

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00416 vom 30. November 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-11-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00416

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00416 du 30 novembre 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00416 del 30 novembre 2017

Regeste

Akteneinsicht | [Nachdem der Rekurs gegen die Verweigerung der Akteneinsicht in die Baugesuchsakten ausserhalb eines Bewilligungsverfahrens gutgeheissen wurde, macht die Behörde überwiegende private Interessen der Bauherrschaft sowie die Verpflichtung zur vorgängigen Einholung deren Stellungnahme geltend.] Die Frage, wie das in Art. 17 KV verankerte Öffentlichkeitsprinzip in Bezug auf abgeschlossene Baubewilligungsverfahren zu verwirklichen ist, berührt wichtige öffentliche Interessen in einem Bereich der hoheitlichen Staatstätigkeit und den Beschwerdeführer bei seiner Aufgabenerfüllung in erheblicher Weise, da dem Entscheid präjudizielle Bedeutung zukommt (E. 1.1.3). Bei öffentlichen Organen vorhandene Informationen sind nach dem IDG grundsätzlich öffentlich zugänglich und die Bekanntgabe einer Information kann nur verweigert werden, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. An Baugesuchsunterlagen, welche bereits während des Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufgelegt wurden, sind keine der Einsicht entgegenstehende überwiegende private Interessen ersichtlich. Ob der Bewilligungsentscheid von der Einsicht auszunehmen wäre, konnte vorliegend offengelassen werden (E. 2.1 und 2.2). Enthaltene Informationen, welche zugänglich gemacht werden sollen, Personendaten, ist den davon betroffenen Personen zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Baugesuchsakten enthalten in der Regel Hinweise auf die Verhältnisse der Eigentümer und demzufolge Personendaten im Sinn von § 26 Abs. 1 IDG, weshalb ihnen vor Gewährung der Einsicht Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist (E. 2.3). Teilweise Gutheissung und (Sprung-)Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Es stellt sich daher die Frage, ob die Gewährung von Einsicht für Private in die Baugesuchsakten Dritter in einem bereits rechtskräftigen Baubewilligungsverfahren ein legitimationsbegründendes kommunales Interesse darstellt.

E. 1.1

Die Frage der Legitimation im Rahmen des kantonalen Beschwerdeverfahrens ist unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Bestimmungen zu prüfen, müssen sich doch Parteien, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG]; vgl. zum Ganzen VGr, 25. Juni 2015, VB.2005.00104, E. 1.2; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 102 ff.). Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Ihre Legitimation kann sich jedoch auch aus der allgemeinen, in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittenen Klausel von Art. 89 Abs. 1 BGG ergeben, wonach zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG dürfen Gemeinwesen indes nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden. Ihre Legitimation ist dann zu bejahen, wenn sie gleich oder ähnlich wie eine Privatperson oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen sind sowie ein schutzwürdiges und aktuelles eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 161 E. 2.1 mit Hinweisen, 138 II 506 E. 2.1.1; Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 102 ff.). Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus.

E. 1.2

Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, wie eine Privatperson betroffen zu sein. Soweit er geltend macht, er sei im Bereich des Planungs- und Baurechts zur Autonomiebeschwerde befugt, so trifft dies zwar grundsätzlich zu, doch geht es vorliegend nicht um kommunales Recht, bei dessen Auslegung und Anwendung sich die Gemeinde auf dem Rechtsmittelweg wehren dürfte, sondern um das Akteneinsichtsrecht Dritter in Baugesuchsakten gestützt auf das kantonale Datenschutzgesetz. Zwar verfügte hier der Beschwerdeführer bei der Abwägung entgegenstehender privater Interessen über einen Ermessensspielraum, doch kann der Entscheid über kantonal normierte Akteneinsichtsgesuche nicht dem kommunalen Ermessen überlassen bleiben. Jedenfalls spielen dabei keine autonomiegeschützten örtlichen Gegebenheiten eine Rolle.

E. 1.3

Die Frage, wie das in Art. 17 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) verankerte Öffentlichkeitsprinzip in Bezug auf abgeschlossene Baubewilligungsverfahren zu verwirklichen ist, berührt hingegen – wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt – wichtige öffentliche Interessen in einem Bereich der hoheitlichen Staatstätigkeit (VGr, 16. Dezember 2015, VB.2015.00536, E. 1.3.4; BGr, 4. März 2014, 1C_780/2013, E. 3 auch zum Folgenden). Die Bejahung der Legitimation setzt allerdings zusätzlich voraus, dass der angefochtene Entscheid den Beschwerdeführer bei seiner Aufgabenerfüllung in erheblicher

Weise berührt. Die Beurteilung von Informationszugangsgesuchen als Folge des seit dem 1. Oktober 2008 im Kanton Zürich für alle öffentlichen Organe geltenden Öffentlichkeitsprinzips gehört zur Verwaltungstätigkeit des Beschwerdeführers. Zwar genügt das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (BGE 137 IV 269 E. 1.4 mit weiteren Hinweisen und auch zum Folgenden). Doch hat das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens in Fällen bejaht, in denen einem Entscheid präjudizielle Bedeutung zukam. Angesichts der Praxis des Beschwerdeführers, ohne deren Einwilligung lediglich den verfahrensbetroffenen Personen Einsicht in die Bauakten zu gewähren, hat die Beantwortung der Frage für hängige und zukünftige Akteneinsichtsgesuche präjudizierende Wirkung.

E. 1.4

Damit ist die Legitimation des Beschwerdeführers vorliegend zu bejahen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

E. 2.1

Art. 17 KV gibt jeder Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Im dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) setzte der Kanton Zürich das Öffentlichkeitsprinzip um und vollzog einen Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 9. November 2005, ABI 2005, 1283 ff., 1296 [Weisung IDG]; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 1008). Bei öffentlichen Organen vorhandene Informationen sind nunmehr grundsätzlich öffentlich zugänglich, unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen (§ 20 Abs. 1 IDG; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 9 N. 4; Beat Rudin in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [Kommentar IDG], Zürich etc. 2012, § 20 N. 12). Die Bekanntgabe einer Information kann nur noch verweigert werden, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG).

E. 2.2

Strittig ist, ob der beantragten Akteneinsicht des Beschwerdegegners überwiegende private Interessen der Baugesuchsteller entgegenstehen. Nach § 23 Abs. 3 IDG liegt ein privates Interesse insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird.

E. 2.2.1

Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, werden im Sinn von § 309 Abs. 1 lit. a und b des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) bewilligungspflichtigen Bauvorhaben nach einer Vorprüfung öffentlich bekannt gemacht und die Baugesuchsunterlagen für 20 Tage öffentlich aufgelegt (§ 314 PBG). Diese enthalten gemäss § 3 Abs. 1 lit. b der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV) in der Regel die Grundrisse aller Geschosse sowie die Schnitte samt Höhenknoten, wobei insbesondere auch die Nutzweise und Zweckbestimmung der Räume eingetragen sein muss. Da diese Unterlagen folglich bereits während des Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufgelegt wurden, seien daran keine überwiegenden privaten Interessen ersichtlich. An

diesen Erwägungen ist nichts auszusetzen, weshalb vollumfänglich darauf verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

E. 2.2.2

Bereits in einem früheren Entscheid hat das Verwaltungsgericht sodann bezüglich Schutzinventare, welche ebenfalls zur Einsichtnahme offenstehen (vgl. § 203 Abs. 2 Satz 2 PBG), an diejenigen Unterlagen, die förmlichen Bestandteil des öffentlichen Inventars bilden, ein Einsichtsrecht grundsätzlich bejaht und für eine allfällige Beschränkung qualifizierte Gründe verlangt (VGr, 25. August 2005, VB.2005.00255, E. 5).

Demgegenüber schützte es die Verweigerung der Akteneinsicht gestützt auf Art. 4 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) und § 7 PBG, bevor die Pläne öffentlich aufgelegt worden waren (VGr, 25. August 2005, VB.2005.00255, E. 3).

E. 2.2.3

Der Beschwerdeführer bringt pauschal vor, es könnten darin auch Akten aus Anzeigeverfahren enthalten sein, bei dem die öffentliche Bekanntmachung gemäss § 13 Abs. 2 BVV entfalle und macht an Grundriss- bzw. Kubus- oder Zweckänderungen überwiegende private Interessen geltend. Doch bringt er weder vor, dass vorliegend solche Änderungen im Anzeigeverfahren stattgefunden hätten, noch inwiefern die Einsehbarkeit dieser Pläne – im Gegensatz zu im ordentlichen Verfahren öffentlich aufgelegten Plänen – die Privatsphäre der Eigentümer beeinträchtigen würde. Dass nach Erstellung der bewilligten Bauten eine Parzellierung des Grundstücks stattgefunden hat, ist dem Beschwerdegegner sodann aus dem öffentlichen Verkaufsinserat bereits bekannt und ergäbe sich auch ohne Weiteres aus dem ebenfalls öffentlich einsehbaren Grundbuch (Art. 970 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB]). Aus denselben Überlegungen wären auch an der Einsicht in abgeänderte Pläne bereits bewilligter Bauprojekte, welche ebenfalls in einem vereinfachten Verfahren behandelt werden (§ 325 Abs. 1 PBG), keine entgegenstehenden privaten Interessen ersichtlich.

E. 2.2.4

Hingegen bringt der Beschwerdeführer zutreffend vor, dass Entscheide betreffend die Bewilligung von Baugesuchen nur denjenigen Personen zugestellt werden, welche diesen innerhalb von 20 Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung des Baugesuchs verlangen (§ 315 Abs. 1 PBG). Ob Baubewilligungen daher allenfalls von der Einsicht auszunehmen wären, kann indessen offengelassen werden, da die vorliegend im Jahr 1992 im ordentlichen Verfahren ergangene Baubewilligung dem Beschwerdegegner bereits bekannt ist. Zudem hat er weder in diesen noch in allfällige im Anzeige- oder vereinfachten Verfahren ergangene Entscheide Einsicht verlangt.

E. 2.2.5

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch Art. 13 Abs. 2 BV nicht tangiert wird, welcher den Einzelnen in Bezug auf jedes staatliche Erheben, Sammeln, Verarbeiten, Aufbewahren oder Weitergeben von Angaben, die einen Bezug zur Privatsphäre einer Person haben vor Missbrauch dieser persönlichen Daten schützt (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, N. 389; Rainer J. Schweizer in: Bernhard Ehrenzeller u.a. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich etc. 2002, Art. 13 N. 38). Seitens des Beschwerdegegners sind keine Missbrauchsabsichten erkennbar und werden auch keine solchen geltend gemacht.

E. 2.3

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe § 26 Abs. 1 IDG verletzt, indem sie ihn angewiesen habe, Akteneinsicht zu gewähren, ohne dass die betroffenen Dritten vorgängig Gelegenheit zur Stellungnahme erhielten. Enthalten Informationen, welche zugänglich gemacht werden sollen, Personendaten, ist gemäss § 26 Abs. 1 IDG den davon betroffenen Personen zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Bei Personendaten handelt es sich um Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 Abs. 3 IDG). Der Begriff "Personendaten" ist weit zu verstehen: Er umfasst jede Information, welche direkt oder indirekt etwas über eine Person aussagt, spricht, einen auf eine bestimmte Person bezogenen Informationsgehalt besitzt (Rudin, Kommentar IDG, § 3 N. 16). Der Beschwerdegegner hat vorliegend bei der Beschwerdeführerin Einsicht in die zur Berechnung der Ausnützung relevanten Unterlagen beantragt. Diese enthalten, wie bereits erwähnt (E. 2.1.1), Informationen über die Innenaufteilung der Liegenschaft sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Räume. Zudem sind aus dem Baugesuch in der Regel die Baukosten ersichtlich. Damit enthalten die Baugesuchsakten indirekt Hinweise auf die Lebensweise sowie die finanziellen Verhältnisse der Eigentümer und demzufolge Personendaten im Sinn von § 26 Abs. 1 IDG, weshalb ihnen vor Gewährung der Einsicht Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist.

E. 2.4

Zusammengefasst vermochte der Beschwerdeführer nicht darzutun, dass vorliegend ein überwiegendes privates Interesse besteht, um die Einsichtnahme in die nachgesuchten Baugesuchsakten zu verweigern. Dem Beschwerdegegner steht grundsätzlich ein Anspruch auf Einsichtnahme in die Unterlagen zu, welche Bestandteil der förmlichen Baugesuchsakten bilden. Allerdings sind darin nach dem Gesagten Personendaten enthalten, weshalb der Beschwerdeführer den davon betroffenen Personen zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen hat, bevor die Einsicht – allenfalls unter Einschränkungen – gewährt werden kann. Demzufolge sind die Ziff. I und II des Rekursentscheids des Bezirksrates Uster vom 29. Mai 2017 und der Beschluss des Stadtrates Uster vom 22 März 2016 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zur Einholung einer Stellungnahme und zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen an den Stadtrat Uster zurückzuweisen.

E. 3

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind bei diesem Verfahrensausgang, bei dem beide Parteien teilweise unterliegen, je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Bezüglich der Kosten vor der Rekursbehörde rechtfertigt sich keine Änderung: Mit Blick auf den Rekursantrag und die nun erfolgte Rückweisung der Sache erscheint der Beschwerdegegner und damalige Rekurrent als obsiegende Partei. Es rechtfertigt sich daher, die vorinstanzliche Kostenverteilung zu belassen.

E. 4

Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid

herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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