Unterlagen. Letztere sind ebenfalls in den Beilagen enthalten, die jeweils den Anhang zur betreffenden Antwort bilden. Vereinzelt werden den Antworten Darstellungen der massgeblichen Abläufe vorangestellt, die ebenfalls auf die Beilagen verweisen. Dem Gutachten ist eine Zusammenfassung (das erwähnte Summary) vorangestellt, in der die Kurzantworten wiedergegeben werden. Die Beschwerdeführerin verfügt über die Einleitung des Summary.

### **E. 3.1.1**

Nach § 20 Abs. 2 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten. Die Vorinstanzen sind mit der Beschwerdeführerin davon ausgegangen, dass das Gutachten eigene Personendaten der Beschwerdeführerin im Sinn von § 20 Abs. 2 IDG enthält, was von den Mitbeteiligten teilweise bestritten wird. § 3 Abs. 3 IDG definiert Personendaten als "Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen". Der Begriff der Personendaten ist ausserordentlich weit; die darunter fallenden Informationen können sowohl einen direkten als auch einen indirekten Bezug zu einer Person aufweisen und sowohl Tatsachenfeststellungen als auch Werturteile darstellen (Beat Rudin in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012 [Praxiskommentar IDG], § 3 N. 16).

### **E. 3.1.2**

Das Gutachten befasst sich mit bestimmten Fragen zur Revision und Rechnungslegung der Beschwerdeführerin, wobei es die massgeblichen Sachverhalte und Vorgänge nachvollzieht, überprüft und in fachlicher Hinsicht würdigt (vgl. E. 2.2). Es enthält damit eigene Personendaten der Beschwerdeführerin im Sinn von § 20 Abs. 2 IDG. An der Sache vorbei zielt der Einwand der Mitbeteiligten 1, 5, 7 und 13, die fraglichen Daten lägen der Beschwerdeführerin bereits vor, soweit es sich um ihre eigenen Personendaten handle. Die Personendaten der Beschwerdeführerin, die im Gutachten und seinen Beilagen enthalten sind, umfassen Aussagen sowohl der Gutachter als auch der Mitbeteiligten 1 über die Beschwerdeführerin und beschränken sich keineswegs auf die von dieser selbst stammenden Dokumente wie etwa die Unterlagen für Rechnungslegung und Revision. Zudem können den Dokumenten, die der Beschwerdeführerin bereits bekannt sind, im Zusammenhang mit dem Gutachten unter Umständen neue Aussagen entnommen werden.

### **E. 3.2**

Das Gutachten und seine Beilagen enthalten allerdings auch andere Personendaten: Gestützt auf die entsprechenden Unterlagen, die in den Beilagen gesammelt werden, äussert es sich dazu, ob die Rechnungslegung der Beschwerdeführerin in bestimmten Punkten ordnungsgemäss erfolgte, und somit auch zu den hierfür Verantwortlichen. Sodann enthält

es Angaben zum Verhalten der Konzernprüferin und Revisionsstelle und damit zur Mitbeteiligten 1. Betroffen sind die Mitbeteiligten und Dritte, namentlich auch Mitarbeitende der Mitbeteiligten 1.

### **E. 3.3**

Zu prüfen ist, ob das Gutachten und seine Beilagen besondere Personendaten im Sinn von § 3 Abs. 4 lit. a IDG (sensitive Personendaten genannt) enthalten, wovon die Vorinstanzen und die Mitbeteiligten ausgehen und was die Beschwerdeführerin bestreitet.

#### **E. 3.3.1**

Zu den besonderen Personendaten gehören gemäss § 3 Abs. 4 lit. a IDG Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. Sie können Ansehen und soziale Geltung wesentlich beeinflussen und in ausgeprägtem Mass diskriminierende oder stigmatisierende Wirkung haben (Rudin, § 3 N. 20). Diese Gefahr liefert eine Begründung dafür, dass die Kategorie der sensitiven Personendaten geschaffen wurde und unter besonderen Schutz gestellt wird. § 3 Abs. 4 lit. a IDG enthält eine nicht abschliessende Liste von Beispielen, zu denen laut Ziff. 4 die im vorliegenden Fall interessierenden Informationen über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen zählen und die deshalb als besondere Personendaten zu betrachten sind. In ähnlicher Weise erklärt Art. 3 lit. c Ziff. 4 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG) Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen zu besonders schützenswerten Personendaten. In § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 4 IDG werden allerdings explizit nur Informationen über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen genannt. Im Hinblick auf die Einstufung als besondere Personendaten werden somit nicht alle Informationen und Dokumente erwähnt, die etwa im Zusammenhang mit einer Strafverfolgung erhoben oder zu den Akten genommen werden, sondern nur diejenigen, welche auf eine strafrechtliche Verfolgung oder Sanktion hinweisen. Es könnte sich daher die Frage stellen, ob als besondere Personendaten im Sinn von § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 4 IDG nur jene Daten aus den Strafakten zu gelten haben, die kumulativ einerseits einen Hinweis auf eine strafrechtliche Verfolgung oder Sanktion geben (Eröffnung, Durchführung und Abschluss des Strafverfahrens) und deren Bearbeitung andererseits mit einer besonderen Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung verbunden ist. Wie es sich damit verhält, kann indessen mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen dahingestellt bleiben.

#### **E. 3.3.2**

Das Gutachten wurde von der Strafverfolgungsbehörde im Rahmen eines Strafverfahrens in Auftrag gegeben und diente als Grundlage für die strafrechtliche Würdigung des Verhaltens der Beschuldigten. Damit enthält es Informationen über die Durchführung eines Strafverfahrens. Solche fallen unter § 3 Abs. 4 lit. a Ziff. 4 IDG (Rudin, § 3 N. 24; vgl. auch Gabor P. Blechta in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. A., 2014, Art. 3 DSG N. 43). Dies gilt ungeachtet dessen, dass das fragliche Verfahren eingestellt wurde (vgl. VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 3.1). Nur die Daten über jene Personen, gegen die sich die Strafverfolgung oder Sanktion richtet, stellen allerdings besondere Personendaten dar (Yvonne Jöhri in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich etc. 2008 [Handkommentar DSG], Art. 3 N. 55, zu Art. 3 lit. c Ziff. 4 DSG); im

vorliegenden Fall handelt es sich demnach um die Daten, welche die Mitbeteiligten 2–19 betreffen. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin vermögen dieses Ergebnis nicht in Frage zu stellen, wie sich aus den folgenden Ausführungen ergibt.

### **E. 3.3.3**

Ob die fraglichen Dokumente vorgängig zu anderen Zwecken erstellt und erst nachher im Strafverfahren beigezogen wurden oder ob sie im Rahmen des Strafverfahrens erstellt wurden, ist vorliegend nicht relevant. Auf das Gutachten selber trifft ohnehin Letzteres zu. Aber auch die Beilagen sind als Informationen über strafrechtliche Verfolgungen einzustufen, ungeachtet dessen, dass sie in einem anderen Zusammenhang entstanden und erst hernach im Strafverfahren Verwendung fanden: Massgeblich muss der Sinn sein, der den Informationen im jeweiligen Kontext zukommt (Rudin, § 3 N. 25). Demnach hängt die Subsumtion nicht nur von den einzelnen Informationen als solchen ab, sondern auch von den Aufschlüssen, die sich aus deren Kombination ergeben. Die Beilagen wurden im Strafverfahren gesammelt, ausgewählt, überprüft und systematisch ausgewertet, um eine fachkundige Begutachtung vorzunehmen, die eine Grundlage der strafrechtlichen Würdigung des Verhaltens der Beschuldigten darstellte. Im Kontext des Gutachtens, als dessen Belege sie dienen, enthalten die Dokumente jedenfalls in ihrer Gesamtheit Informationen über die Durchführung eines Strafverfahrens. Daran ändert nichts, dass deswegen nicht sämtliche in den Beilagen enthaltenen Informationen, jeweils für sich allein genommen, unabhängig vom jeweiligen Zusammenhang als sensitive Personendaten zu behandeln sind. Unerheblich ist auch, ob und inwieweit im Gutachten rechtliche Würdigungen vorgenommen werden.

### **E. 3.3.4**

Die Beschwerdeführerin versucht ihren Standpunkt mit einem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zu untermauern. Darin wird mit Bezug auf Art. 3 lit. c Ziff. 4 DSGVO festgehalten, eine IP-Adresse könne zwar zur Identifizierung einer Person Eingang in ein Strafverfahren finden, stelle aber deswegen für sich allein betrachtet keine Angabe über Strafverfolgungen und Verurteilungen dar (BVGr, 27. Mai 2009, A-3144/2008, E. 2.2.5). Als Entscheid einer nicht übergeordneten Instanz bände dieses Urteil des Bundesverwaltungsgerichts das Zürcher Verwaltungsgericht selbst dann nicht, wenn er nicht vom Bundesgericht aufgehoben worden wäre, das dabei immerhin die betreffende Erwägung nicht infrage stellte (BGE 136 II 508). Ohnehin könnte die Beschwerdeführerin aus den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts nichts zu ihren Gunsten ableiten: Zum einen lassen sich den vorliegend streitigen Daten beträchtlich mehr Angaben über die betroffenen Personen entnehmen als den IP-Adressen im betreffenden Fall. Zum andern ist zweifelhaft, ob die zitierte Aussage im Sinn der Beschwerdeführerin zu interpretieren ist: Es kann ihr keineswegs klar entnommen werden, dass das Bundesverwaltungsgericht IP-Adressen unter allen Umständen von den besonders schützenswerten Personendaten nach Art. 3 lit. c Ziff. 4 DSGVO ausnehmen wollte, selbst wenn sie in die Akten eines konkreten Strafverfahrens Eingang gefunden hätten.

### **E. 3.3.5**

Die Beschwerdeführerin stützt sich ferner auf die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vom 15. Oktober 2012 an verschiedene Banken betreffend Übermittlung von Mitarbeiterdaten an US-Behörden (vgl. [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch)). Sie übersieht dabei, dass die Sachverhalte nicht vergleichbar sind,

weil im vorliegenden Fall die nachträgliche Einsicht in Akten eines Strafverfahrens streitig ist, während die Empfehlungen des EDÖB sich auf die Übermittlung von anderen Dokumenten an ausländische Strafbehörden beziehen. Nicht nachvollziehbar ist, was die Beschwerdeführerin zu ihren Gunsten aus der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl L 281 vom 23. November 1995, S. 31 ff.) ableiten will, die in der Schweiz nicht gilt und die Materie anders regelt.

### **E. 3.3.6**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sowohl die Strafverfolgung als auch die Freisprüche und Verfahrenseinstellungen von der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen worden seien. Das Gutachten und seine Beilagen wirkten daher für die Mitbeteiligten nicht diskriminierend oder stigmatisierend und seien nicht geeignet, deren Ansehen und soziale Geltung in irgendeiner Art zu beeinflussen. Im vorliegenden Fall geht es allerdings um umfangreiche Datensammlungen, die in einem Strafverfahren mit Blick auf die Beurteilung allenfalls strafbarer Handlungen gesammelt und ausgewertet wurden. Es kann nicht geschlossen werden, dass es sich nicht um besonders schützenswerte Daten handelt, nur weil die fraglichen Handlungen und der Ausgang der strafrechtlichen Verfahren der Öffentlichkeit in den Grundzügen bekannt sind.

### **E. 3.4**

Damit ist festzuhalten, dass das Gutachten und seine Beilagen sowohl eigene Personendaten der Beschwerdeführerin als auch besondere Personendaten der Mitbeteiligten 2–19 enthalten. Die Lehre unterscheidet danach, ob die Daten den einzelnen Personen zugeordnet werden können, oder ob es sich um Daten handelt, die zugleich über die gesuchstellende Person und über andere Personen etwas aussagen (Rudin, § 20 N. 25 ff.). Im vorliegenden Fall beziehen sich die Daten jedenfalls im Gesamtzusammenhang und oft auch im Einzelnen sowohl auf die Beschwerdeführerin als auch auf andere Personen, namentlich die Mitbeteiligten sowie Mitarbeitende der Mitbeteiligten 1. Es ist darauf zurückzukommen, inwieweit die einzelnen Teile des Gutachtens und der Beilagen trotz der Bedeutung des Gesamtzusammenhangs getrennt betrachtet werden können.

### **E. 4.1**

Nach § 26 Abs. 2 IDG ist das Gesuch um Informationszugang abzulehnen, wenn es besondere Personendaten betrifft und die betroffenen Dritten dem Zugang nicht ausdrücklich zustimmen. Die Mitbeteiligten 2–19 haben ihre Zustimmung ausdrücklich oder stillschweigend verweigert.

### **E. 4.2**

Zu prüfen ist die Anwendbarkeit von § 26 Abs. 2 IDG. Die Beschwerdeführerin stützt ihr Gesuch sowohl auf § 20 Abs. 2 IDG, also auf den gesetzlichen Anspruch auf Einsicht in eigene Daten, als auch auf Art. 10 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 2 BV. Soweit ersichtlich, werden in Praxis und Lehre drei Wege verfochten, wie die bundesverfassungsrechtlichen Ansprüche verfahrensrechtlich zu behandeln sind. Alle drei Varianten führen zum gleichen Ergebnis, nämlich dass § 26 Abs. 2 IDG nicht anwendbar ist. Auf die Differenzen ist im Folgenden näher einzugehen.

#### **E. 4.2.1**

Das Verwaltungsgericht geht in Anwendung von § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG und § 20 Abs. 3 IDG davon aus, dass Akteneinsichtsgesuche ausserhalb hängiger Verfahren als Gesuche um Informationszugang nach § 20 IDG zu beurteilen sind und dass dabei grundsätzlich die Verfahrensbestimmungen von §§ 24–29 IDG Anwendung finden (vgl. VGr, 12. Januar 2011, VB.2010.00461, E. 2.2 f.; VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 2 f.). Von diesen Bestimmungen ist aber namentlich abzuweichen, wenn sie nicht mit dem höherrangigen Recht vereinbar sind. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf das Vetorecht der betroffenen Personen gemäss § 26 Abs. 2 IDG; so hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass diese Norm dem Anspruch auf öffentliche Urteilsverkündung nach Art. 30 Abs. 3 BV widersprechen kann (VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 3.10; vgl. auch VGr, 19. Dezember 2012, VB.2012.00586, E. 2.2; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 1011; Urs Thönen, Praxiskommentar IDG, § 26 N. 19). Auch im vorliegenden Fall ist § 26 Abs. 2 IDG nicht anzuwenden, weil dies nicht mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 29 Abs. 2 BV vereinbar wäre, wie noch zu begründen sein wird (E. 4.3).

#### **E. 4.2.2**

Die zweite Variante vertritt der Datenschutzbeauftragte Kanton Zürich (DSB), Zugang zu Personendaten, Leitfaden, Oktober 2012 [Leitfaden DSB], S. 11 f. ([www.dsb.zh.ch](http://www.dsb.zh.ch)). Nach dieser Ansicht ist § 26 Abs. 2 IDG von vornherein nicht direkt anwendbar, wenn sich das Gesuch nicht auf § 20 IDG stützt, sondern zum Beispiel auf einen bundesverfassungsrechtlichen Anspruch. Die Behandlung des Gesuchs richte sich in diesem Fall nach §§ 16 f. IDG. Demgegenüber ordnete das Verwaltungsgericht – von der Systematik des Gesetzes ausgehend – diese Bestimmungen im III. Abschnitt des Gesetzes mit dem Titel "Bekanntgabe von Informationen" (in erster Linie) der aktiven Information durch die Behörden zu (VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 2.4 ff.; vgl. auch VGr, 22. September 2010, VB.2010.00293, E. 2.4 ff.). Diese Aufteilung kann allerdings nicht streng aufrechterhalten werden: Der Begriff "Bekanntgabe" umfasst gemäss der Legaldefinition in § 3 Abs. 6 IDG alle Formen des Zugänglichmachens von Informationen, also ausser Weitergeben und Veröffentlichen auch das Einsichtgewähren, und somit sowohl die aktive als auch die passive Information. So enthält der III. Abschnitt neben Normen zur Informationstätigkeit von Amtes wegen auch Bestimmungen, die sich ausdrücklich oder sinngemäss auf Gesuche um Einsichtnahme beziehen (vgl. namentlich § 16 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 IDG zur Amtshilfe). Wenn man der Ansicht des Datenschutzbeauftragten folgen und auf Verfassungsrecht gestützte Gesuche nach §§ 16 f. IDG behandeln wollte, würde sich allerdings gleichwohl die Frage stellen, inwieweit auf die Regelung des Verfahrens auf Zugang zu Informationen in den §§ 24–29 IDG zurückzugreifen wäre, denn §§ 16 f. IDG enthalten keine Verfahrensbestimmungen. Sodann sind Überschneidungen zwischen den verfassungsrechtlichen Ansprüchen und dem Informationszugangsrecht nach § 20 IDG unvermeidlich, weil der Anspruch auf Einsicht in eigene Personendaten einen wesentlichen Bestandteil des Akteneinsichtsrechts ausserhalb eines hängigen Verfahrens nach Art. 29 Abs. 2 BV bildet; dieser Anspruch wird jedoch in § 20 Abs. 2 IDG geregelt, der als Konkretisierung der Verfassungsgarantie aufgefasst werden kann. Demnach können die einzelnen Einsichtsansprüche nicht klar nur dem einen oder nur dem anderen Gesetzesabschnitt zugeordnet werden; die Gesetzesbestimmungen sind koordiniert anzuwenden, unabhängig davon, in welchem Gesetzesabschnitt sie sich befinden. Als Fazit ist festzuhalten: Die Frage, inwieweit die Bestimmungen des IDG über das Recht auf Informationszugang und das Verfahren (§§ 20–29 IDG) anwendbar sind, stellt sich bei

bundesverfassungsrechtlichen Einsichtsansprüchen auf jeden Fall, selbst wenn §§ 16 f. IDG im Rahmen einer koordinierten Auslegung des Gesetzes ebenfalls zu berücksichtigen sind. Wenn § 26 Abs. 2 IDG nicht anwendbar ist, ergibt sich dies nicht aus §§ 16 f. IDG, sondern letztlich aus Art. 29 Abs. 2 BV.

#### **E. 4.2.3**

Schliesslich wird in der Lehre die Anwendung des IDG auf die bundesverfassungsrechtlichen Ansprüche sinngemäss generell bestritten. Gemäss dieser Auffassung ist § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG, der für das Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung auf das IDG verweist, verfassungswidrig (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 23, wobei dieser Einschätzung allerdings die Bemerkung a.a.O., Fn. 50, widerspricht, dass das IDG ohnehin, auch ohne Verweisung, gelte). Dieser Ansicht ist nicht zu folgen: § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG bestätigt, dass Einsichtsansprüche ausserhalb förmlicher, hängiger Verfahren in der Regel gemäss dem IDG zu behandeln sind. Dadurch wird das Verfahren für Einsichtnahmen ausserhalb hängiger Verfahren vereinheitlicht. Dies erscheint aus folgenden Gründen zweckmässig: Aus den Ansprüchen des Bundesverfassungsrechts ergibt sich nicht, wie verfahrensmässig vorzugehen ist. Die bundesverfassungsrechtlichen Ansprüche überschneiden sich mit jenen gemäss IDG; die Gesuchstellenden dürften sich in der Regel – wie etwa im vorliegenden Fall – auf alle infrage kommenden Ansprüche zugleich stützen, und selbst wenn sie dies nicht tun, sind sämtliche Ansprüche grundsätzlich von Amtes wegen zu prüfen (§ 7 Abs. 4 Satz 2 VRG). Zudem wird durch ein koordiniertes Vorgehen am ehesten sichergestellt, dass die Garantien zugunsten Drittbetroffener, die der Gesetzgeber im IDG vorsieht, in einheitlicher Weise gewahrt werden, soweit sie dem höherrangigen Recht entsprechen. Dessen Anforderungen sind zwar auf jeden Fall zu erfüllen, was das Verwaltungsgericht übrigens nie infrage gestellt hat (in der Kritik an VGr, 12. Januar 2011, VB.2010.00461, E. 2.3, bei Griffel, § 8 N. 24, wird übersehen, dass das Verwaltungsgericht für das Aufsichtsbeschwerdeverfahren nicht das Bestehen eines Akteneinsichtsrechts überhaupt, sondern nur des Akteneinsichtsrechts im hängigen Verwaltungsverfahren gemäss § 8 Abs. 1 Satz 1 VRG verneint hat). Dies kann jedoch ohne Weiteres auch in einem Verfahren geschehen, das sich grundsätzlich nach dem IDG richtet. Am Ergebnis, dass § 26 Abs. 2 IDG im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, würde sich selbstredend nichts ändern, wenn das IDG entgegen § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG und § 20 Abs. 3 IDG (e contrario) für die bundesverfassungsrechtlichen Einsichtsansprüche nicht heranzuziehen wäre.

#### **E. 4.2.4**

Zusammenfassend: Es ist an der Praxis des Verwaltungsgerichts festzuhalten, wonach Einsichtsgesuche ausserhalb hängiger Verfahren aufgrund von § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG und § 20 Abs. 3 IDG grundsätzlich gemäss der Regelung des Informationszugangs im IDG (§§ 20–29 IDG) zu behandeln sind. Damit gelten grundsätzlich auch die Bestimmungen des IDG zum Schutz Betroffener. Es ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Bestimmungen des IDG konkret anwendbar sind. Namentlich kann das höherrangige Recht die Anwendung einzelner Normen ausschliessen, wie dies die Praxis in Bezug auf den Konflikt zwischen Art. 30 Abs. 3 BV und § 26 Abs. 2 IDG festgehalten hat. Mit diesem Vorgehen kann am ehesten eine koordinierte Prüfung sämtlicher Ansprüche und Interessen erreicht werden.

#### **E. 4.3**

Im Folgenden ist zu prüfen, ob sich die Beschwerdeführerin auf Ansprüche aus Bundesverfassungsrecht stützen kann, welche die Anwendung von § 26 Abs. 2 IDG ausschliessen.

#### **E. 4.3.1**

Die Vorinstanz nahm an, dass sie bundesverfassungsrechtliche Ansprüche (konkret: Art. 29 Abs. 2 BV) nicht berücksichtigen dürfe, weil das Verwaltungsgericht in seinem Rückweisungsentscheid eine Prüfung des Gesuchs nach den Bestimmungen des IDG angeordnet hatte. Diese Deutung der Erwägungen des Verwaltungsgerichts ist überspitzt oder beruht auf einem Missverständnis: Der Rückweisungsentscheid wies die Beschwerdegegnerin an, das Gesuch in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren anhand des IDG zu prüfen, weil eine solche Prüfung noch nicht vorgenommen worden war. Diese Anweisung bezog sich darauf, dass Einsichtsgesuche ausserhalb hängiger förmlicher Verfahren dem IDG unterstehen (E. 4.2.1). Das Verwaltungsgericht äusserte sich im Rückweisungsentscheid nicht materiell zum Gesuch und nahm insbesondere die Frage der Anwendbarkeit von Art. 29 Abs. 2 BV – oder gegebenenfalls anderer Bestimmungen des höherrangigen Rechts – weder ausdrücklich noch stillschweigend vorweg. Im aufgehobenen Rekursentscheid vom 30. Dezember 2010 hatte die Oberstaatsanwaltschaft zwar kurz erwähnt, dass die Gesuchstellerin einen Anspruch auf Akteneinsicht ausserhalb eines hängigen Verfahrens behauptete; sie hatte diesen Anspruch aber nicht – auch nicht implizit – materiell behandelt. Unter diesen Umständen durfte und musste die Prüfung der Sache nach den Bestimmungen des IDG auch die konkrete Normenkontrolle umfassen. Die Vorinstanz hat allerdings eventualiter eine umfassende Interessenabwägung in Anwendung von Art. 29 Abs. 2 BV und damit im Ergebnis die angezeigte Prüfung vorgenommen.

#### **E. 4.3.2**

Aus Art. 29 Abs. 2 BV folgt ein Anspruch auf Akteneinsicht ausserhalb eines hängigen Verfahrens, wenn ein besonderes schutzwürdiges Interesse geltend gemacht werden kann, das sorgfältig gegen entgegenstehende öffentliche oder berechnete private Interessen abzuwägen ist. Es kann sich aus einem spezifischen Freiheitsrecht oder einer besonderen Sachnähe ergeben (BGE 129 I 249 E. 3; VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00750, E. 3.1; Kölz/Häner/Bertschi, Rz. 503). Ein "besonderes", also spezifisches schutzwürdiges Interesse ist nicht dasselbe wie ein "besonders" schutzwürdiges Interesse; indem die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin Letzteres voraussetzen, erhöhen sie unzulässigerweise die Anforderungen an das Interesse. Zu bejahen ist das schutzwürdige Interesse namentlich, wenn die Einsichtnahme in Akten über die eigene Person verlangt wird. In diesem Fall ergibt es sich auch aus dem engen Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und dem Schutz der Privatsphäre nach Art. 13 Abs. 2 BV (Kölz/Häner/Bertschi, Rz. 503), wobei im vorliegenden Fall offenbleiben kann, ob sich die Beschwerdeführerin als juristische Person nicht nur auf Art. 29 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 BV berufen kann, sondern auch auf die Garantie der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV (vgl. Rainer J. Schweizer in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., 2014, Art. 10 Rz. 11 mit weiteren Hinweisen). Entgegen den Zweifeln der Beschwerdegegnerin ist im vorliegenden Fall Art. 13 Abs. 2 BV anwendbar, obwohl in dieser Bestimmung nur der Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten erwähnt wird; ungeachtet des zu engen Wortlauts von Art. 13 Abs. 2 BV besteht ein umfassendes Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. etwa BGE 138 II 346 E. 8.2; Schweizer, Art. 13 Rz. 72 mit zahlreichen Hinweisen).

### **E. 4.3.3**

Die Beschwerdeführerin verlangt Einsicht in Akten über die eigene Person, womit sie nach dem Gesagten über ein schutzwürdiges Interesse verfügt. Unnötig ist ihre gesonderte Berufung auf eine besondere Sachnähe, die sie letztlich wiederum auf denselben Sachverhalt stützt. Aus dem bundesverfassungsrechtlichen Anspruch ergibt sich, dass die Einsicht nur verweigert werden kann, wenn in einer Abwägung entgegenstehende öffentliche oder berechnigte private Interessen überwiegen. Damit ist es nicht vereinbar, die Einsicht schematisch von der Zustimmung betroffener Personen abhängig zu machen, wie § 26 Abs. 2 IDG dies vorsieht. § 26 Abs. 2 IDG ist daher nicht anzuwenden.

### **E. 4.3.4**

Aus Art. 29 Abs. 2 BV ergibt sich weiter ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht, wenn ein in Aussicht genommenes Verfahren sinnvollerweise nur in Kenntnis der Akten eingeleitet werden kann (Kölz/Häner/Bertschi, Rz. 503). Das Bundesgericht spricht zwar davon, dass die Akteneinsicht "Voraussetzung" oder "unerlässliche Voraussetzung" der Verfahrenseinleitung (BGE 113 Ia 1 E. 4b/cc; BGr, 18. Oktober 2002, 1P.240/2002, E. 3.2.1) bzw. dass die gesuchstellende Person "darauf angewiesen" sein müsse (BGr, 17. Februar 2006, 1A.253/2005, E. 3.6.2). Dies bedeutet jedoch nicht, dass das schutzwürdige Interesse nur zu bejahen ist, wenn das Verfahren ohne die fraglichen Akten nicht eingeleitet werden kann: Das Bundesgericht anerkennt ein legitimes Interesse, sich über die Grundlagen und Voraussetzungen eines aufwendigen Verfahrens ins Bild zu setzen, bevor man sich auf ein solches einlässt. Der allenfalls einzuschlagende Weg und die Erfolgchancen müssen noch nicht bekannt sein (BGE 129 I 249 E. 5.2; vgl. auch BGE 130 III 42 E. 3.2.2).

### **E. 4.3.5**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, ein gewichtiges Interesse an der Einsicht in das Gutachten ergebe sich aus den Haftungsansprüchen, die sie gegen ehemalige Führungskräfte, beratende Rechtsanwälte und die Mitbeteiligte 1 als Revisionsstelle geltend mache. In der Rekurschrift führte sie im Einzelnen die verschiedenen Haftungsklagen auf, welche sie bis zu diesem Zeitpunkt eingereicht oder vorbereitet hatte. Die Klage gegen die Rechtsanwälte war damals bereits eingereicht und ist mittlerweile vom Handelsgericht abgewiesen worden (Handelsgericht, HG03). Mit Bezug auf dieses Verfahren besteht jedenfalls kein Anlass, Beweismittel auf dem Weg des Gesuchs um Informationszugang nach § 20 IDG zu erheben. Was die anderen ins Auge gefassten Haftungsklagen betrifft, ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Kenntnis des Gutachtens und seiner Beilagen für die Klageerhebung zwar nicht unerlässlich ist, sie aber wohl erleichtern würde. Insofern hat die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht. Daran ändert nichts, dass es sich bei den Verfahren, die sie allenfalls in die Wege leiten will, um Zivilprozesse handeln würde und nicht wie in den erwähnten Praxisbeispielen (E. 4.3.4) um Strafverfahren oder Staatshaftungsprozesse: Die öffentlich-rechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte können grundsätzlich unabhängig von der Einleitung eines Zivilprozesses in Anspruch genommen werden. Zwar kann ihre Geltendmachung rechtsmissbräuchlich sein, wenn sie zur Vorbereitung eines Zivilprozesses geschieht; das Bundesgericht nennt die unzulässige Beweisausforschung und die Umgehung zivilprozessualer Editions Vorschriften als mögliche Fälle des Rechtsmissbrauchs (vgl. BGE 138 III 425 E. 5.5 f.; Mirco Ceregato/Lucien Müller, Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht: [k]ein Mittel zur Beweisausforschung, Jusletter 20. August 2012, Rz. 21

ff.). Rechtsmissbrauch ist hier jedoch bereits deswegen nicht gegeben, weil die Beschwerdeführerin in erster Linie einen Anspruch auf Einsicht in Akten über die eigene Person geltend macht.

#### **E. 4.3.6**

Als Fazit ist festzuhalten: Weil die Beschwerdeführerin über Einsichtsansprüche nach Art. 29 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 (und allenfalls Art. 10 Abs. 2) BV verfügt, ist nicht entscheidend, dass die Mitbeteiligten die Zustimmung zum Informationsgesuch im Sinn von § 26 Abs. 2 IDG verweigert haben. Es ist eine Interessenabwägung im Sinn von § 23 IDG vorzunehmen.

#### **E. 4.3.7**

Anzumerken ist, dass die noch nicht in Kraft getretene Neuregelung der Einsicht in die Akten abgeschlossener Strafverfahren an diesem Ergebnis nichts ändern würde. Die Beschwerdeführerin hätte als Dritte einen Anspruch auf Akteneinsicht, der ein entsprechendes Interesse voraussetzt und unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung steht (§ 151d lit. b des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG] in der Fassung vom 27. Oktober 2014 [ABI Nr. 45, 7. November 2014, Meldungsnummer 90477; ABI Nr. 4, 30. Januar 2015, Meldungsnummer 99657] in Verbindung mit Art. 101 Abs. 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO]; vgl. Antrag und Weisung vom 23. Oktober 2013 zum Gesetz über die in der Direktion der Justiz und des Innern verwendeten besonderen Personendaten [ABI Nr. 45, 15. November 2013, Meldungsnummer 51807]). Die bundesverfassungsrechtlichen Ansprüche wären ebenso zu beachten wie jetzt im Verfahren nach IDG. Als Dritte wäre die Beschwerdeführerin übrigens zu betrachten, weil sie nicht Geschädigte des Strafverfahrens Nr. 01 war und die Entfernung des Gutachtens samt Beilagen aus den Akten der Untersuchung Nr. 02 rechtswirksam ist (vgl. den Rekursentscheid der Beschwerdegegnerin vom 30. Dezember 2010, E. II/4, der insoweit vom Verwaltungsgericht [VGr, 26. Januar 2012, VB.2011.00094] nicht aufgehoben wurde).

#### **E. 4.4**

Die Vorinstanz erwog, dass das Vetorecht der betroffenen Personen nach § 26 Abs. 2 IDG zu stossenden Ergebnissen führen könnte, wenn der Zugang zu eigenen Personendaten der gesuchstellenden Person infrage steht. Sie prüfte die Sache daher im Sinn einer Eventualbegründung aufgrund einer einschränkenden Auslegung von § 26 Abs. 2 IDG, die in einer analogen Anwendung von § 22 Abs. 2 IDG besteht. Laut dieser Bestimmung sind Personendaten trotz einer Sperrung im Sinn von § 22 Abs. 1 IDG bekanntzugeben, wenn die gesuchstellende Person nachweist, dass die Sperrung sie an der Verfolgung eigener Rechte gegenüber der betroffenen Person hindert. Im Einklang mit der Lehre setzte die Vorinstanz nicht voraus, dass die Durchsetzung der Rechte ohne Informationszugang komplett unmöglich wäre; es genüge aber auch nicht, wenn sie sich aufgrund des Informationszugangs bloss bequemer und weniger aufwendig gestalten (so auch Martina Küng, Praxiskommentar IDG, § 22 N. 17). Es sei zudem eine Interessenabwägung nach § 23 IDG vorzunehmen, wobei an den Interessennachweis hohe Anforderungen zu stellen seien, weil der Gesetzgeber durch die Regelung von § 26 Abs. 2 IDG den Schutzinteressen der betroffenen Person grundsätzlich Vorrang eingeräumt habe. Die Gewährung des Zugangs zu besonderen Personendaten ohne ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person komme deshalb nur in Betracht, wenn die Verweigerung der Zustimmung gegen

Treu und Glauben verstosse oder rechtsmissbräuchlich erscheine. Nach dieser Auslegung ergeben sich aus der analogen Anwendung von § 22 Abs. 2 IDG weniger weitgehende Ansprüche der Beschwerdeführerin als aus dem Bundesverfassungsrecht. Jedenfalls erscheint ausgeschlossen, dass die Beschwerdeführerin aus dieser Bestimmung umfassendere Ansprüche ableiten könnte als aus Art. 29 Abs. 2 BV, weil § 22 Abs. 2 IDG im für die Beschwerdeführerin günstigsten Fall eine Interessenabwägung zur Folge hätte, wie sie § 23 IDG vorsieht; eine solche ergibt sich jedoch auch aus Art. 29 Abs. 2 BV. Demnach erweist sich die Möglichkeit einer einschränkenden Auslegung von § 26 Abs. 2 IDG im Sinn einer analogen Anwendung von § 22 Abs. 2 IDG als nicht relevant für den vorliegenden Fall. Es kann hier offenbleiben, ob ein selbständiger Anwendungsbereich für eine derartige einschränkende Auslegung besteht und wie § 22 Abs. 2 IDG zu interpretieren wäre.

### **E. 5.1**

In der Interessenabwägung stehen sich die Interessen der Beschwerdeführerin und jene der Mitbeteiligten gegenüber. Öffentliche Interessen, die gegen den Informationszugang bzw. die Akteneinsicht sprechen, werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich (vgl. § 23 Abs. 2 IDG).

### **E. 5.2**

Wie erwähnt (E. 4.3), besteht das Interesse der Beschwerdeführerin sowohl im Zugang zu den eigenen Daten als auch im Nutzen, den ihr das Gutachten und dessen Beilagen bei der Durchsetzung allfälliger Haftungsansprüche bringen. Das letztere Interesse ist allerdings zu relativieren, weil die Haftungsklagen die Kenntnis des Gutachtens und seiner Beilagen nicht voraussetzen.

### **E. 5.3**

Nach § 23 Abs. 3 IDG liegt ein gegen die Einsichtnahme sprechendes privates Interesse insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird. Der Begriff der Privatsphäre ist im Sinn von Art. 13 BV und des Persönlichkeitsschutzes von Art. 28 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) auszulegen.

### **E. 5.4**

Die Vorinstanz geht mit der Beschwerdegegnerin und den Mitbeteiligten davon aus, dass die Gewährung des Informationszugangs faktisch einer Veröffentlichung von Straftaten gleichkäme, weil sämtliche Gläubiger der Beschwerdeführerin einen gesetzlichen Anspruch auf Einsicht in die Akten des Liquidators hätten (Art. 320 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 8a des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG]).

#### **E. 5.4.1**

Es trifft zu, dass die Gläubiger über das schutzwürdige, besondere und gegenwärtige Interesse verfügen, das für die Einsicht in die Akten des Liquidators erforderlich ist, und dass sich dieses Einsichtsrecht grundsätzlich auf sämtliche Akten erstreckt. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht einwendet, ist allerdings gemäss der Praxis in bestimmten Ausnahmefällen die Einsicht zu verweigern, so unter anderem, "wenn der Bekanntgabe eines bestimmten Aktenstücks eine gebieterische Pflicht zur Geheimhaltung entgegensteht" (vgl. BGE 93 III 4 E. 1). Der Eingriff in die Privatsphäre muss verhältnismässig im Sinn von Art. 36 Abs. 3 BV sein (BGE 135 III 503 E. 3.4; zum Ganzen Urs Möckli in: Daniel Hunkeler [Hrsg.], Kurzkommentar SchKG, 2. A., Basel 2014, N. 4 ff.; James T. Peter in:

Adrian Staehelin/Thomas Bauer/Daniel Staehelin [Hrsg.], Basler Kommentar SchKG I, 2. A., 2010, Art. 8a N. 5 ff.). Der von der Mitbeteiligten 1 angeführte Entscheid widerspricht dem nicht (BGr, 14. November 2011, 5A\_334/2011 = Pra 2012 Nr. 20). In der Lehre wird der Regelungsgegenstand von Art. 8a SchKG als typische Datenschutzproblematik bezeichnet (Möckli, Art. 8a N. 4; Peter, Art. 8a N. 2); unter diesem Gesichtspunkt ist das Einsichtsgesuch zu behandeln, unabhängig davon, dass das Datenschutzgesetz nach seinem Art. 2 Abs. 2 lit. d nicht anwendbar ist. Demnach wird der Liquidator bei Einsichtsgesuchen von Gläubigern zwischen dem Interesse an der Einsicht und entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen eine Abwägung vorzunehmen haben, deren Ergebnis auf dem vorgesehenen Rechtsweg angefochten werden kann. Entgegen der Annahme der Vorinstanz und der Mitbeteiligten 1 hat die Beschwerdeführerin, soweit ersichtlich, diese Rechtslage nirgends grundsätzlich in Zweifel gezogen: In ihrem Rekurs an die Beschwerdegegnerin vom 2. November 2009 macht sie nur geltend, eine vorgängige Verpflichtung zur Geheimhaltung sei aufgrund von Art. 8a SchKG nicht zulässig (weil sie, ist zu ergänzen, einem Verzicht auf die Interessenabwägung gleichkäme). Wenn sie in der Beschwerde die Zulässigkeit von Auflagen zuhanden des Liquidators vertritt, steht dies zwar im Widerspruch zu ihrem sonst vertretenen Standpunkt; es kann jedoch nicht als Anerkennung einer voraussetzungslosen Pflicht des Liquidators zur Einsichtsgewährung verstanden werden.

#### **E. 5.4.2**

Die Mitberücksichtigung der Folgenabschätzung ist im Rahmen einer Interessenabwägung grundsätzlich zulässig und je nach den Umständen auch angezeigt. Die Folgenabschätzung muss jedoch ihre Grenze dort finden, wo sich die fraglichen faktischen Konsequenzen nicht direkt aus dem zu fällenden Entscheid ergeben, sondern gegebenenfalls aus einem weiteren, davon unabhängigen Entscheid, der in einem anderen Verfahren zu treffen ist. Im vorliegenden Verfahren um Informationszugang ist allein massgeblich, dass der Liquidator den Gläubigern der Beschwerdeführerin die hier streitigen Daten nicht voraussetzungslos und schon gar nicht automatisch bekanntzugeben, sondern im Fall von Einsichtsgesuchen eine Interessenabwägung vorzunehmen hat, die der Überprüfung in einem anderen gerichtlichen Verfahren unterliegt. Wie deren Ergebnis lautet – ob also den Gläubigern der Beschwerdeführerin die Einsicht nach Art. 320 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 8a Abs. 1 und 2 SchKG zu gewähren wäre und konkret gewährt würde – ist nicht vorweg im vorliegenden Verfahren zu beantworten und für dieses nicht relevant. Auch die von der Beschwerdeführerin angeregte Auflage betreffend Geheimhaltung zuhanden des Liquidators hat zu unterbleiben: Weder erscheint sie erforderlich noch sind die Behörden im Verfahren um Informationszugang dafür zuständig.

#### **E. 5.4.3**

Demnach hätte die Vorinstanz nicht berücksichtigen dürfen, dass – als Folge der Gutheissung allfälliger Einsichtsgesuche von Gläubigern durch den Liquidator – die streitigen Daten einem grösseren Personenkreis bekannt werden könnten. Zu Unrecht ist sie davon ausgegangen, dass die Einsichtnahme durch die Beschwerdeführerin einer faktischen Veröffentlichung von Straftaten gleichkomme.

#### **E. 5.5**

Die Abwehr allfälliger Haftungsklagen wäre nicht als schützenswertes Interesse aufzufassen (BGE 138 III 425 E. 6.3). Die Mitbeteiligten bringen dieses Argument denn

auch nicht vor; die Mitbeteiligte 1 weist es gar ausdrücklich zurück.

#### **E. 5.5.1**

Die Mitbeteiligte 1 macht geltend, dass das Gutachten und seine Beilagen zahlreiche interne Korrespondenz und persönliche Notizen von Mitarbeitenden enthielten und ebenso Geschäftsgeheimnisse. Diese umfassten "geheim zu haltende Arbeitsvorgänge und dergleichen", wobei es in der Natur der Sache liege, dass nicht im Einzelnen begründet werden müsse, worin die Geschäftsgeheimnisse bestünden. Die Vorinstanz führt aus, die Beilagen zum Gutachten enthielten "zahlreiche Unterlagen von Mitarbeitenden der [Mitbeteiligten 1], E-Mails, Memos zu [...] internen Telefonaten und Besprechungen, Entwürfe, Handnotizen etc., die auch Informationen über interne Strukturen und Arbeitsvorgänge (Aufgabenverteilung, Informationswege etc.)" lieferten, weshalb eine Bekanntgabe die Privatsphäre der Mitbeteiligten 1 und wohl auch deren Geschäftsgeheimnisse betreffe.

#### **E. 5.5.2**

Die Vorinstanz hat zutreffend festgestellt, dass die Beilagen zahlreiche interne Dokumente der Mitbeteiligten 1 und persönliche Akten von deren Mitarbeitenden enthalten. Zu finden sind etwa interne E-Mails, Memoranden, Präsentationen für interne Meetings, Zwischenergebnisse, handschriftliche Notizen sowie Print Screens, die den Aufbau von Datensammlungen zeigen. Im Gutachten werden diese Unterlagen teilweise zitiert, oder es wird auf sie verwiesen. Es handelt sich insoweit um Personendaten der Mitbeteiligten 1 sowie Dritter. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Fällen die Privatsphäre der Betroffenen berührt wird, obwohl es sich um Unterlagen handelt, die sie in ihrer beruflichen Funktion erstellt haben (vgl. zur Thematik auch VGr, 4. September 2013, VB.2012.00510, E. 3.7, in Bezug auf Amtsträger einer öffentlich-rechtlichen Anstalt).

#### **E. 5.5.3**

Das Bestehen eines Geheimnisses setzt die relative Unbekanntheit der betreffenden Tatsachen, ein Geheimhaltungsinteresse und den Geheimhaltungswillen des Geheimnisherrn voraus. Unter das Geschäftsgeheimnis fallen alle Geheimnisse kaufmännischer oder betriebswirtschaftlicher Natur, die in irgendeiner Weise für die Organisation und die geschäftliche Tätigkeit eines Unternehmens von Bedeutung sind und damit Einfluss auf das Geschäftsergebnis haben können, wie etwa Informationen zur Betriebsorganisation (vgl. etwa Markus R. Frick in: Reto M. Hilty/Reto Arpagaus [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb, 2013, Art. 6 N. 12 und 17 mit zahlreichen weiteren, hier nicht interessierenden Beispielen; Marcel Alexander Niggli/Nadine Hagenstein in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Strafrecht II, 3. A., 2013, Art. 162 Strafgesetzbuch [StGB] N. 10 und 19). Dass die genannten Daten "Informationen über interne Strukturen und Arbeitsvorgänge (Aufgabenverteilung, Informationswege etc.)" der Mitbeteiligten 1 enthalten, wie die Vorinstanz ausführt, liegt auf der Hand. Daraus folgt allerdings noch nicht, dass es sich auch um Geschäftsgeheimnisse handelt, können doch nicht sämtliche Angaben zur Betriebsorganisation oder zu den Arbeitsgrundlagen als geheim gelten. Die Mitbeteiligte 1 bezeichnet weder die Art der Informationen näher, die nach ihrer Ansicht dem Geschäftsgeheimnis unterliegen, noch gibt sie eine einleuchtende Begründung für die Pauschalität ihres Hinweises. Ihre Auffassung, dass das Geschäftsgeheimnis definitionsgemäss eine präzisere Bezeichnung der betroffenen Dokumente verbiete, ist

offensichtlich haltlos, weil die Behörden dem Amtsgeheimnis (Art. 320 StGB) unterstehen und nicht nur der Informationszugang, sondern auch die Akteneinsicht im hängigen Verfahren zum Schutz des Geschäftsgeheimnisses eingeschränkt werden kann (Griffel, § 9 N. 9 mit Hinweisen). Als Fazit ist festzuhalten, dass die streitigen Daten jedenfalls Angaben über den internen Meinungsbildungsprozess und die Betriebsorganisation der Mitbeteiligten 1 enthalten, die deren Privatsphäre zuzuordnen sind. Ob sie dem Geschäftsgeheimnis unterliegen, kann aufgrund der Akten nicht entschieden werden.

### **E. 5.6**

Die Mitbeteiligte 1 beruft sich auf den Vertrauensschutz. Sie verweist auf eine Vereinbarung zwischen ihr und der Staatsanwaltschaft vom 27. August/13. September 2002 (in der Folge: Vereinbarung) "zwecks Vermeidung eines förmlichen Entsiegelungsverfahrens", worin die Verwendung der bei ihr sichergestellten und gesiegelten Dokumente geregelt wird. Sie habe davon ausgehen dürfen, dass die fraglichen Akten nur der untersuchungsrichterlichen Auswertung dienten, nicht aber zu formellen Prozessakten erhoben und deshalb keinen Dritten bekanntgegeben würden. Die bei ihr sichergestellten Dokumente hätten nach wie vor als versiegelt zu gelten. Laut der Stellungnahme der Mitbeteiligten 1 vom 4. März 2013 zuhanden der Beschwerdegegnerin soll die Vereinbarung so gehandhabt worden sein, dass die Staatsanwaltschaft um die Zustimmung der Mitbeteiligten 1 ersucht habe, wenn sie bestimmte Akten zu formellen Untersuchungsakten habe erheben wollen. So sei insbesondere durch separate Erklärung vereinbart worden, dass die Auswertung der Akten durch die Gutachter als untersuchungsrichterliche Auswertung gelte. Die Vorinstanz führt in ihrem Entscheid aus, dass die Mitbeteiligte 1 nicht mit einer "möglichen Bekanntgabe der [...] gesiegelten Akten" rechnen musste.

#### **E. 5.6.1**

Ins Leere zielt der Hinweis der Beschwerdegegnerin, es könne nicht widerlegt werden, dass die Mitbeteiligte 1 die Vereinbarung so verstanden habe, wie sie behaupte. Öffentlich-rechtliche Verträge sind nach dem Vertrauensprinzip auszulegen. Demnach ist einer Willensäusserung der Sinn zu geben, den ihr die empfangende Partei aufgrund der Umstände, die dieser im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und musste, wobei das öffentliche Interesse besonders zu beachten ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1103). Die Auslegung hat sich primär am Wortlaut zu orientieren; abzustellen ist dabei auf den normalen Sprachgebrauch, sofern nicht Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Parteien von einem besonderen Wortsinn ausgegangen sind (VGr, 10. Juli 2008, VK.2006.00007, E. 3.1 mit Hinweisen, auch zum Ganzen).

#### **E. 5.6.2**

Aus der Auslegung der Vereinbarung nach dem Vertrauensprinzip ergibt sich, dass dieser nicht der Sinn zuzumessen ist, den ihr die Mitbeteiligte 1 zuschreibt. Gemäss der Präambel wurde die Vereinbarung "zwecks Vermeidung eines förmlichen Entsiegelungsverfahrens" getroffen. Dies lässt darauf schliessen, dass die Vereinbarung selber die Funktion der Entsiegelung erfüllen und nicht bloss entsprechende spätere Vereinbarungen vorbereiten sollte. In Ziff. 4 wird vereinbart, dass die Mitbeteiligte 1 "sämtliche gesiegelten Akten und Daten zur untersuchungsrichterlichen Auswertung" freigebe, sobald die Staatsanwaltschaft

die in den Ziff. 2 f. bezeichneten Akten aussondere und zurückgebe. Aus der Verwendung des Partizips "gesiegelt" kann nicht geschlossen werden, dass die Siegelung über die Freigabe zur Auswertung hinaus Bestand haben sollte. Der Begriff "untersuchungsrichterliche Auswertung" ist nach dem üblichen Sprachgebrauch auf die gesamte untersuchungsrichterliche Tätigkeit bis hin zur Erhebung der Anklage, den Erlass eines Strafbefehls oder die Einstellung des Verfahrens zu beziehen. Die von der Mitbeteiligten 1 vertretene Auslegung, dass "untersuchungsrichterliche Auswertung" nur die Triage meine, ob die Dokumente für die Untersuchung wesentlich und deren Aktendossier beizufügen seien oder nicht, findet im Wortlaut keine Stütze. Die Vereinbarung behält keine weiteren Mitspracherechte der Mitbeteiligten 1 vor. Belege, die für ihre Ansicht sprechen, legt die Mitbeteiligte 1 nicht vor, obwohl solche nach ihren Ausführungen existieren müssten.

### **E. 5.6.3**

Der Gesamtzusammenhang spricht ebenfalls nicht für die Darstellung der Mitbeteiligten 1: Die Vereinbarung regelt, welche Daten der Mitbeteiligten 1 nach einer Aussonderung zurückzugeben waren und welche im Gegenzug im Prozess verwendet werden konnten. Die Interessenlage der Mitbeteiligten 1 sprach nicht dagegen, dass sie eine solche Vereinbarung ohne Vorbehalte unterzeichnete. Die schrittweise und nur gegenüber der Staatsanwaltschaft wirksame Entsiegelung, die laut der Mitbeteiligten 1 vereinbart worden sein soll, ist im Strafprozessrecht unbekannt. Dies gilt namentlich auch mit Bezug auf die damals geltende kantonale Strafprozessordnung vom 4. Mai 1919 (aStPO ZH; ausser Kraft getreten am 31. Dezember 2010 [OS 65, 566 f.]). Für den Zweck, den die Mitbeteiligte 1 verfolgte – die Wahrung der Privatsphäre und allfälliger Geschäftsgeheimnisse gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten und Dritten –, war eine solche Konstruktion auch nicht erforderlich, weil sie sich gegen die Gewährung der Akteneinsicht auf dem Rechtsweg wehren konnte, was sie schliesslich auch getan hat.

### **E. 5.6.4**

Sodann widersprechen Äusserungen und Handlungen der Staatsanwaltschaft der Darstellung der Mitbeteiligten 1: So stützte sie ihre erste, später aufgehobene Einstellungsverfügung vom 29. Januar 2008 auf das Gutachten. Dies zeigt, dass das Gutachten und damit auch seine Beilagen als entscheiderelevant betrachtet wurden. Weil es keine Geheimakten geben darf (Markus Schmutz in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar StPO I, 2. A., 2014, Art. 100 N. 10 mit weiteren Hinweisen), waren sie als Bestandteil der Untersuchungsakten aufzufassen. Daran ändert nichts, dass die Staatsanwaltschaft der Beschwerdeführerin die Einsichtnahme verweigerte, was einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gleichkam (so das Obergericht im Beschluss vom 20. Februar 2009, mit dem die Einstellungsverfügung aufgehoben wurde). Im vorliegenden Zusammenhang ist auch nicht entscheidend, dass die rechtskräftige zweite Einstellungsverfügung vom 17. September 2009 auf einer alternativen Begründung beruht. In einem Schreiben vom 5. März 2008 an den damaligen und heutigen Rechtsvertreter der Mitbeteiligten 1 bezeichnete die Staatsanwaltschaft das Gutachten samt Beilagen sogar ausdrücklich als "Gegenstand der (eigentlichen bzw. formellen) Untersuchungsakten". Die Beschwerdegegnerin hatte ihrerseits in ihrem die Akteneinsicht betreffenden Rekursentscheid vom 11. März 2004 Entsiegelung und Freigabe zur untersuchungsrichterlichen Auswertung gleichgesetzt, wobei zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststand, welche freigegebenen Daten für den Zweck des Untersuchungsverfahrens

relevant und entsprechend zu den Untersuchungsakten zu nehmen waren. Sie führt auch in ihrer Beschwerdeantwort aus, dass die Ansicht der Mitbeteiligten 1 objektiv nicht zutreffe.

#### **E. 5.6.5**

Schliesslich beruft sich die Mitbeteiligte 1 zu Unrecht darauf, dass das Öffentlichkeitsprinzip gemäss dem heutigen Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 im Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung noch nicht bestand. Die Ansprüche aus Art. 29 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 BV waren damals längst anerkannt (vgl. BGE 95 I 103 E. 2). Ebenso bestanden bereits das – im vorliegenden Verfahren allerdings nicht interessierende – Einsichtsrecht gemäss Art. 320 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 8a SchKG und das Akteneinsichtsrecht der Geschädigten im Strafprozess (§ 10 Abs. 3 aStPO ZH).

#### **E. 5.6.6**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Vertrauensgrundlage besteht, aufgrund deren die Mitbeteiligte 1 davon ausgehen durfte, dass die bei ihr sichergestellten Akten keinen Drittpersonen zugänglich gemacht würden.

#### **E. 5.7**

Gutachten und Beilagen enthalten besondere Personendaten der Mitbeteiligten 2–19 (vgl. E. 3.3). Das Schutzinteresse besteht unabhängig davon, ob die Beschwerdeführerin die Identität dieser Personen kennt: Daraus könnte noch nicht geschlossen werden, dass ihr weitere Informationen aus dem Strafverfahren bekanntgegeben werden dürfen. Wie erwähnt, trifft umgekehrt das Argument der Vorinstanz und der Mitbeteiligten 5, 7, 10 und 11 sowie 13 nicht zu, dass die Mitbeteiligten 2–19 besonders belastet würden, weil die Einsichtnahme faktisch eine Veröffentlichung der Strafakten zur Folge haben werde. Wie das Geheimhaltungsinteresse der Mitbeteiligten 2–19 zu gewichten wäre, wenn die streitigen Daten einem grösseren Personenkreis zugänglich gemacht würden, muss hier offenbleiben. Mit Bezug auf den hier allein infrage stehenden Informationszugang durch die Beschwerdeführerin ist allerdings festzuhalten, dass das Interesse der Mitbeteiligten 2–19 am Schutz ihrer Privatsphäre teils zu relativieren ist: Bei den Mitbeteiligten 2–16 handelt es sich um frühere Verwaltungsratsmitglieder und Kaderleute der Beschwerdeführerin. Sie gehörten mit Ausnahme des Mitbeteiligten 8 zu den Angeklagten – und Freigesprochenen – des im Jahr 2007 vor dem Bezirksgericht H durchgeführten öffentlichen Strafprozesses, der starke Beachtung fand (allerdings nicht mit den Strafverfahren zu verwechseln ist, in denen das hier streitige Gutachten erstellt bzw. verwendet wurde). Es handelt sich bei ihnen um der Öffentlichkeit mehr oder weniger bekannte Personen, die Führungspositionen in Politik und Wirtschaft bekleideten und denen entsprechend in Bezug auf den Zugang zu Informationen über die eigene Person ein nur eingeschränkter Persönlichkeitsschutz zuzugestehen ist, wobei allerdings die seither vergangene Zeit zu berücksichtigen ist. Praxis und Lehre zum Persönlichkeitsschutz nach Art. 28 ZGB sind sinngemäss zu beachten (vgl. etwa Andreas Meili in: Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Thomas Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar ZGB I, 5. A., 2014, Art. 28 N. 52 f.). Ob insoweit Unterschiede zwischen den Mitbeteiligten 2–16 bestehen, braucht hier nicht geklärt zu werden. Auf die Mitbeteiligten 17–19 treffen diese Relativierungen des Persönlichkeitsschutzes nicht zu.

#### **E. 5.8**

Somit ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die Einsicht in Akten über die eigene Person verlangt und zudem über ein gewisses Interesse am Informationszugang mit Blick auf die angestrebten Haftungsprozesse verfügt. Die Vorinstanz hat zu Unrecht erstens eine besondere und nicht nur eine spezifische Schutzwürdigkeit des Interesses vorausgesetzt und zweitens den grundrechtlichen Gehalt des Informationszugangsgesuchs nicht berücksichtigt. Den Interessen der Beschwerdeführerin stehen die Interessen der Mitbeteiligten 2–19 am Schutz ihrer Personendaten (darunter auch besondere), der Mitbeteiligten 1 am Schutz ihrer Privatsphäre und allenfalls ihrer Geschäftsgeheimnisse sowie von Dritten am Schutz ihrer Personendaten gegenüber. Anders als die Vorinstanz annimmt, kann sich die Mitbeteiligte 1 nicht auf den Vertrauensschutz stützen. Zudem ist im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen, dass der Liquidator in Anwendung von Art. 320 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 8a SchKG einem breiteren Personenkreis Dateneinsicht gewähren könnte. Sodann gilt für die Mitbeteiligten 2–16, bei denen es sich um ehemalige Verwaltungsratsmitglieder und Kaderangestellte der Beschwerdeführerin handelt, dass ihnen in Bezug auf den Zugang zu Informationen über die eigene Person der Persönlichkeitsschutz nur eingeschränkt zusteht. Die eventualiter vorgenommene Ermittlung und Gewichtung der massgeblichen Interessen durch die Vorinstanz erweist sich somit aus verschiedenen Gründen als fehlerhaft.

## **E. 6**

Im Folgenden ist das Interesse der Beschwerdeführerin an der Einsicht in ihre eigenen Daten gegen die entgegenstehenden Interessen abzuwägen. Diese Abwägung ist nicht abstrakt, sondern mit Bezug auf die streitigen Dokumente vorzunehmen.

### **E. 6.1**

Vorweg ist zu prüfen, inwieweit die materiellen Bestimmungen des Obligationenrechts, welchen die privatrechtlichen Beziehungen zwischen der Beschwerdeführerin und den Mitbeteiligten unterstehen bzw. unterstanden, in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind. Indem sich die Mitbeteiligte 1 darauf beruft, dass der Beschwerdeführerin die streitigen Akten auch als Auftraggeberin nicht zustünden, macht sie sinngemäss geltend, dass Art. 400 des Obligationenrechts (OR), der die Rechenschafts- und Herausgabepflicht der Beauftragten regelt, hier zu beachten sei. Trifft dies zu, wäre Art. 400 OR auch im Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und ihren ehemaligen Verwaltungsratsmitgliedern einschlägig: Unabhängig von der umstrittenen Rechtsnatur des Rechtsverhältnisses zwischen der Gesellschaft und ihren Organen geht die Lehre davon aus, dass subsidiär Auftragsrecht zur Anwendung kommt, was gerade im Bereich der Sorgfalts- und Treuepflicht des Verwaltungsrats gemäss Art. 717 OR in Frage kommt (Georg Krneta, Praxiskommentar Verwaltungsrat, 2. A., Bern 2005, N. 275 ff.; Martin Wernli/Marco A. Rizzi in: Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Rolf Watter [Hrsg.], Basler Kommentar OR II, 4. A., 2012, Art. 710 N. 9). Soweit es sich bei den Mitbeteiligten um (ehemalige) Arbeitnehmende der Beschwerdeführerin handelt, wäre demgegenüber Art. 321b OR über die Rechenschafts- und Herausgabepflicht der Arbeitnehmenden anzuwenden. Weil der bundesverfassungsrechtliche Anspruch auf Einsicht in die eigenen Daten in Bezug auf die Rechtsgrundlagen, den Zweck sowie die Berechtigten und Verpflichteten nicht mit den genannten Rechenschafts- und Herausgabeansprüchen übereinstimmt, ist nicht von der Anwendbarkeit der auftrags- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen auszugehen. Eine derartige Aussage lässt sich auch nicht den Ausführungen des Bundesgerichts entnehmen, das eine unzulässige Beweisausforschung durch Inanspruchnahme des

datenschutzrechtlichen Einsichtsrechts mit dem Argument verneinte, die Daten hätten auch nach Art. 400 OR herausgegeben werden müssen (BGE 138 III 425 E. 6.4). Praxis und Lehre zu Art. 400 und Art. 321b OR sind jedoch im Sinn von Anhaltspunkten mitzubersichtigen.

## **E. 6.2**

Die Mitbeteiligte 1 macht geltend, die Einsicht in ihre internen Akten würde ihre Privatsphäre und insbesondere ihr Geschäftsgeheimnis verletzen.

### **E. 6.2.1**

Der Anspruch auf Einsicht in Akten über die eigene Person erstreckt sich grundsätzlich auch auf interne Dokumente (vgl. BGE 125 II 473 E. 4c/aa und bb, zu Art. 8 und 9 Abs. 2 lit. b DSGVO; vgl. auch VGr, 4. September 2013, VB.2012.00510, E. 3). Zu beachten ist, dass die Beschwerdeführerin nicht Einblick in sämtliche sie betreffenden internen Akten der Mitbeteiligten 1 verlangt, sondern dass es um Akten geht, die von den Gutachtern ausgewählt wurden, weil diese sie mit Blick auf die Beurteilung des Verhaltens der Mitbeteiligten 1 bei der Revision und der Rechnungslegung für relevant hielten; entsprechend ist davon auszugehen, dass die Dokumente von besonderem Interesse für die von der Beschwerdeführerin angestrebten Haftungsprozesse sind.

### **E. 6.2.2**

Vorliegend sind zwar die internen Dokumente einer Privatperson betroffen, die den Schutz der Privatsphäre anrufen kann (vgl. auch David Rosenthal, Handkommentar DSGVO, Art. 9 N. 17, zu Art. 9 Abs. 3 DSGVO). Dies kann jedoch nicht das entscheidende Kriterium in der Interessenabwägung sein: Andernfalls würde der Anspruch auf Einsicht in Akten über die eigene Person weitgehend unterlaufen, wenn diese von Privatpersonen gesammelt wurden. Der Schutz des Geschäftsgeheimnisses verlangt keine pauschale Geheimhaltung sämtlicher Akten, die von der Mitbeteiligten 1 stammen. Dasselbe gilt für den Persönlichkeitsschutz der Mitarbeitenden sowie Dritter, dem auch mit Anonymisierungen und Kürzungen Rechnung getragen werden kann (vgl. auch BGE 138 III 425 E. 6.5). Andere besondere Gründe, die eine Geheimhaltung rechtfertigen würden, werden nicht vorgebracht (ein solcher Grund wäre etwa die Gefahr, dass der Gegenpartei die eigene Prozesstaktik offengelegt werden müsste; vgl. VGr, 4. Dezember 2013, VB.2013.00383, E. 4.3.3 f.; vgl. auch Nicolas Bracher/Eyal I. Tavor, Das Auskunftsrecht nach DSGVO – Inhalt und Einschränkung im Vorfeld eines Zivilprozesses, SJZ 2013, S. 45 ff., 49 f.). Dies alles führt zum Fazit, dass die Geheimhaltungsinteressen der Mitbeteiligten 1, ihrer Mitarbeitenden und Dritter nicht generell, sondern nur punktuell dem Informationszugang entgegenstehen. Was die Mitbeteiligte 1 betrifft, vermöchten nur allfällige Geschäftsgeheimnisse das Interesse der Beschwerdeführerin am Informationszugang zu überwiegen.

### **E. 6.2.3**

Die obigen Überlegungen werden nicht erschüttert, wenn man die Rechenschafts- und Herausgabepflicht der Beauftragten nach Art. 400 OR einbezieht. Entgegen der Ansicht der Mitbeteiligten 1 kann der Praxis zu dieser Bestimmung nicht entnommen werden, dass der Beschwerdeführerin die Einsicht in die internen Dokumente aus auftragsrechtlicher Sicht zu verweigern wäre. Gemäss Bundesgericht umfasst zwar die Herausgabepflicht "rein interne Dokumente wie vorbereitende Studien, Notizen, Entwürfe, Materialsammlungen und eigene Buchhaltungen" nicht (BGE 139 III 49 E. 4.1.3; ebenso Walter Fellmann, Berner Kommentar, 1992, Art. 400 OR N. 136). Interne Dokumente unterliegen jedoch der

Rechenschaftspflicht, wenn sie für die Überprüfung relevant sind, ob der Auftrag vertragsgemäss ausgeführt wurde. Dann muss ihr Inhalt der Auftraggeberin in geeigneter Form zur Kenntnis gebracht werden. Die Dokumente müssen allerdings nicht zwingend vorgelegt werden, sondern es ist eine Abwägung mit den Geheimhaltungsinteressen der Beauftragten vorzunehmen (BGE 139 III 49 E. 4.1.3). Die Beauftragte hat selbst über Elemente Rechenschaft abzulegen, die ihre Schadenersatzpflicht begründen (Fellmann, Art. 400 N. 19; BGE 138 III 425 E. 6.4).

#### **E. 6.2.4**

Die Mitbeteiligte 1 beruft sich nur pauschal auf das Geschäftsgeheimnis. Weil das Gesuch um Informationszugang zahlreiche interne Dokumente der Mitbeteiligten 1 betrifft, ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass Geschäftsgeheimnisse betroffen sein könnten. Weil die Vorinstanzen das Einsichtsbegehren der Beschwerdeführerin bereits aus anderen Gründen abwiesen, hatten sie keinen Anlass, die Frage abzuklären. Der Sachverhalt ist im Verwaltungsverfahren grundsätzlich von Amtes wegen zu klären, doch unterliegt eine Partei aufgrund von Treu und Glauben der Mitwirkungspflicht in Bezug auf Tatsachen, die der Behörde nicht oder nur schwer zugänglich sind (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 99 mit Hinweisen). Für die Bezeichnung der vom Geschäftsgeheimnis betroffenen Dokumente ist die Mitwirkung der Mitbeteiligten 1 unerlässlich. Die Mitbeteiligte 1 ist daher unter Hinweis auf die Säumnisfolgen aufzufordern, begründet darzutun, für welche Dokumente oder Kategorien von Dokumenten sie den Schutz des Geschäftsgeheimnisses beansprucht. Adäquate Säumnisfolge ist die Berücksichtigung der ungenügenden Mitwirkung im Rahmen der Beweiswürdigung in dem Sinn, dass das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen – von allfälligen offensichtlichen Fällen abgesehen – als nicht nachgewiesen gälte.

#### **E. 6.3**

Mit Bezug auf die besonderen Personendaten der Mitbeteiligten 2–19 ist zu unterscheiden, in welchen Dokumenten diese zu finden sind.

##### **E. 6.3.1**

Zahlreiche Daten finden sich in Dokumenten, die ursprünglich von der Beschwerdeführerin selber stammen. Die Vorinstanz nennt "E-Mails, Sitzungsprotokolle, Notizen, Vorbereitungsarbeiten des Verwaltungsrates, der Finanzkommission". Diese Dokumente müssen der Beschwerdeführerin ohnehin bekannt sein. Im Übrigen könnte sie darauf wohl nach Art. 400 OR oder Art. 321b OR zugreifen. In diesem Zusammenhang ist auch an die Aktenrückgabepflicht des Verwaltungsrats nach Art. 717 OR zu erinnern, deren Umfang allerdings umstritten und die hier ebenfalls nicht direkt massgeblich ist (vgl. dazu Eric Homburger, Zürcher Kommentar, 1997, Art. 717 OR N. 844 ff.). Weiter enthalten die Beilagen des Gutachtens auch öffentlich zugängliche Dokumente wie etwa Jahresrechnungen, Protokolle der Generalversammlung oder Presseberichte. Gegen die Einsichtsgewährung könnte sprechen, dass diese Dokumente neu zusammengestellt wurden und als Grundlage der Interpretation durch die Gutachter dienten, weshalb die in ihnen enthaltenen Informationen über die Mitbeteiligten 2–19 im Zusammenhang mit dem Gutachten als besondere Personendaten einzustufen sind (E. 3.3). Gleichwohl erscheint der Eingriff in die Privatsphäre der Mitbeteiligten 2–19, der im Zugang der Beschwerdeführerin zu ihr bereits bekannten oder öffentlich zugänglichen Dokumenten besteht, als ausgesprochen geringfügig – dies selbst in Anbetracht dessen, dass von besonderen

Personendaten auszugehen ist. Er kann daher die Einschränkung des Informationszugangs nicht rechtfertigen. Dasselbe gilt im Ergebnis für den Zugang zu den Schlussfolgerungen des Gutachtens über die Mitbeteiligten 2–19, die sich auf die genannten Dokumente stützen: Der Beschwerdeführerin würden damit keine neuen Tatsachen über die Mitbeteiligten 2–19 eröffnet, sondern fachkundige Würdigungen ihr bereits bekannter Tatsachen, die allenfalls aufgrund des neu geschaffenen Kontexts in einem neuen Licht erscheinen mögen.

#### **E. 6.3.2**

Gleich ist mit Bezug auf die Unterlagen zu entscheiden, welche die Kontakte zwischen der Beschwerdeführerin und der Mitbeteiligten 1 belegen. Es handelt sich etwa um den E-Mail-Verkehr zwischen Mitarbeitenden beider Unternehmen, gemeinsame Präsentationen, Revisionsberichte und Prüfungsberichte der Konzernprüfer. Auch diese Dokumente sind der Beschwerdeführerin bekannt, weshalb die Gewährung des Zugangs zu ihnen und zu den betreffenden Ausführungen des Gutachtens die Privatsphäre der Mitbeteiligten 2–19 nur geringfügig berührt.

#### **E. 6.3.3**

Soweit sich besondere Personendaten der Mitbeteiligten 2–19 in Dokumenten finden, die nicht von der Beschwerdeführerin stammen und dieser nicht bekannt sind, überwiegt dagegen das Interesse am Schutz der Privatsphäre, weshalb das Einsichtsrecht nur beschränkt zu gewähren ist (vgl. E. 7.4.1).

#### **E. 6.4**

Dieselben Grundsätze sind sinngemäss auf die Personendaten Dritter anzuwenden: Sofern diese in Dokumenten genannt werden, die öffentlich zugänglich oder der Beschwerdeführerin bekannt sind, wird nur unwesentlich in deren Persönlichkeitsrechte eingegriffen, wenn die Beschwerdeführerin erneut Zugang zu diesen Dokumenten erhält. Im Übrigen geht der Schutz ihrer Privatsphäre vor, weshalb das Einsichtsrecht auch hier nur beschränkt zu gewähren ist (vgl. E. 7.4.1). Zu beachten ist, dass diesen Dritten bisher noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 26 Abs. 1 IDG eingeräumt wurde.

#### **E. 6.5**

In Bezug auf die methodischen Hinweise des Gutachtens und die in den Beilagen wiedergegebenen Auszüge aus Handbüchern und Standards bestehen keine Interessen, die gegen eine Einsichtsgewährung sprechen könnten.

#### **E. 6.6**

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass die Abwägung der massgeblichen Interessen nicht zu einem anderen Ergebnis führt, wenn das Gutachten als Ganzes ins Blickfeld genommen wird. Der Gesamtzusammenhang vermag den Gehalt oder das Gewicht der behandelten Gesichtspunkte nicht entscheidend zu ändern.

#### **E. 7.1**

Die Bekanntgabe von Informationen ist ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn ihr ein überwiegendes Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) fordert, den Informationszugang nur soweit einzuschränken, wie es zur Wahrung der überwiegenden Interessen unerlässlich ist. Die Einschränkung kann namentlich durch Anonymisierungen oder Kürzungen erfolgen.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob eine nur teilweise Bekanntgabe überhaupt realisierbar ist oder ob doch über den Zugang zum Gutachten samt Beilagen insgesamt zu entscheiden ist.

### **E. 7.2**

Die Vorinstanz hält es für unmöglich, die Informationen mit direktem oder indirektem Bezug zu den Mitbeteiligten zu denjenigen ohne solchen Bezug zu trennen. Sie begründet dies damit, dass im Gutachten verschiedene Informationen miteinander verarbeitet würden, die dann in die Schlussfolgerungen einflössen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz gebietet das Interesse an der Wahrung der Privatsphäre jedoch in der Regel nicht, die Informationen mit Bezug zu den Mitbeteiligten geheim zu halten. Im Übrigen überzeugt es auch nicht, sämtliche Angaben zu den Mitbeteiligten unabhängig von der Art und der Intensität des Bezugs gleich zu behandeln. Auch wenn etwa Schlussfolgerungen des Gutachtens auf geheimzuhaltenden Informationen aufbauen sollten, ohne jedoch ihrerseits solche zu enthalten, sind die Schlussfolgerungen selbst nicht als geheimzuhaltende Informationen einzustufen. Wenn einzelne Beilagen und Textpassagen geheimzuhalten sind, wirkt sich dies auf den Rest des Gutachtens und der Beilagen nicht aus.

### **E. 7.3**

Der Verwaltungsaufwand ist kein relevantes Kriterium der Interessenabwägung. Dies ergibt sich indirekt aus § 25 Abs. 2 IDG, der die Bearbeitung von Gesuchen, die einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen, nur von einem Interessennachweis abhängig macht (vgl. Thönen, § 25 N. 6 ff.). Ein Interessennachweis liegt hier vor, kann sich die Beschwerdeführerin doch auf verfassungsmässige Rechte stützen (vgl. Thönen, § 25 N. 8). Im Übrigen ist ein unverhältnismässiger Aufwand erst anzunehmen, wenn das öffentliche Organ das Gesuch mit seinen 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]). Eine wesentliche Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung liegt nicht schon vor, wenn die Mitarbeitenden des öffentlichen Organs zusätzliche Arbeitsstunden leisten müssen, sondern erst dann, wenn dieses wegen des Gesuchs um Informationszugang seine Kernaufgaben nicht mehr wahrnehmen könnte (VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00750, E. 5.3; Begründung des Regierungsrats zur IDV, ABI 2008, 916 ff., 934). Angesichts des Umfangs der hier streitigen Akten werden jedoch gewisse Schematisierungen nicht zu vermeiden sein.

### **E. 7.4**

Der Beschwerdeführerin ist daher unter den in E. 6 genannten Vorbehalten der Zugang zum Gutachten und seinen Beilagen zu gewähren.

#### **E. 7.4.1**

Im Einzelnen bedeutet dies: – Der Mitbeteiligten 1 ist unter Androhung von Säumnisfolgen Gelegenheit einzuräumen, begründet darzulegen, für welche Dokumente oder Kategorien von Dokumenten sie sich auf das Geschäftsgeheimnis berufen will. Sollte sich aufgrund der Beweiswürdigung ergeben, dass Dokumente dem Geschäftsgeheimnis unterliegen, sind diese von der Einsichtnahme auszunehmen, und die Hinweise auf sie sowie ihre Wiedergabe im Gutachten sind wegzulassen bzw. wegzukürzen. Für den Säumnisfall ist anzudrohen, dass der Nachweis, das Gutachten und die Beilagen enthielten Geschäftsgeheimnisse, als nicht erbracht angesehen werde, von allfälligen offensichtlichen Fällen abgesehen. – In den Dokumenten, die der Beschwerdeführerin nicht bekannt sind,

sind die Mitbeteiligten 2–19 sowie Dritte zu anonymisieren bzw. durch Kürzungen unkenntlich zu machen. Entsprechend ist vorzugehen, soweit das Gutachten diese Dokumente wiedergibt. Soweit aufgrund der Anonymisierungen und Kürzungen trotz des bereits vorhandenen Wissens keine Rückschlüsse auf betroffene Dritte mehr möglich sind – oder soweit deren Persönlichkeitsrechte nicht betroffen sind –, kann auf deren Anhörung im Sinn von § 26 Abs. 1 IDG verzichtet werden (VGr, 12. Januar 2011, VB.2010.00461, E. 3.3.2). Als der Beschwerdeführerin unbekannte Dokumente haben jene Dokumente zu gelten, die weder öffentlich zugänglich sind noch – wie etwa ihre interne Kommunikation, Sitzungsprotokolle ihrer Organe, ihre Korrespondenz unter Einschluss der Korrespondenz der Organe und Angestellten oder zu ihren Händen verfasste Berichte – dem Einflussbereich der Beschwerdeführerin zuzurechnen sind. – Im Übrigen ist der Beschwerdeführerin Einsicht in das Gutachten samt Beilagen zu gewähren.

#### **E. 7.4.2**

Mit Bezug auf den Text des Gutachtens ist anzumerken: In Anwendung der genannten Grundsätze dürften die eigentlichen Antworten (und damit auch das Summary) sowie die "Grundlagen", in denen die Gutachter die verwendeten Referenzwerke – wie Handbücher und Standards – darstellen, der Beschwerdeführerin ganz oder weitestgehend offenzulegen sein. Anonymisierungen und Kürzungen werden im Wesentlichen bei den Begründungen und den Darstellungen der chronologischen Abläufe vorzunehmen sein. Diese Ausführungen verweisen oft auf die Beilagen, zitieren diese oder fassen deren Aussagen zusammen. Soweit in solchen Passagen Beilagen wiedergegeben werden, zu denen der Zugang nicht zu gestatten ist, sind sie wegzukürzen, und die Hinweise auf diese Beilagen sind wegzulassen. In diesem Fall ist zu prüfen, ob eine Zusammenfassung erstellt werden kann (§ 13 Abs. 2 IDV). Ist dies nicht möglich und sollte deswegen der Sinn der entsprechenden Ausführungen nicht mehr erkennbar sein, sind die Antworten auf die betreffenden Teilfragen ganz wegzulassen.

#### **E. 7.5**

Der Informationszugang ist von der Beschwerdegegnerin durchzuführen. Daher ist die Sache an diese zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG), und sie ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin im Sinn der Erwägungen teilweise Einsicht in das Gutachten samt Beilagen zu gewähren. Vorbehalten bleiben allfällige Geschäftsgeheimnisse der Mitbeteiligten 1 sowie Anonymisierungen und Kürzungen zur Wahrung der Privatsphäre der Mitbeteiligten 2–19 und Dritter (E. 7.4). Beim vorliegenden Entscheid handelt es sich nicht nur deshalb um einen Rückweisungsentscheid, weil das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen noch festgestellt werden muss, sondern auch deshalb, weil der Beschwerdegegnerin bei den Anonymisierungen und Kürzungen ein Entscheidungsspielraum verbleibt (vgl. BGE 138 I 143 E. 1.2).

#### **E. 8.1.1**

Nach § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sind die Gerichtskosten den Parteien entsprechend ihrem Unterliegen aufzuerlegen. Vorliegend obsiegt die Beschwerdeführerin überwiegend. Soweit der Beschwerdegegnerin die Prüfung von Geschäftsgeheimnissen aufgetragen wird, handelt es sich um eine Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang; eine solche ist als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2 mit Hinweisen; Marco Donatsch, Kommentar VRG,

§ 64 N. 5; vgl. auch Plüss, § 13 N. 70 mit einer Übersicht über die nicht einheitliche Praxis). Die Beschwerdeführerin unterliegt immerhin insoweit, als bereits feststeht, dass die Einsicht teilweise nur mit einigen Anonymisierungen und Kürzungen gewährt werden kann. Es rechtfertigt sich, ihr einen Zehntel der Gerichtskosten und neun Zehntel der Beschwerdegegnerin und einzelnen Mitbeteiligten aufzuerlegen.

### **E. 8.1.2**

Die Bezeichnung der kostenpflichtigen Mitbeteiligten richtet sich nach folgenden Überlegungen: Wer im vorinstanzlichen Verfahren obsiegt hat, bleibt Partei, selbst wenn er sich nicht mehr mit eigenen Anträgen am Verfahren beteiligt (Bertschi, Vorbem. zu §§ 21–21a N. 17 mit weiteren Hinweisen). Auch Mitbeteiligte, die von Amtes wegen in das Verfahren einbezogen wurden, können unter diesen Umständen mit Kosten belastet werden (vgl. VGr, 4. Juni 2009, VB.2009.00173, E. 4). Im erstinstanzlichen Verfahren gab die Beschwerdegegnerin allen Mitbeteiligten im Sinn von § 26 Abs. 2 IDG Gelegenheit zu einer Stellungnahme, die nicht mit der Parteistellung verbunden ist. Auf die Möglichkeit, sich am Verfahren als Parteien mit den entsprechenden Rechten und Pflichten (insbesondere den Kosten- und Entschädigungspflichten unterliegender Parteien im Sinn der §§ 13 und 17 VRG) zu beteiligen, wurden die Mitbeteiligten nicht ausdrücklich aufmerksam gemacht (vgl. hierzu VGr, 12. Januar 2011, VB.2010.00461, E. 4.3.2). Die Beschwerdegegnerin verzichtete in Anwendung von § 29 Abs. 2 lit. b IDG und § 35 Abs. 5 IDV auf eine Gebührenerhebung. Die Vorinstanz bezog die Mitbeteiligten – angesichts des Verfahrensausgangs zulässigerweise – nicht ein. Von vornherein nicht als Parteien zu gelten haben jene Mitbeteiligten, die sich ausdrücklich oder stillschweigend auf die Verweigerung der Zustimmung beschränkten. Aus Billigkeitsgründen sind jenen Mitbeteiligten ebenfalls keine Kosten aufzuerlegen, die nur im Verfahren vor der Beschwerdegegnerin eigene Verfahrensträge stellten. Demnach sind nur jene Mitbeteiligten mit Kosten zu belasten, die vor dem Verwaltungsgericht eigene Verfahrensträge stellten und damit Parteistellung in Anspruch nahmen, also die Mitbeteiligten 1, 3, 5, 7 und 10–13.

### **E. 8.1.3**

Folglich sind die Gerichtskosten zu einem Zehntel der Beschwerdeführerin und zu je einem Zehntel der Beschwerdegegnerin sowie den genannten Mitbeteiligten aufzuerlegen, wobei Letztere solidarisch füreinander haften (§ 14 VRG; Plüss, § 14 N. 13 ff.). Die Kosten des Rekursverfahrens sind ebenfalls entsprechend zu verteilen.

### **E. 8.2**

Der Beschwerdeführerin ist für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine Prozessentschädigung von insgesamt Fr. 5'400.- (inkl. MWST von 8 % = Fr. 400.-) zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Diese Entschädigung ist zu gleichen Teilen den Mitbeteiligten 1, 3, 5, 7 und 10–13 aufzuerlegen (§ 17 Abs. 3 VRG). Die Beschwerdegegnerin als unterliegende Amtsstelle ist nicht entschädigungspflichtig (Plüss, § 17 N. 93).

### **E. 9**

Der vorliegende Rückweisungsentscheid gilt als Vor- bzw. Zwischenentscheid und ist daher nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) direkt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar.

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