

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00382 vom 15. Januar 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-01-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00382

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00382 du 15 janvier 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00382 del 15 gennaio 2015

Regeste

Akteneinsicht | Verweigerung der Akteneinsicht. Begründungspflicht. Interessenabwägung. Ehrverletzung. Eine Verweigerung der Akteneinsicht erschiene im vorliegenden Fall als unverhältnismässig. Der Beschwerdeführer vermutet, dass innerhalb eines langjährigen Nachbarschaftsstreits ein ihn in seiner Ehre verletzender Brief an die Gemeinde geschrieben wurde. Dies trifft zwar nicht zu, jedoch kann sich der Beschwerdeführer hiervon nur überzeugen, wenn ihm der Brief vorliegt. Demgegenüber stehen keine höheren schützenswerte Interessen der Briefeschreiberin, insbesondere auch deshalb, weil sie auf Teilnahme am Verfahren ausdrücklich verzichtet hat (E. 4.4). Die Verweigerung der Akteneinsicht kann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zwar einem Deeskalationsinteresse dienen. Im vorliegenden Fall erschiene dies jedoch als kontraproduktiv und wird eine Befriedung der Situation eher durch eine Offenlegung des Schreibens erreicht. Somit besteht kein höher zu gewichtendes Deeskalationsinteresse mittels Akteneinsichtsverweigerung (E. 4.5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2

Der Beschwerdegegner bringt vor, im konkreten Fall sei die Verweigerung des Akteneinsichtsrechts in das Schreiben von C vom 2. Oktober 2012 gerechtfertigt gewesen, da anhand der eskalierenden nachbarschaftlichen Streitigkeiten eine vermittelnde Lösung gesucht worden sei und der Persönlichkeitsschutz von C zu berücksichtigen sei. Die Vorinstanz führt hierzu aus, dass der Beschwerdegegner sein Ermessen pflichtgemäss ausgeübt und auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet habe. Es sei nachvollziehbar, den Persönlichkeitsschutz von C im vorliegenden Fall höher zu gewichten als das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, der Beschluss der Vorinstanz vom 16. Mai 2014 enthalte keine richtige, angemessene und überzeugende Begründung und verletze somit den Grundsatz des rechtlichen Gehörs.

E. 3.2

Am 2. Oktober 2012 richtete C innerhalb seit Jahren andauernder nachbarlicher Streitigkeiten im Gebiet "E" ein Schreiben an die Gemeinde B und wies darin auf unhaltbare Zustände im betroffenen Gebiet, verursacht durch den Beschwerdeführer, hin. Die offizielle Zufahrt zu ihrer persönlichen Liegenschaft sei nicht mehr möglich. Der Beschwerdegegner wurde durch das Schreiben aufgefordert, das Zufahrtsrecht auch für Besucher durchzusetzen. Aufgrund dieses Schreibens wurde der Bausekretär der Gemeinde B beauftragt, mit dem Beschwerdeführer einen Besprechungstermin zu vereinbaren. Mit E-Mail vom 11. Oktober 2012 wurde dem Beschwerdeführer die Zustellung des Schreibens von Frau C in Aussicht gestellt und ein Besprechungstermin angekündigt. In der Zwischenzeit beschloss der Beschwerdegegner, aufgrund der schon lange herrschenden nachbarlichen Spannungen im Gebiet "E", das Bauamt von der Vermittlung zwischen den Parteien zu entbinden und das Schreiben von C dem Beschwerdeführer nicht zu unterbreiten. Der Beschwerdegegner beschloss, mit zwei Gemeinderäten beim Beschwerdeführer vorstellig zu werden, um endlich eine Lösung für die nachbarlichen Streitigkeiten zu finden. Am 13. Dezember 2012 erhob der Beschwerdeführer Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat D aufgrund Verweigerung der Akteneinsicht in das Schreiben von C. Am 17. Dezember 2012 fand ein persönliches Treffen zwischen dem Beschwerdeführer und zwei Gemeinderäten des Beschwerdegegners statt, über dessen genauen Inhalt gemäss Aktenlage verschiedene Darstellungen bestehen. Mit Beschluss vom 15. November 2013 gab der Bezirksrat D der Aufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers in dem Sinn Folge, als dass es die Angelegenheit dem Beschwerdegegner zur Neubeurteilung und zum Erlass eines begründeten und anfechtbaren Entscheids betreffend das Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers zurückwies. Am 17. Dezember 2013 entschied der Gemeinderat B, dem Beschwerdeführer das Akteneinsichtsrecht in ein Schreiben von C vom 2. Oktober 2012 zu verweigern.

E. 3.3

Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) verankerten Anspruch der Betroffenen auf rechtliches Gehör ergibt sich als Teilgehalt auch die Begründungspflicht (Kaspar Plüss in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014, § 10 N. 15 ff.; Griffel, § 28, N. 5). Eine sachgerechte Anfechtung ist nur möglich, wenn sich sowohl die Partei wie auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. Der Gehörsanspruch nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken (VGr, 14. Juli 2010, VB.2010.00218, E. 4.2). Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1, 126 I 97 E. 2b). In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihre Verfügung stützt (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 368 f. und 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen).

E. 3.4

Eine Verletzung der Begründungspflicht ist vorliegend nicht ersichtlich. Die Vorinstanz hat in ihrem Beschluss vom 16. Mai 2014 zunächst erörtert, welches die Voraussetzungen für die Verweigerung einer Akteneinsicht in das Schreiben von C vom 2. Oktober 2012 sind. Schliesslich führte die Vorinstanz aus, dass im vorliegenden Fall lange herrschende nachbarschaftliche Spannungen im Gebiet "E" vorliegen und dass im konkreten Fall der Persönlichkeitsschutz von C höher zu gewichten sei als das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers, insbesondere angesichts der Rechtsprechung, dass in der Regel ein schutzwürdiges Interesse besteht, die Identität von Anzeigerstattern geheimzuhalten, um diese vor ungerechtfertigten Massnahmen zu schützen (vgl. dazu hinten E. 5.2). Des Weiteren weist die Vorinstanz auf die Akten des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens zwischen den Parteien hin und erörtert zudem, dass der Beschwerdeführer den wesentlichen Inhalt des Schreibens von C anlässlich des persönlichen Treffens mit zwei Gemeinderäten des Beschwerdegegners am 17. Dezember 2012 ohnehin mitgeteilt wurde. Ziel dieser Besprechung war es, eine Lösung für die unerfreulichen nachbarlichen Streitigkeiten zwischen allen Parteien zu finden. Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang vor, dass die Begründung, C vor ungerechtfertigten Massnahmen zu schützen, unzutreffend sei, da im Gegenteil C wegen mehrfacher übler Nachrede und wegen mehrfacher Beschimpfung gegen ihn bestraft worden sei. Letztgenannte Tatsache trifft zwar offenbar zu, tangiert aber nicht die Nachvollziehbarkeit der Begründung der Vorinstanz. Die im Strafbefehl vom 17. März 2011 festgestellten Tatbestände haben mit der vorliegenden konkreten Nachbarschaftsstreitigkeit betreffend Zufahrtsberechtigung keinen Zusammenhang. Es liegt somit insgesamt eine genügende Begründung vor, welche sich nicht mit allen, aber den wesentlichen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV ist nicht ersichtlich.

E. 4.1

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, dass seinerseits schutzwürdige Interessen bezüglich der Akteneinsicht bestünden, nämlich die Verteidigung seiner Ehre sowie der persönliche Schutz vor den Angriffen des Lebenspartners von C.

E. 4.2

Gemäss § 8 Abs. 1 VRG sind Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, dazu berechtigt, in die Akten Einsicht zu nehmen. § 8 f. VRG sind allerdings nur bezüglich eines Verwaltungsverfahrens anwendbar, welches den Erlass einer Verfügung (oder den ausdrücklichen Verzicht des Erlasses einer solchen) erwarten lässt (vgl. Felix Uhlmann, Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, in: Isabelle Häner, Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, S. 2 ff.). Ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung richtet sich das Akteneinsichtsrecht nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG). Die Frage des Verwaltungsverfahrens wurde im Beschluss des Bezirksrats D vom 15. November 2013 bejaht. Der Beschwerdegegner sei nach aussen aufgetreten und habe Vorkehrungen getroffen, die den Erlass einer Verfügung erwarten liessen. Dieser Ansicht ist beizupflichten. Es ist weiter davon auszugehen, dass das Verwaltungsverfahren vor dem Beschwerdegegner bis anhin nicht rechtskräftig abgeschlossen ist (vgl. Alain Griffel in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, § 8 N. 4, 22 ff.). Auch von den Parteien wurde das Vorliegen eines Verwaltungsverfahrens weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren bestritten. Vorliegend ist deshalb das VRG und

nicht das IDG anwendbar.

E. 4.3

Nach § 9 Abs. 1 VRG kann die Einsicht in ein Aktenstück zur Wahrung wichtiger öffentlicher oder schutzwürdiger privater Interessen oder im Interesse einer noch nicht abgeschlossenen Untersuchung verweigert werden. Die Verweigerung ist in den Akten zu vermerken und zu begründen. Gemäss § 8 Abs. 2 VRG soll der wesentliche Inhalt eines Aktenstückes, in welches die Einsicht verweigert wurde, jedoch insoweit mitgeteilt werden, als dies ohne Verletzung der zu schützenden Interessen möglich ist. Bei mündlicher Bekanntgabe ist ein Protokoll zu erstellen, das derjenige zu unterzeichnen hat, der die Einsicht verlangt. Das Akteneinsichtsrecht kann von vornherein nur durch wesentliche öffentliche Interessen aufgewogen werden (vgl. Plüss, § 9 N. 7 ff.). Solche dürften der Akteneinsicht eher selten entgegenstehen. Häufiger sind private Interessen, entweder solche einer Gegenpartei oder von Dritten, die am Verfahren nicht beteiligt sind. Im Vordergrund stehen der Schutz der Persönlichkeit sowie die Wahrung von Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen (VGr, 23. November 2011, VB.2011.00371, E. 3.2.2; Plüss, § 9 N. 9). Es besteht regelmässig ein schutzwürdiges Interesse, die Identität von Anzeigerstattem bzw. Informanten geheimzuhalten, um diese vor ungerechtfertigten Massnahmen zu schützen (VGr, 23. Januar 2002, VB.2001.00376, E. 4.e; Plüss, § 9 N. 9). Geschützt werden können auch im Allgemeinen Personen, denen Nachstellungen, Anfeindungen oder rechtswidrige Beeinträchtigungen drohen (VGr, 23. November 2011, VB.2011.00371, E. 3.2.2). Nach der zu dieser Frage ergangenen Praxis ist zwar das Interesse an der Ergreifung rechtlicher Schritte des Einsichtsgesuchstellers ebenfalls zu gewichten, doch überwiegt es dasjenige der Informanten nicht in jedem Fall. Insbesondere bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit jeglicher rechtlicher Schritte seitens des Einsichtsgesuchstellers überwiegt das Interesse am Schutz der Informanten (BGr, 11. Juni 1996, ZBl 98/1997, S. 567 ff., E. 6.c; vgl. auch BGr, 18. September 1991, ZBl 93/1992, S. 362 ff., E. 5). Nach Ermittlung der massgeblichen, einander gegenüberstehenden Interessen müssen diese gewichtet und gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV sorgfältig und umfassend gegeneinander abgewogen werden. Die Behörde hat ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Stehen der Akteneinsicht überwiegende Interessen entgegen, so bedeutet dies nicht automatisch, dass die Einsichtnahme gänzlich zu verweigern ist. Im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips darf eine Einschränkung nicht weiter gehen als in sachlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht erforderlich (Plüss, § 9 N. 11 f.).

E. 4.4

Vorliegend stehen sich die Interessen des Beschwerdeführers – der Schutz seiner Ehre sowie der Schutz vor den Angriffen des Lebenspartners von C – dem Persönlichkeitsschutz von C und dem Interesse der Vermeidung von weiteren Eskalationen der nachbarschaftlichen Streitigkeiten gegenüber (vgl. zum Interesse der Deeskalation z. B. BGr, 11. Juni 1996, ZBl 98/1997, S. 567 ff., E. 6.c) . Diese Interessen sind gegeneinander abzuwägen (vgl. auch Plüss, § 9 N. 11 f.). Eine Verweigerung der Akteneinsicht erschiene angesichts der vorliegenden Interessenlage als unverhältnismässig. Erstens scheinen in den gesamten nachbarschaftlichen Streitigkeiten seit Jahren sowohl auf Seiten des Beschwerdeführers als auch auf Seiten von C gewisse Auseinandersetzungen und rechtlich untersuchte Tätigkeiten vorgelegen zu haben, welche am 17. März 2011 beispielsweise zu einem Strafbefehl gegen C hinsichtlich verschiedener Ehrverletzungen gegenüber dem

Beschwerdeführer geführt haben. Der Beschwerdeführer äussert aufgrund dieser langen Vorgeschichte in seiner Beschwerde die Vermutung, dass das Schreiben von C vom 2. Oktober 2012 rassistische und antisemitische Passagen enthalten könnte, und möchte sich persönlich davon überzeugen, dass im konkreten Schreiben keine neuen Ehrverletzungen gegen ihn bestehen. Das Schreiben vom 2. Oktober 2012 enthält keine solchen Passagen. Eine Beurteilung ist allerdings nur dann möglich, wenn einem das Schreiben vorliegt. Angesichts der langandauernden Nachbarstreitigkeiten und der direkt gegen ihn erhobenen Vorwürfe seitens C ist das Interesse des Beschwerdeführers, sich persönlich vom Inhalt des Briefes vom 2. Oktober 2014 zu überzeugen, nachvollziehbar. Auf der anderen Seite besteht kein besonderes Interesse, C als Informantin vor ungerechtfertigten Massnahmen bzw. weiteren Nachstellungen zu schützen. Zunächst ist ihre Identität dem Beschwerdeführer bereits bekannt. Des Weiteren verzichtete C mit Schreiben vom 16. Dezember 2014 ausdrücklich auf Teilnahme bzw. weitere Stellungnahme zum Beschwerdeverfahren. Somit überwiegen die tangierten Interessen des Beschwerdeführers den Schutz von C.

E. 4.5

Zweitens herrschen im Gebiet "E" nachweislich seit längerer Zeit intensive Nachbarstreitigkeiten, welche sich offenbar im Laufe der Zeit intensiviert haben. Die Absicht des Beschwerdegegners (und der Verweis der Vorinstanz hierauf), eine inhaltliche und vermittelnde Lösung zwischen den Parteien zu finden, ohne die Streitigkeiten zu verschärfen, erscheint zwar vernünftig. Angesichts der zahlreichen Streitigkeiten kommt dem Anliegen, weitere Eskalationen zu vermeiden, um die Situation befrieden zu können, entscheidendes Gewicht zu. Die Verweigerung der Akteneinsicht kann einem solchen Zweck dienen (vgl. ähnlich BGr, 11. Juni 1996, ZBl 98/1997, S. 567 ff., E. 6.c). Im vorliegenden Fall erscheint es allerdings zweifelhaft, ob die Aktenverweigerung in den Brief vom 2. Oktober 2012 zu diesem Zweck geeignet ist. Vielmehr scheint die Aktenverweigerung konkret eher kontraproduktiv zu wirken, wie das vorliegende Beschwerdeverfahren zeigt. Eine Befriedung der Situation wird letztlich damit erreicht, dass der Inhalt des Schreibens dem Betroffenen bekannt ist. Es besteht somit kein höher zu gewichtigendes öffentliches Interesse zur Deeskalation der Streitigkeit mittels Akteneinsichtsverweigerung, welches den Interessen des Beschwerdeführers entgegenstehen würde.

E. 5

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

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