

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00482 vom 25. April 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00482

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00482 du 25 avril 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00482 del 25 aprile 2019

Regeste

Informationszugang | Informationszugang (Zugang zu eigenen Personendaten). Zwischenentscheide sind durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken. Demnach ist vorausgesetzt, dass auch nach Vorliegen des Endentscheids ein aktuelles Rechtsschutzinteresse bestehen muss, indem sich der Zwischenentscheid auf das Urteil der angerufenen Instanz über den angefochtenen Entscheid auswirken kann. Dies ist bei Zwischenverfügungen über die Zulassung eines Beweismittels der Fall (E. 1.2.2). Feststellung einer Rechtsverzögerung durch die Vorinstanz (E. 2). Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit elektronischer Eingaben im Verwaltungsverfahren sind elektronische Datenträger mögliche und zulässige Beweismittel (E. 3.4.3). Jede Person hat grundsätzlich Zugang zu den eigenen Personendaten. Will das öffentliche Organ den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben, so hat es eine Verfügung zu erlassen (E. 5.3.1). Da bereits einige Personendaten gelöscht wurden, konnte dem Gesuch des Beschwerdeführers nicht mehr vollumfänglich nachgekommen werden. Aufgrund dessen bestand für diese Daten nur noch die Möglichkeit, dem Beschwerdeführer die nicht vollständige Gewährung des verlangten Informationszugangs in verbindlicher und anfechtbarer Weise mittels einer Verfügung zu eröffnen (E. 5.3.4). Kein Vorliegen einer personalrechtlichen Streitigkeit (E. 7.2). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Unter Aufhebung des angefochtenen Entscheides sei der Bezirksrat anzuweisen, den Stadtrat anzuhalten, A (unter Wahrung des Beratungsgeheimnisses) Einsicht in die vollständigen Akten zu geben.

E. 3.1

Vom Beschwerdeführer werden diverse Verletzungen des rechtlichen Gehörs vorgebracht.

E. 3.2

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV fliesst unter anderem das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und ihren Standpunkt zu allen relevanten Fragen wirksam zur Geltung zu bringen (VGr, 22. Mai 2018, VB.2018.00100, E. 2.1 mit weiteren Hinweisen). Das Akteneinsichtsrecht ist eine Voraussetzung des Äusserungsrechts und ganz allgemein eines fairen Verfahrens. Es setzt seinerseits die Vollständigkeit der Akten voraus. Die Behörden sind deshalb verpflichtet, alle entscheiderelevanten Vorgänge in den Akten festzuhalten. Es trifft sie also eine

Protokollierungs- und Aktenführungspflicht (Griffel, § 8 N. 5). Weiter folgt aus Art. 29 Abs. 2 BV die Pflicht der Behörde, die Vorbringen der Parteien tatsächlich zu hören, zu prüfen und in ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Entsprechend ist sie verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandeln, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist genüge getan, wenn sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. VGr, 17. Januar 2018, VB.2017.00097, E. 7.2 mit weiteren Hinweisen). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich sodann ein Anspruch auf Mitwirkung bei Beweiserhebungen und auf Abnahme der von den Beteiligten angebotenen, erheblichen Beweise. Ausserdem haben die Beteiligten einen Anspruch auf Stellungnahme zum Ergebnis der Beweiserhebungen (Griffel, § 8 N. 34). Der Anspruch auf Beweisabnahme gilt jedoch nicht absolut: Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Behörde von der Abnahme beantragter Beweismittel insbesondere dann absehen, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist (Unerheblichkeit des Beweismittels), wenn durch den angebotenen Beweis bereits Feststehendes bewiesen werden soll (Überflüssigkeit des Beweismittels) oder wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine Klärung herbeizuführen vermag (mangelnde Tauglichkeit des Beweismittels, was mittels antizipierter Beweiswürdigung festgestellt werden kann; vgl. BGr, 21. August 2014, 5A_282/2014, E. 3.2; BGE 117 Ia 262 E. 4b; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 18; zum Ganzen siehe VGr, 9. April 2015, VB.2014.00510, E. 4.1). Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur; die Verletzung des Gehörsanspruchs führt daher grundsätzlich unabhängig von den Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (statt vieler VGr, 28. Juni 2017, VB.2017.00076, E. 6.1). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts kann indes eine obere Instanz die Gehörsverletzung einer unteren Instanz heilen, wenn die Verletzung nicht schwer wiegt und die Rechtsmittelinstanz sowohl Tat- als auch Rechtsfragen uneingeschränkt überprüft. Selbst bei einer schweren Verletzung ist von einer Rückweisung abzusehen, wenn diese lediglich einen formalistischen Leerlauf darstellen und zu einer unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde (BGE 133 I 201 E. 2.2; BGE 132 V 387 E. 5.1; VGr, 22. März 2017, VB.2016.00751, E. 2.4).

E. 3.3.1

Der Beschwerdeführer rügt, ihm sei die Akteneinsicht vor dem Beschwerdegegner verweigert worden. Ausserdem sei nicht klar, wie der Entscheid zustande gekommen sei und wer konkret entschieden habe. Die Vorinstanz habe sein rechtliches Gehör verletzt, indem sie nicht auf seinen Antrag, "der Stadtrat sei anzuweisen, diesbezüglich Klarheit zu schaffen und ihm eine angemessene Frist zur Rekursergänzung einzuräumen" eingegangen sei.

E. 3.3.2

Der Beschwerdeführer stellte mit Schreiben vom 16. Oktober 2015 ein Gesuch um Akteneinsicht beim Beschwerdegegner. Mit Empfangsbestätigung vom 22. Oktober 2015 bestätigte der Beschwerdeführer, die Akten inklusive Verzeichnis bezüglich des Geschäfts Soziale Einrichtungen und Betriebe, Informationszugangsgesuch, Beschwerde wegen

Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung, Geschäftsnummer 01, in der Stadtkanzlei am 22. Oktober 2015 eingesehen und erhalten zu haben. Die Vorinstanz erwog, nichts hätte den Beschwerdeführer davon abgehalten, sich während des Beschwerdeverfahrens oder im Anschluss daran beim Beschwerdegegner konkret nach dem Zustandekommen des Entscheids zu erkundigen. Weiter sei allgemein bekannt und könne nötigenfalls allgemein zugänglichen Publikationen entnommen werden, aus welchen Mitgliedern der Stadtrat bestehe. Der Stadtratsentscheid hätte die einzelnen Mitglieder daher nicht namentlich auführen müssen. Die Vorinstanz hat sich mit der geltend gemachten Gehörsverletzung des Beschwerdeführers auseinandergesetzt und befunden, eine solche habe nicht stattgefunden. Sie hat daher das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt. Dem Verwaltungsgericht hat der Beschwerdegegner keine anderen Vorakten eingereicht, als diejenigen, welche auch der Beschwerdeführer erhalten hatte. Es ist daher und mangels konkreter Hinweise auf weitere Akten des Beschwerdegegners davon auszugehen, dass tatsächlich keine solchen bestehen und der Beschwerdeführer Einsicht in sämtliche Akten erhalten hat. Im Übrigen kann auf die Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG).

E. 3.4.1

Der Beschwerdeführer rügt, er habe der Vorinstanz mehrfach einen USB-Stick sowie eine CD eingereicht, auf welcher eine amtliche Auskunft der SEB vom 2. März 2015 zu hören sei, gemäss welcher Journaleinträge nicht gelöscht würden. Da die Vorinstanz sich nicht zum Inhalt der Datenträger geäußert und verfügt habe, der Beschwerdeführer erhalte Frist, um den Inhalt des USB-Sticks auszudrucken und in Papierform nachzureichen (bei unbenutztem Ablauf der Frist würde Verzicht darauf angenommen), habe sie sich nicht ernsthaft mit seinen wesentlichen Vorbringen im Zusammenhang mit der Auskunft der SEB auseinandergesetzt, und daher sein rechtliches Gehör verletzt.

E. 3.4.2

In ihrem Beschluss führte die Vorinstanz aus, dass sich der Beschwerdeführer am 12. Januar 2016 erneut zum Verfahren habe vernehmen lassen und der Eingabe eine CD sowie einen CD-Player beigelegt habe. In der erwähnten Eingabe vom 12. Januar 2016 hatte der Beschwerdeführer dargelegt, dass die auf der eingereichten CD enthaltene Auskunft der Basisbeschäftigung vom 2. März 2015 das einzige Beweismittel sei, welches bestätige, dass ein Journal (sog. Verlaufprotokoll) existiere, welches Angaben zu seiner Person und zu seinem Verhalten/Handeln enthalten würde. Die Vorinstanz hielt sodann fest, der Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten könne sich selbstredend nur auf Daten beziehen, die überhaupt vorhanden seien. Der Rekurrent [Beschwerdeführer] zähle zwar in der Rekursschrift zahlreiche Dokumente und Daten auf, die nach seiner Darstellung im Zusammenhang mit der absolvierten Basisbeschäftigung angelegt bzw. beschafft worden seien. Er scheine zu vermuten, dass diese Daten noch bestehen. Der Rekurrent bringe indes nichts vor, was seine Vermutung, wonach noch mehr Daten als die ihm damals bereits herausgegebenen, bestünden, auch nur glaubhaft machen würde. Auch aus den Akten sei nicht ersichtlich, dass die weiteren von ihm genannten Daten oder ein Teil davon noch bestehen könnten.

E. 3.4.3

Die Tonaufnahme auf dem USB-Stick (resp. der CD) soll nach den Ausführungen des Beschwerdeführers Aufschluss darüber geben, dass ausser den ihm bereits herausgegebenen

Daten noch weitere bestehen. Namentlich will er damit nach seinen Eingaben vom 7. Dezember 2015 und 12. Januar 2016 sowie gemäss seiner Beschwerde, S. 10 und 17 f., den Beweis erbringen, dass er am 2. März 2015 die amtliche Auskunft erhalten habe, wonach die Basisbeschäftigung alle für seinen Entwicklungsprozess erheblichen Tatsachen in einem Journal festhalten und dass dieses nicht gelöscht werde. Das in den Akten liegende Journal enthält jedoch keine diesbezüglichen Einträge. Indem sich die Vorinstanz in keiner Weise mit dem angebotenen und ihr eingereichten Beweismittel auseinandergesetzt hat, auch nicht etwa, indem sie es in antizipierter Beweiswürdigung beurteilte oder die Verwertbarkeit der Tonaufnahme als Beweismittel prüfte, hat sie das Recht des Beschwerdeführers auf Abnahme der gehörig angebotenen Beweismittel und mithin das rechtliche Gehör verletzt. Ebenso hat sie damit die Untersuchungspflicht verletzt. Entgegen der Auffassung gemäss der Präsidialverfügung des Bezirksrats vom 1. Dezember 2015 sind unabhängig von der Frage der Zulässigkeit elektronischer Eingaben im Verwaltungsverfahren elektronische Datenträger mögliche und zulässige Beweismittel (Plüss, § 7 N. 63). Nötigenfalls hat daher die Vorinstanz die Lesbarkeit der Datenträger – gegebenenfalls unter Beizug der für die Sicherheitseinstellungen IT-Verantwortlichen – zu gewährleisten. Indes erübrigt sich eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Beurteilung einer allfälligen Zulässigkeit dieses Beweismittels im Hinblick auf das strafrechtliche Verbot der unbefugten Aufnahme von Gesprächen nach Art. 179 ter des schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 und zur allfälligen Abnahme des Beweismittels. Der Beschwerdeführer führte an mehreren Stellen (vgl. oben) aus, was der wesentliche Inhalt der Audiodatei ist und was darauf zu hören ist. In den Akten befindet sich sodann ein Journal, welches auch der Beschwerdeführer erhalten hat. Aufgrund der Aktenlage sowie mangels weiterer Hinweise auf zusätzliche Journaleinträge muss in antizipierter Beweiswürdigung davon ausgegangen werden, dass das Verlaufsprotokoll nicht so geführt wurde, wie es nach der Sachdarstellung des Beschwerdeführers diesem mitgeteilt worden sein soll. Sofern ihm die Auskunft in der von ihm behaupteten Weise erteilt worden wäre, erweist sie sich als falsch und ändert nichts daran, dass heute nur die ihm bereits zugestellten Journaleinträge bestehen. Demgemäss ist in antizipierter Beweiswürdigung von der Abnahme der Audiodatei als Beweismittel abzusehen.

E. 3.5.1

Weiter rügt der Beschwerdeführer, sein rechtliches Gehör sei auch dadurch verletzt worden, dass die Vorinstanz ihm keine Gelegenheit geboten habe, sich zu ihrem unerwarteten Beweisergebnis zu äussern, obwohl es geeignet gewesen sei, ihren Entscheid zu beeinflussen.

E. 3.5.2

Die von der Vorinstanz zu den Akten genommenen Schreiben der SEB und des Beschwerdegegners aus einem parallel laufenden Verfahren betreffend Berichtigung der Integrationsempfehlung hielten lediglich ebenfalls fest, dass keine weiteren Unterlagen mehr bestehen würden. Sie befanden sich in den Akten der SEB, welche der Beschwerdegegner als Vernehmlassungsbeilage eingereicht hatte. Dem Beschwerdeführer wurde die Vernehmlassung sowie eine Kopie des Inhaltsverzeichnisses der Akten der SEB, woraus auch die beiden genannten Schreiben ersichtlich waren, am 19. Januar 2016 zur freigestellten Vernehmlassung zugeschickt mit dem Hinweis, dass in die Vernehmlassungsbeilagen in den Räumlichkeiten der Vorinstanz Einsicht genommen werden könne. Der Beschwerdeführer hatte somit die Möglichkeit, die genannten Schreiben

einzusehen und sich zu diesen Beweisen zu äussern. Sein rechtliches Gehör wurde somit insoweit nicht verletzt.

E. 3.6.1

Vom Beschwerdeführer wird ausserdem gerügt, die Vorinstanz habe ihren Entscheid mit neuen Bestimmungen begründet, mit deren Anwendung er nicht habe rechnen müssen.

E. 3.6.2

Nach der Praxis des Bundesgerichts umfasst der Anspruch auf rechtliches Gehör grundsätzlich nicht den Anspruch darauf, zur rechtlichen Würdigung oder zur juristischen Begründung des Entscheides angehört zu werden. An die Rechtsauffassung bzw. Rechtsbehauptungen der Verfahrensbeteiligten bzw. einer allfälligen Vorinstanz ist die Entscheidinstanz denn auch nicht gebunden (Plüss, § 7 N. 16). Gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen, kann die Rechtsmittelbehörde – im Rahmen des Streitgegenstands – eine Motivsubstitution vornehmen, d. h. sie kann die angefochtene Verfügung aus anderen als den von der Vorinstanz angeführten rechtlichen Gründen bestätigen. Die Rechtsmittelbehörde darf allerdings den Streitgegenstand nicht verlassen, indem sie ihren Entscheid sowohl auf einen wesentlich verschiedenen Sachverhalt als auch gleichzeitig auf einen anderen Rechtsgrund stützt, der weder von der Vorinstanz erwogen noch von der rekurrierenden Person geltend gemacht wurde (Martin Bertschi, Kommentar VRG; Vorbem. zu §§ 19–28a N. 29). Ausserdem ist das rechtliche Gehör zumindest der dadurch beschwerten Partei dann zu gewähren, wenn eine Behörde ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen beabsichtigt, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die beteiligten Parteien nicht berufen haben und mit deren Massgeblichkeit im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (vgl. BGer, 5. März 2018, 2C_497/2017, E. 3.4, mit weiteren Hinweisen; Donatsch, § 20a N. 21, § 52 N. 37; Griffel, § 26b N. 29).

E. 3.6.3

Die von der Vorinstanz zitierten § 5 Abs. 3 und § 8 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) wurden zwar erstmals im Rekursverfahren genannt, indessen hatten sie keine tragende Rolle für die Begründung des Entscheids, und es konnte durchaus mit der weiteren Heranziehung von Bestimmungen des IDG gerechnet werden, stützte sich doch bereits das Informationszugangsgesuch des Beschwerdeführers auf das IDG und zog auch die SEB in ihrem Schreiben vom 28. Juli 2015 das IDG heran. Demgemäss wurde das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt.

E. 3.7.1

Der Beschwerdeführer rügt, sein rechtliches Gehör sei verletzt worden, da der Stadtrat sich mit keinem Wort zu den Angaben betreffend an der Datenbearbeitung beteiligten Organe und Informationsempfängerinnen und -empfänger geäussert und die Vorinstanz dazu lediglich ausgeführt habe, die Auskunft der SEB vom 28. Juli 2018 sei vollständig gewesen.

E. 3.7.2

Die Vorinstanz führte aus, die SEB habe dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 28. Juli 2015 Auskunft über die an der Datenbearbeitung beteiligten Organe und Informationsträger gegeben, die Auskunft sei zutreffend, und ihr sei nichts anzufügen. Damit hat sie sich im Ergebnis mit der Gehörsrüge des Beschwerdeführers auseinandergesetzt und wurde eine allfällige Gehörsverletzung durch den Stadtrat geheilt, weshalb das rechtliche Gehör des

Beschwerdeführers nicht verletzt ist.

E. 4

Eventualiter sei: a) unter Aufhebung des angefochtenen Entscheides, die SEB anzuweisen, Ziffer II des Informationszugangsgesuchs vom 2. April 2015 zu entsprechen, indem sie die Rechtsgrundlage und den Zweck der erfolgten Datenbearbeitung zu nennen hat und A vollständig Auskunft über die an der Datenbearbeitung beteiligten Organe und die Informationsempfängerinnen und -empfänger gibt. Subeventualiter sei die SEB anzuweisen, eine Verfügung über die Beschränkung des Zugangsrechts zu erlassen. b) unter Aufhebung des angefochtenen Entscheides die SEB anzuweisen, Ziffer I des Informationszugangsgesuchs vom 2. April 2015 vollumfänglich zu entsprechen, indem sie A die seit 19. März 2015 beantragten Unterlagen (soweit vorhanden) unverzüglich zustellt. Subeventualiter sei die SEB anzuweisen, eine Verfügung über die Beschränkung des Zugangsrechts zu erlassen. c) die SEB, falls sie die seit 19. März 2015 beantragten Daten vernichtet haben sollte, anzuweisen die Rechtsgrundlage und den Zweck einer allfälligen Vernichtung zu nennen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gegenpartei. Am 28. August 2018 reichte A einen Nachtrag zu seiner Beschwerde ein. Mit Präsidialverfügung vom 16. August 2018 setzte das Verwaltungsgericht A eine Frist von 20 Tagen an, um die ihn allenfalls treffenden Kosten des Beschwerdeverfahrens durch einen Vorschuss von Fr. 1'500.- sicherzustellen. A leistete die Kautions fristgerecht am 18. September 2018. Der Bezirksrat Zürich verwies am 4. Oktober 2018 auf die Begründung des angefochtenen Entscheides und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Die Stadt Zürich beantragte am 22. Oktober 2018 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers. A nahm am 2. November 2018 Einsicht in die Akten. Er replizierte am 28. November 2018. Die Stadt Zürich äusserte sich nicht mehr. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 1.2.1 Der Beschwerdeführer ficht zusammen mit dem Endentscheid der Vorinstanz vom 5. Juli 2018 auch ihre beiden prozessleitenden Verfügungen vom 17. November 2015 und 1. Dezember 2015 betreffend Einreichung eines Datenträgers in Schriftform an. 1.2.2 Bei den genannten Verfügungen handelt es sich um Zwischenentscheide, welche gemäss § 19a VRG sinngemäss nach Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) anfechtbar sind. Art. 93 Abs. 3 BGG sieht vor, dass Zwischenentscheide durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar sind, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken. Demnach ist vorausgesetzt, dass auch nach Vorliegen des Endentscheids ein aktuelles Rechtsschutzinteresse bestehen muss, indem sich der Zwischenentscheid auf das Urteil der angerufenen Instanz über den angefochtenen Entscheid auswirken kann (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 61; Bernhard Corboz in: Bernhard Corboz et al. [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 2. A., Bern 2014, Art. 93 N. 39; Karl Spühler/Heinz Aemisegger in: Karl Spühler/Heinz Aemisegger/Annette Dolge/Dominik Vock [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Praxiskommentar, 2. A., Zürich 2013, Art. 93 N. 37). Diese Voraussetzung ist namentlich bei Zwischenverfügungen über die Zulassung eines Beweismittels gegeben (BGE 141 III 80 E. 1.2; Martin Kayser/Lysandre Papadopoulos/Rahel Altmann in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A.

Zürich/St. Gallen 2019, Art. 46 N. 64; Felix Uhlmann/Simone Wälle-Bär in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. A., Zürich 2016, Art. 46 N. 32). 1.2.3 Die prozessleitenden Verfügungen vom 17. November 2015 sowie 1. Dezember 2015 hatten einen vom Beschwerdeführer im Rekursverfahren eingereichten USB-Stick zum Gegenstand, welcher von der Vorinstanz nicht gelesen werden konnte. Sie stellte es dem Beschwerdeführer frei, dessen Inhalt in Papierform auszudrucken und einzureichen, ansonsten Verzicht darauf angenommen werden würde. Der wesentliche Inhalt der Audio-Datei war die Aufnahme einer Mitarbeiterin der Dienststelle SEB, welche über das Verlaufsprotokoll sprach. Somit hatten die beiden vorgenannten prozessleitenden Verfügungen ein Beweismittel zum Gegenstand, dessen Zulassung prinzipiell geeignet sein kann, den Entscheid in der Hauptsache zu beeinflussen. Auf die Beschwerde ist deshalb insoweit einzutreten. 1.3 Neue Sachbegehren sind im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht gleich wie im Rekursverfahren grundsätzlich unzulässig. Es darf damit nicht mehr oder etwas anderes als ursprünglich verlangt beantragt werden (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 10; derselbe, § 52 N. 11). Vor der Vorinstanz beantragte der Beschwerdeführer keine Feststellung der Verletzung des Beschleunigungsgebotes durch die SEB. Demgemäss ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren auf den entsprechenden Antrag nicht einzutreten. Eintreten ist jedoch auf den Antrag eine Verletzung des Beschleunigungsgebots festzustellen, insofern er sich auf das Verfahren vor der Vorinstanz bezieht. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer beantragt, es sei festzustellen, dass das Beschleunigungsgebot verletzt wurde. 2.2 Die Parteien haben im Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Die Grenze der zulässigen Verfahrensdauer ist unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände des Einzelfalls festzulegen. Dabei wird vorab auf den Umfang und die Schwierigkeit des Falls, die Wichtigkeit der Angelegenheit für die Betroffenen, das Verhalten derselben und der Behörden sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe abgestellt (BGE 135 I 265 E. 4.4; BGE 130 I 312 E. 5.2; VGr, 6. März 2014, VB.2014.00022, E. 3.1; Gerold Steinmann in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich etc. 2014, Art. 29 N. 22 ff. mit Hinweisen; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 840). Gemäss § 27c Abs. 1 VRG haben verwaltungsinterne Rekursinstanzen (wozu auch die Bezirksbehörden gezählt werden, vgl. Alain Griffel, Kommentar VRG, § 27c N. 10) innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlung zu entscheiden; dieser wird den Parteien angezeigt. Dabei handelt es sich indes um eine blossе Ordnungsfrist. Deren Überschreiten stellt nicht automatisch eine Rechtsverzögerung dar, vielmehr kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an (Griffel, § 27c N. 19). Kann eine Rekursinstanz diese Frist nicht einhalten, teilt sie den Parteien unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid vorliegt (§ 27c Abs. 2 VRG). Ein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung einer Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung ist auch dann gegeben, wenn die Behörde, der Säumigkeit vorgeworfen wird, mittlerweile tätig wurde. Diesfalls besteht das Rechtsschutzinteresse in der damit verbundenen Genugtuung für die Betroffenen (vgl. BGr, 25. Mai 2012, 1C_439/2011, E. 2.1; BGE 129 V 411 = Pra 94 [2005] Nr. 13 E. 1.3; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 52). 2.3 Den Akten kann nicht entnommen werden, dass die Vorinstanz den Parteien den Abschluss der Sachverhaltsermittlung angezeigt oder ihnen

mitgeteilt hätte, wann mit dem Rekursentscheid zu rechnen sei. Am 8. März 2016 stellte die Vorinstanz dem Stadtrat von Zürich die Eingabe des Beschwerdeführers vom 4. März 2016 zur Kenntnisnahme und freigestellten Vernehmlassung bis 30. März 2016 zu. Der Beschwerdegegner äusserte sich nicht mehr. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz danach noch weitere prozessuale Handlungen vorgenommen hätte. Die Sachverhaltsermittlung war damit am 31. März 2016 abgeschlossen. Bis zum Entscheid der Vorinstanz am 5. Juli 2018 vergingen etwas mehr als zwei Jahre. Damit wurde die Behandlungsfrist von 60 Tagen bei Weitem überschritten. Der Fall war dabei nicht ausserordentlich schwierig, und die Anzahl der Akten überschaubar. Es liegt somit eine klare Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots vor. Eine solche ist vorliegend im Dispositiv des Entscheids festzustellen und bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen zu berücksichtigen (vgl. BGE 129 V 411 = Pra 94 [2005] Nr. 13 E. 1.3). 3.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer rügt weiter, da ihm die Vorinstanz vier Entscheide gleichzeitig zugestellt habe, hätte sie seinen Anspruch auf ein faires Verfahren verletzt, da er gleichzeitig nicht hätte vier Entscheide sachgerecht prüfen und anfechten können.

E. 4.2

Art. 29 Abs. 1 BV garantiert jeder Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Der Anspruch auf ein gerechtes Verfahren bildet für sämtliche Verfahrensarten ein offenes Grundprinzip zur Sicherung rechtsstaatlicher Verfahren. Art. 29 Abs. 1 BV ist Grundtatbestand der im Einzelnen ausgebildeten verfassungsmässigen Verfahrensrechte und grundlegender Ausdruck des prozessualen Fairnessgrundsatzes. Er ist damit auch Auffangtatbestand für Konstellationen, die nicht spezifisch einem Teilgehalt zugeordnet werden können (Steinmann, Art. 29 N. 39).

E. 4.3

Die Beschlüsse (02; 03; 04 und 05) vom 5. Juli 2018 wurden dem Beschwerdeführer am 16. Juli 2018 und damit während der laufenden Gerichtferien (§ 71 VRG in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008) zugestellt. Im Fall einer Zustellung während der Gerichtferien gilt der erste Tag nach dem Ende des Fristenstillstands – also der erste Tag nach dem letzten Gerichtsferientag, vorliegend der 16. August 2018 – als erster zählender Tag für die Rechtsmittelfrist (Plüss, § 11 N. 24). Die Rechtsmittelfrist endete somit für den Beschwerdeführer erst am Freitag, 14. September 2018. Damit verblieb dem Beschwerdeführer genügend Zeit, sämtliche der vier Entscheide sachgerecht zu prüfen und anzufechten. Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV ist nicht gegeben.

E. 5.1

Im vorliegenden Verfahren ist streitig, ob der Beschwerdegegner den bei ihm erhobenen Rechtsverweigerungsrekurs zu Recht als gegenstandslos geworden abschrieb und die Vorinstanz diesen Entscheid zu Recht stützte.

E. 5.2

Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie Beurteilung innert angemessener Frist. Daraus leitet sich ein Verbot formeller Rechtsverweigerung ab,

welche unter anderem gegeben ist, wenn eine erstinstanzliche Behörde in einem ordnungsgemäss eingeleiteten Verfahren keine Verfügung erlässt, obwohl Anspruch auf eine solche besteht (vgl. Bernhard Waldmann, Basler Kommentar, 2015, Art. 29 BV N. 23; Steinman, Art. 29 N. 18 [jeweils mit weiteren Hinweisen]). Eine Rechtsverweigerung ist somit nur möglich, wenn ein Anspruch der Privaten auf Behandlung ihrer Begehren besteht (BGE 135 II 60 E. 3.1.2). Die Weigerung der Behörde kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 46, mit weiteren Hinweisen). Ein Rechtsverweigerungsrekurs zielt grundsätzlich darauf ab, die Vorinstanz zu einer beförderlichen Verfahrenserledigung anzuhalten. Er muss demnach erhoben werden, solange der Entscheid der untätigen Behörde noch aussteht; auf Rechtsmittel, die erst nach Erlass des Entscheids erhoben werden, ist grundsätzlich mangels aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten. Ebenso sind hängige Rechtsmittelverfahren grundsätzlich als gegenstandslos geworden abzuschreiben, wenn die ausstehende Anordnung vor dem Entscheid über die Rechtsverweigerung ergeht (Bosshart/Bertschi, § 19 N. 52).

E. 5.3.1

§ 20 Abs. 2 IDG gewährt jeder Person grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten. Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 IDG). Der Zugang zu den eigenen Personendaten umfasst die Informationen, die über die gesuchstellende Person in den Informationsbeständen des öffentlichen Organs vorhanden sind, die Rechtsgrundlage und den Zweck der Datenbearbeitung, die an der Datenbearbeitung beteiligten Organe und die regelmässigen Informationsempfängerinnen und -empfänger (§ 18 Abs. 2 der Verordnung über die Information und den Datenschutz [IDV]). Will das öffentliche Organ den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben, so hat es eine Verfügung zu erlassen (§ 27 Abs. 1 IDG).

E. 5.3.2

Der Beschwerdeführer ersuchte am 2. April 2015 gestützt auf § 20 ff. IDG um Informationen, die über ihn in den Informationsbeständen der Dienststelle SEB vorhanden seien, sowie die Rechtsgrundlage und den Zweck der Datenbearbeitung, die an der Datenbearbeitung beteiligten Organe und die Informationsempfängerinnen und -empfänger. Die SEB liess dem Beschwerdeführer am 22. April 2015 diverse Personendaten zukommen. In seinem Schreiben vom 2. Mai 2015 machte der Beschwerdeführer die SEB darauf aufmerksam, dass ihm seiner Ansicht nach noch nicht Einblick in sämtliche beantragten Personendaten gegeben worden sei und zählte die seiner Ansicht nach noch fehlenden Dokumente auf, wodurch er sein Gesuch vom 2. April 2015 spezifizierte.

E. 5.3.3

Als Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung bezeichnete die SEB mit Schreiben vom 28. Juli 2015 an den Beschwerdeführer § 3 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG), wonach die Durchführung der Hilfe in Zusammenarbeit mit dem Hilfesuchenden erfolgen soll und die Selbsthilfe zu fördern sei. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sähen in den Kapiteln A.3 und D.2 kompensierende Angebote zum Arbeitsmarkt vor, die von der Sozialhilfe bereitgestellt werden sollen, um wirtschaftlichen und sozialen Ausschlussprozessen zu begegnen. Als Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration würden unter anderem Einsatz- und

Beschäftigungsprogramme gelten. Alle Erwachsenen, die in der Stadt Zürich Sozialhilfe beantragten oder bezögen und arbeitsfähig seien, hätten die Basisbeschäftigung zu durchlaufen. Die Weigerung der Teilnahme könne eine Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe im Sinn von § 24 SHG zur Folge haben. Die Basisbeschäftigung werde mit der Erstellung der Integrationsempfehlung abgeschlossen; diese werde von der SEB zuhanden der Sozialen Dienste erstellt. Im Sinn von § 9 Abs. 1 IDG erhebe und bearbeite die SEB im Zusammenhang mit der Durchführung der Basisbeschäftigung anfallende Informationen. Das Erheben und Bearbeiten der Information setze voraus, dass sich die betroffenen Personen zur Teilnahme bereit erklärten und an der Arbeitsintegrationsmassnahme teilnehmen würden. Zudem erklärte sie, dass die weiteren vom Beschwerdeführer verlangten Personendaten nicht aufbewahrt würden und sich die erfolgte Akteneinsicht daher als vollständig erweise. Die SEB hat damit, soweit es ihr möglich war, dem Gesuch des Beschwerdeführers inkl. dem Antrag auf Nennung der Rechtsgrundlagen (unabhängig davon, dass der Beschwerdeführer der Ansicht ist, diese würden nicht genügen) entsprochen.

E. 5.3.4

Die SEB hat dadurch, dass bereits einige Daten gelöscht wurden, dem Gesuch des Beschwerdeführers um Zugang zu den eigenen Personendaten jedoch nicht vollständig entsprechen können. Aufgrund dessen bestand für diese Daten nur noch die Möglichkeit, dem Beschwerdeführer die nicht vollständige Gewährung des verlangten Informationszugangs in verbindlicher und anfechtbarer Weise mittels einer Verfügung zu eröffnen. Eine informelle Erledigung des Informationszugangsgesuchs kann nur infrage kommen, wenn diesem auch vollständig mit sämtlichen beantragten Daten entsprochen wird (vgl. Urs Thönen in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich IDG], Zürich 2012, § 27 N. 1). In dieser Situation musste das Informationszugangsgesuch durch eine formelle Verfügung erledigt werden.

E. 5.3.5

Es stellt sich die Frage, wie das Schreiben der SEB an den Beschwerdeführer vom 28. Juli 2015, mit welchem diese zum Informationszugangsgesuch Stellung nahm, nachdem der Beschwerdeführer bereits eine Einsprache wegen Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung eingereicht hatte, zu qualifizieren ist. Die äussere Form des Verwaltungshandelns ist dafür nicht allein entscheidend. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob ein behördlicher Akt materiell die Kriterien einer Verfügung erfüllt. Auch die formell mangelhafte Verfügung ist – unter Vorbehalt der Nichtigkeit – eine Verfügung. Sie stellt eine autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnung einer Behörde dar, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen ist, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar ist (Martin Bertschi/Kaspar Plüss, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 18, 24). Zwar ist die Dienststelle Soziale Einrichtungen und Betriebe eine Behörde, welche gegenüber dem Beschwerdeführer hoheitlich auftreten kann. Ihr Schreiben vom 28. Juli 2015 betraf den Beschwerdeführer und sein Informationszugangsgesuch vom 2. April 2015 und war daher individuell-konkret. Dabei stützte sich die SEB auch auf das IDG und somit auf Verwaltungsrecht. Das Schreiben bezieht sich weiter auch auf das Recht des Beschwerdeführers auf Zugang zu seinen Personendaten und dessen Umfang. Allerdings kann ihm kein verbindlicher Charakter entnommen werden. So muss aufgrund der zwischen den Parteien stattgefundenen Korrespondenz und dem ausdrücklichen

Begehren des Beschwerdeführers um Erlass einer anfechtbaren Verfügung davon ausgegangen werden, dass dem Schreiben vom 28. Juli 2015 gerade keine verbindliche Wirkung zukommen, sondern dieses lediglich ausdrücken sollte, dass die Ansicht vertreten werden, dem Gesuch sei vollumfänglich entsprochen worden. Damit sind die Strukturmerkmale des Verfügungsbegriffes nicht erfüllt. Da die SEB somit nicht verfügt hat und sie auch dem Gesuch des Beschwerdeführers nicht vollumfänglich entsprochen hat, liegt noch immer eine Rechtsverweigerung vor, und der Rekurs hätte vor dem Beschwerdegegner nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden dürfen. Die SEB ist demgemäss einzuladen, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen und sich darin insbesondere dazu zu äussern, weshalb dem Gesuch des Beschwerdeführers nicht (mehr) vollumfänglich entsprochen wird bzw. werden kann.

E. 6

Der Beschwerdeführer stellt schliesslich sinngemäss ein Gesuch um Erlass der Verfahrenskosten für das vorinstanzliche Verfahren und beantragt sinngemäss eventualiter deren Reduktion. Da aufgrund der teilweisen Gutheissung der Beschwerde (dazu E. 8) die vorinstanzliche Kostenaufgabe gegenüber dem Beschwerdeführer aufzuheben ist, werden diese sinngemäss gestellten Anträge gegenstandslos.

E. 7.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und eine Rechtsverzögerung durch den Bezirksrat Zürich festzustellen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 7.2

Vom Beschwerdeführer wird vorgebracht, dass das vorliegende Verfahren kostenlos sein müsse, da es sich vorliegend um eine personalrechtliche Streitigkeit handle, welche nach § 65a Abs. 3 in Verbindung mit § 13 Abs. 3 VRG kostenlos sei. Eine personalrechtliche Streitigkeit liegt vor, wenn in einem Verfahren personalrechtliche Fragen zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden umstritten sind. Der Begriff der personalrechtlichen Streitigkeit im Sinn der vorgenannten Bestimmungen ist dabei weit zu verstehen. Er umfasst beispielsweise auch Verfügungen gegenüber Behördenmitgliedern, welche auf öffentlichrechtlicher Grundlage im Dienst oder Auftrag des Gemeinwesens entgeltliche Arbeitsleistungen erbringen (soweit die Anordnung ihre dienstrechtliche Stellung betrifft), oder Streitigkeiten betreffend Verfügungen über Entschädigungen von Behördenmitgliedern (Plüss, § 13 N. 85). Der vorliegenden Streitigkeit liegt jedoch weder ein Anstellungs- noch eine Behördentätigkeit zugrunde, denn der Zweck des Beschäftigungsprogramms liegt weder in der Entgegennahme von Arbeitsleistungen durch die SEB noch in der Erzielung eines Lohnes durch den Beschwerdeführer. Vielmehr bezweckt die Basisbeschäftigung die Abklärung der Fähigkeiten und Potenziale der Teilnehmer, die Benennung von passenden Anschlusslösungen und die Schaffung einer Tagesstruktur in Form von Arbeit (VGr, 1. November 2016, VB.2016.00434, E. 2.4). Dass der Beschwerdeführer während der Basisbeschäftigung auch kleine Arbeiten erledigte, welche der Stadt zugutekamen (z. B. Versand von Broschüren), vermag am Charakter der Basisbeschäftigung als Abklärungsverhältnis nichts zu ändern; diese Tätigkeiten nahmen auch nur einen bescheidenen und untergeordneten Umfang ein. Zudem ist bei der vorliegenden Streitigkeit eine Informations- und Datenschutzrechtliche Angelegenheit betroffen und es stellen sich lediglich Fragen des IDG und keine personalrechtlichen, wie

beispielsweise die Frage einer allfälligen Entlöhnung. Aus diesem Grund ist auch bei einer weiten Auslegung des Begriffs der personalrechtlichen Streitigkeit keine solche anzunehmen, und das Verfahren ist kostenpflichtig.

E. 7.3

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens aufgrund der Rechtsverzögerung und der Gehörsverletzung zu einem Drittel dem Bezirksrat Zürich und zu zwei Dritteln dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

E. 7.4

Nach § 17 Abs. 2 VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (lit. a) oder ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Vorliegend war kein komplizierter Sachverhalt und auch keine schwierige Rechtsfrage darzulegen, welche einen besonderen Aufwand erforderten, und auch die angefochtene Anordnung war nicht offensichtlich unbegründet, weshalb dem Beschwerdeführer keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen ist. Dem Beschwerdegegner steht aufgrund seines Unterliegens ebenfalls keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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