

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00477 vom 22. Juli 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-07-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00477

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00477 du 22 juillet 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00477 del 22 luglio 2021

Regeste

Informationszugang (Rechtsverweigerung/Rechtsverzögerung) | Informationszugang: Befangenheit eines Mitglieds der Vorinstanz/Verfügungsform. Infolge eines Informationszugangsgesuchs bezüglich Gefährdungsmeldungen machte der Beschwerdeführer, der auch bereits um Sozialhilfe ersucht hatte, ein Verfahren wegen Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung anhängig. Der Bezirksrat schrieb dieses in der Folge als gegenstandslos geworden ab, da dem Gesuch unterdessen entsprochen worden sei. Dagegen beschwerte sich der Beschwerdeführer und machte die Befangenheit eines Mitglieds des Spruchkörpers geltend, da dessen Ehefrau Mitglied der Sozialbehörde sei. Die Vorinstanz verneinte eine Befangenheit, da die Ehe der betreffenden Personen hier allein noch keinen Anschein der Befangenheit begründe und auch keine Anhaltspunkte für eine Befassung in der gleichen Sache vorlägen. Entgegen der Vorinstanz ist jedoch nicht ohne Weiteres von einem Fehlen einer Befassung in der gleichen Sache, sprich dem Informationszugangsgesuch, auszugehen. Auch wenn keine direkten Berührungspunkte ersichtlich sind, besteht vorliegend aufgrund des Zusammenhangs der Verfahren betreffend Gefährdungsmeldung und der erstinstanzlichen Behandlung der Gesuche um Sozialhilfe ein objektiv begründeter Anschein der Befangenheit, weshalb der angefochtene Entscheid aufzuheben ist (E. 2). Aufgrund der nicht vorhandenen Informationen konnte dem Informationszugangsgesuch des Beschwerdeführers nicht vollständig entsprochen werden, weshalb zwingend eine Verfügung zu erlassen gewesen wäre (E. 5.3). Das vorliegende Schreiben ohne Dispositiv und ohne Rechtsmittelbelehrung ist nicht als Verfügung zu qualifizieren, zumal darin keine Absicht ersichtlich ist, ein konkretes Rechtsverhältnis verbindlich zu regeln (E. 5.4). Sprungrückweisung, um eine den formellen Anforderungen entsprechende Verfügung zu erlassen. Teilweise Gutheissung. UP gegenstandslos.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2020.00477 Urteil der 3. Kammer vom 17. Juni 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Informationszugang (Rechtsverweigerung/Rechtsverzögerung), hat sich ergeben: I. A wurde ab Juli 2017 von der Stadt B mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Er ersuchte mit Schreiben vom 21. November 2018 die Sozialbehörde der Stadt B gestützt auf das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) um Zugang zu Informationen, welche über ihn im Zusammenhang mit den Gefährdungsmeldungen vom

16. Juni 2017 und 24. Mai 2018 vorhanden seien. Mit Eingabe an das Statthalteramt C vom 28. Dezember 2018 beanstandete A, dass die Sozialbehörde seinem Informationszugangsgesuch nicht nachgekommen sei. Das Statthalteramt leitete diese Eingabe zuständigkeitshalber zur weiteren Behandlung an den Bezirksrat C weiter, der in der Folge ein Verfahren wegen Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung eröffnete und den Schriftenwechsel durchführte. Mit Beschluss vom 28. Mai 2020 schrieb der Bezirksrat C das Verfahren als gegenstandslos geworden ab, da die Sozialbehörde das Informationszugangsgesuch von A in der Zwischenzeit mit Verfügung vom 16. Januar 2019 beantwortet habe. Verfahrenskosten erhob der Bezirksrat keine, ebenso wenig sprach er Parteientschädigungen zu. Das Gesuch von A um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege schrieb er ebenfalls als gegenstandslos geworden ab. II. A gelangte daraufhin mit Beschwerde vom 13. Juli 2020 an das Verwaltungsgericht und beantragte im Wesentlichen die Aufhebung des Beschlusses vom 28. Mai 2020 sowie die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverbeiständung für das Beschwerdeverfahren. Mit Präsidialverfügung vom 14. Juli 2020 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung für das Beschwerdeverfahren ab. Die Stadt B liess sich nicht vernehmen. Der Bezirksrat C reichte seine Akten ein und liess sich am 10. September 2020 vernehmen. Daraufhin liess sich keiner der Verfahrensbeteiligten mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) kann mit Beschwerde die unrechtmässige Verzögerung oder Verweigerung einer anfechtbaren Anordnung gerügt werden. Der Rechtsweg für die Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde folgt jenem, der auch gegen die aus Sicht der beschwerdeführenden Person verzögerte oder verweigernde Anordnung zur Verfügung stünde (statt vieler VGr, 24. Mai 2018, VB.2017.00751, E. 1.4, mit Hinweis auf RB 2005 Nr. 13). In sozialhilferechtlichen Angelegenheiten steht gegen bezirksrätliche Rekursentscheide die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen. Dieses ist demzufolge auch für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz betreffend Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerung zuständig. 2. 2.1 Zunächst ist die Rüge zu prüfen, das Ersatzmitglied D, welcher Teil des Spruchkörpers des angefochtenen Entscheids war, sei befangen. 2.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, da D, der daran mitgewirkt habe, in der Sache persönlich befangen sei. Dessen Ehefrau, E, sei Mitglied der Sozialbehörde B und aufgrund seines Gesuchs um Zugang zu den eigenen Personendaten am Entscheid der Sozialbehörde B direkt beteiligt. Damit seien sachlich begründete Umstände erkennbar, Misstrauen in die Unparteilichkeit von D zu erwecken, weshalb der Beschluss aufzuheben und die Sache zurückzuweisen sei. 2.3 Die Vorinstanz wies in ihrer Vernehmlassung den Vorwurf der Befangenheit von D als unzutreffend zurück. Es sei korrekt, dass E, welche Mitglied der Sozialbehörde B sei, dessen Ehefrau sei. Dies allein vermöge jedoch noch nicht den Anschein der Befangenheit und mithin einen Ausstandsgrund für D zu begründen. Gemäss Art. 34 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG) stelle die Ehe einer mit der Entscheidungsfindung befassten Person mit einem Mitglied der Vorinstanz, das in der gleichen Sache tätig war, einen Ausstandsgrund dar. Vorliegend sei E jedoch nicht in der gleichen Sache tätig gewesen. Sie erscheine nirgends in den dem Rekursverfahren zugrunde liegenden Akten der Sozialbehörde B, und es fänden sich keinerlei Briefe, welche von ihr unterzeichnet worden seien. Somit gebe es keinerlei Anhaltspunkte für eine Befassung in der gleichen Sache und dementsprechend liege beim

Ersatzmitglied D kein Ausstandsgrund vor. 2.4 Nach § 5a Abs. 1 VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Diese Bestimmung konkretisiert den grundrechtlichen Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf unparteiische Beurteilung, wie er in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) in allgemeiner Weise und in Art. 30 Abs. 1 BV für gerichtliche Verfahren verankert ist und als dessen Teilgehalt die Ausstandspflicht bei Befangenheit verfassungsrechtlich garantiert wird (Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 5a N. 4).

2.5 Befangenheit ist anzunehmen, wenn im Einzelfall tatsächliche oder verfahrensrechtliche Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit der betreffenden Person zu erwecken. Bei der Befangenheit handelt es sich um einen inneren Zustand, der nur schwer bewiesen werden kann. Es braucht daher nicht nachgewiesen zu werden, dass eine Person tatsächlich befangen ist. Vielmehr genügt das Vorhandensein von Umständen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Dabei kann allerdings nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen muss stattdessen in objektiver Weise als begründet erscheinen (vgl. BGE 140 III 221 E. 4.1; Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 15 mit weiteren Hinweisen).

2.6 Ausstandsgründe sind umgehend geltend zu machen, d. h. grundsätzlich zu dem Zeitpunkt, in dem der Betroffene Kenntnis der für eine Befangenheit sprechenden Tatsachen und der am Entscheid mitwirkenden Personen erhält. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben folgt, dass ein Untätigbleiben oder eine Einlassung in ein Verfahren im Wissen um das Vorliegen von Ausstandsgründen deren spätere Geltendmachung ausschliesst (Kiener, § 5a N. 43 f.). Nur wenn eine Verfahrenspartei von Umständen, welche ein Ausstandsbegehren begründet erscheinen lassen, erst zusammen mit der betreffenden Verfügung Kenntnis erhält und diese Umstände nicht schon früher hätte erkennen müssen, darf sie die Verletzung der Ausstandsregeln auch noch im anschliessenden Rechtsmittelverfahren rügen. Sodann darf einer Partei der Grundsatz von Treu und Glauben nicht entgegengehalten werden, wenn das fragliche Mitglied Kenntnis vom Ausstandsgrund hatte und diesen von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen (VGr, 12. Dezember 2018, VB.2018.00574, E. 4.5 mit Hinweis auf Kiener, § 5a N. 44). In Anwendung dieser Grundsätze erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers als rechtzeitig. Zwar durfte vom Beschwerdeführer erwartet werden, die Zusammensetzung des Bezirksrats – wie sie sich unter anderem aus dem Amtsblatt oder dem Staatskalender ergibt – zu kennen; er musste indessen nicht damit rechnen und wurde auch nicht vorgängig darüber orientiert, dass mit D ein (bestimmtes) Ersatzmitglied am angefochtenen Beschluss mitwirken würde. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob D in den Ausstand hätte treten müssen, wie dies der Beschwerdeführer geltend macht.

2.7 Ein Anschein der Befangenheit besteht gemäss § 5a Abs. 1 lit. b VRG in verschiedenen Verwandtschaftskonstellationen zu einer Partei. Eine besondere Beziehungsnähe zu anderen Personen, wie die Ehe mit einem Mitglied der Vorinstanz, stellt zwar keinen im Gesetzestext ausdrücklich erwähnten Ausstandsgrund dar. Jedoch sind derartige Umstände des Einzelfalls stets am Massstab der Generalklausel zu messen; mithin ist in dieser Konstellation zu prüfen, ob die Beziehungsnähe zu einem Mitglied der Vorinstanz den Anschein der Befangenheit bewirkt (Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 36). Das Bundesgerichtsgesetz (BGG) qualifiziert in Art. 34 Abs. 1 lit. c die Ehe einer mit der Entscheidungsfindung befassten Person mit einem Mitglied einer Vorinstanz, das in der gleichen Sache tätig war, als Ausstandsgrund. Diese Regelung liegt darin

begründet, dass sich Vorinstanzen im bundesgerichtlichen Verfahren vernehmlassungsweise beteiligen (Isabelle Häner, Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018, Art. 34 N. 14 f.). Die genannte Bestimmung des BGG bildet zudem eine Konkretisierung von Art. 30 BV (Häner, Art. 34 N. 1). Da Art. 29 Abs. 1 BV eine zum in Art. 30 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Richterin bzw. des Richters analoge Garantie in Bezug auf Verwaltungsbehörden statuiert (VGr, 12. Dezember 2018, VB.2018.00574, E. 4.2 mit Hinweisen), ist Art. 34 Abs. 1 lit. c BGG auch im Hinblick auf den Ausstand eines Bezirksratsmitglieds von Bedeutung (VGr, 28. November 2019, VB.2019.00401, E. 2.5). 2.8 Wie die Vorinstanz bestätigt, handelt es sich bei den betreffenden Personen D und E um ein Ehepaar. Bei einer Befassung in der gleichen Sache stellte dies unzweifelhaft einen Ausstandsgrund dar (VGr, 28. November 2019, VB. 2019.00401, E. 2, wobei die Ehefrau des Ersatzmitglieds der Rekursinstanz in jenem Fall am angefochtenen Entscheid mitgewirkt hatte) . Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz ist vorliegend jedoch nicht ohne Weiteres vom Fehlen einer Befassung in der gleichen Sache, sprich dem Informationszugangsgesuch des Beschwerdeführers, auszugehen. Auch wenn aus den Akten der Vorinstanz über das Informationszugangsgesuch vom 21. November 2018 und die Gefährdungsmeldungen vom 16. Juni 2017 und 24. Mai 2018 keine direkten Berührungspunkte ersichtlich und keine Schriften von E vorhanden sind, kann ein Anschein der Befangenheit bestehen. Der Beschwerdeführer bezog sich in seinem Gesuch um Informationszugang zwar auf eine Gefährdungsmeldung, doch sieht der Beschwerdeführer diese wohl nicht nur in einem zeitlichen, sondern auch ursächlichen Zusammenhang mit seinem Gesuch um wirtschaftliche Hilfe vom 8. Juni 2017. Es ging ihm darum, Unterlagen hierüber zu erlangen, ersuchte er doch um Zugang zu allen Informationen bei dem öffentlichen Organ der Beschwerdegegnerin. Wie dem Verwaltungsgericht aus dem Verfahren VB.2019.00401 bekannt ist, hat E am dort streitgegenständlichen Beschluss vom 7. März 2018 mitgewirkt (VGr, 28. November 2019, VB.2019.00401 Sachverhalt I. D. und III. D.). Zudem betrifft die Frage, ob die Sozialbehörde die Gefährdungsmeldung gemacht habe, ungeachtet der Tatsache, dass der erstinstanzliche Entscheid über das Gesuch um wirtschaftliche Hilfe vom 26. Juli 2017 dem in VB.2019.00401 streitgegenständlichen Entscheid unmittelbar vorausging, alle Mitglieder der Sozialbehörde. Das Gesuch beanstandete zudem Abläufe der Beteiligung, weshalb sowohl der Sozialdienst als auch die Sozialbehörde, als Oberbehörde, infrage kamen, da für den Beschwerdeführer nicht genau ersichtlich war, welche Behörde wie involviert war. Aufgrund des geschilderten Zusammenhangs des Verfahrens auf Informationszugang mit der erstinstanzlichen Behandlung der Gesuche auf Sozialhilfe besteht bereits aus diesem Grund ein objektiv begründeter Anschein der Befangenheit, wenn der Ehemann eines Mitglieds der Sozialbehörde am Rekursentscheid mitwirkt, weshalb kein weiterer Ausstandsgrund mehr zu prüfen ist. Bereits aus diesem Grund ist der angefochtene Entscheid der Vorinstanz aufzuheben. 2.9 Angesichts der Umstände ist vorliegend nicht eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Durchführung eines neuen Rekursverfahrens, sondern – wie nachfolgend zu zeigen ist – eine Sprungrückweisung an die Beschwerdegegnerin zur neuen Entscheidung in der Sache angezeigt.

E. 3.1

Die Parteien haben im Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April

1999; vgl. auch § 4a VRG). Eine Behörde begeht eine formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn, wenn sie sich weigert, eine Anordnung zu erlassen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre. Die Rechtsverzögerung kann als besondere Form der formellen Rechtsverweigerung bezeichnet werden. Sie ist anzunehmen, wenn behördliches Handeln nicht grundsätzlich verweigert wird, jedoch nicht binnen der gesetzlichen Frist oder – wo eine solche fehlt – nicht binnen angemessener Frist erfolgt (Bosshard/Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 40).

E. 3.2

Das Verbot der Rechtsverzögerung wird verletzt, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obwohl sie zur Vornahme verpflichtet wäre (statt vieler VGr, 31. August 2017, VB.2016.00511, E. 3.1, mit Hinweis auf BGE 135 I 265 E. 4.4 und BGE 130 I 312 E. 5.2; Gerold Steinmann in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. A., Zürich etc. 2014, Art. 29 N. 22 ff.; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 4a N. 19 ff.).

E. 4.1

Die Vorinstanz erwog, da der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Rechtsmittelerhebung nicht im Besitz einer anfechtbaren Verfügung war, habe lediglich die gerügte Verweigerung einer solchen Anfechtungsobjekt sein können. Soweit der Beschwerdeführer über die Feststellung einer Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung hinaus beantragt habe, es sei festzustellen, dass die Sozialbehörde der Beschwerdegegnerin für alle Handlungen ihrer Funktionäre gegenüber ihm kausal und solidarisch hafte, sei der Rekurs hingegen unzulässig, zumal über Schadenersatzansprüche die Zivilgerichte zu entscheiden hätten. Insofern sei mangels Zuständigkeit darauf nicht einzutreten und von einer Überweisung abzusehen. Auch dem sinngemäss gestellten Antrag, die Stadträtin und Vorsteherin der Abteilung Soziales sei als Antragsgegnerin im Verfahren zu beteiligen, könne nicht entsprochen werden, da Informationsgesuche durch das ersuchte öffentliche Organ zu behandeln seien. Anfechtungsobjekt bilde deshalb einzig das gerügte Verweigern oder Verzögern einer Anordnung und es beschränke sich auf die Frage, ob der Sozialbehörde der Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit dem Informationszugangsgesuch des Beschwerdeführers vom 21. November 2018, welches nicht im Zusammenhang mit einem laufenden Sozialhilfeverfahren stehe, eine übermässige Verfahrensdauer bzw. eine Rechtsverweigerung vorzuwerfen sei. Der Beschwerdeführer rüge sinngemäss, die Beschwerdegegnerin habe sein Gesuch auf Informationszugang zu Unrecht nicht innert der gesetzlich vorgesehenen 30-tägigen Frist behandelt. Ein Rechtsverweigerungsrekurs ziele grundsätzlich darauf ab, die Vorinstanz zu einer beförderlichen Verfahrenserledigung anzuhalten. Er müsse demnach erhoben werden, solange der Entscheid der untätigen Behörde noch ausstehe. Auf Rechtsmittel, die erst nach Erlass des Entscheids erhoben würden, sei grundsätzlich mangels aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten. Das Gesuch des Beschwerdeführers um Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit den Gefährdungsmeldungen vom Juni 2017 sowie vom Mai 2018 datiere vom 21. November 2018. Den Akten sei zu entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 16. Januar 2019 dem Beschwerdeführer die in den Akten befindlichen Unterlagen im Zusammenhang mit der im Mai 2018 erfolgten Gefährdungsmeldung in Kopie zugestellt und dabei gleichzeitig erklärt habe, über keine Informationen hinsichtlich des Vorfalls im Jahr 2017 zu verfügen; in diesem Zeitraum sei seitens der Sozialbehörde keine

Gefährdungsmeldung an eine andere Amtsstelle erfolgt. Soweit es ihr möglich gewesen sei, habe die Beschwerdegegnerin damit dem Gesuch des Beschwerdeführers entsprochen. Allerdings habe sie dadurch, dass die verlangten Informationen bezüglich der Gefährdungsmeldung im Jahr 2017 gar nicht vorhanden gewesen seien, dem Gesuch nicht vollständig entsprechen können, was sie in einer anfechtbaren Verfügung hätte eröffnen müssen. Ihr Schreiben vom 16. Januar 2019, mit welchem sie Stellung genommen habe, nachdem der Beschwerdeführer bereits ein Rechtsmittel eingereicht habe, sei zwar nicht als Verfügung bezeichnet, doch setze es sich mit dem gestellten Informationszugangsgesuch auseinander und sei somit individuell-konkret. Zudem habe sie darin in ausdrücklicher Weise angegeben, in Bezug auf den erwähnten Vorfall von Juni 2017 über keine Akten zu verfügen, worin insoweit eine abweisende Verfügung zu erblicken sei. Demgemäss sei der Rekurs gegenstandslos geworden.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer machte geltend, bezüglich seines Gesuchs zum Zugang zu Informationen und den eigenen Personendaten sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin dem wider besseres Wissen nicht nachgekommen sei. Ihm sei kein Schreiben von der Sozialbehörde B am 16. Januar 2019 und auch zu keinem anderen Zeitpunkt zugestellt und übermittelt worden, welches konkret Bezug auf sein Gesuch genommen hätte. Demzufolge sei sein Gesuch auch nicht wie von der Vorinstanz ausgeführt gegenstandslos geworden, weshalb die Sache zu neuer Entscheidung zurückzuweisen sei. Er sei aufgrund falscher Anschuldigungen und eines Unfalls sowie dessen Folgen in finanzielle Not geraten. In diesem Zusammenhang habe er frühzeitig am 23. Februar 2017 bzw. am 8. Juni 2017 bei der Beschwerdegegnerin den Antrag auf wirtschaftliche Hilfe gestellt. Er sei per Auflage aufgefordert worden, an einem in Bezug auf seine beruflichen Qualifikationen unsinnigen Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen. Die Sozialbehörde stelle bis heute sämtliche seiner Bemühungen in Abrede. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen habe die Sozialbehörde kein Interesse daran, dass er nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sei. Er vertrete die Meinung, dass Menschen, welche durch ihre Lebensumstände in Not geraten seien, entsprechende Hilfe zukommen müsse, ohne von der Sozialbehörde und deren Präsidentin schikaniert und belästigt zu werden, indem diese ihren Pflichten gemäss IDG und der dazugehörigen Verordnung nicht nachkämen.

E. 5.1

Es ist somit zu prüfen, ob ein Verweigern oder Verzögern der Anordnung seitens der Beschwerdegegnerin in Bezug auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 21. November 2018 vorlag.

E. 5.2

Gemäss § 20 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen (Abs. 1) sowie Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten (Abs. 2). Das öffentliche Organ gewährt gemäss § 27 IDG innert 30 Tagen seit dem Eingang des Gesuchs Zugang zur Information oder erlässt eine Verfügung über die Beschränkung des Zugangsrechts. 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

Die Beschwerdegegnerin antwortete auf das Gesuch des Beschwerdegegners vom 21. November 2018, welches bei ihr am 22. November 2018 eingegangen sei, mit Schreiben vom 16. Januar 2019. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass ihm am 16. Januar 2019 oder zu einem anderen Zeitpunkt eine Verfügung zugestellt worden sei, welche konkret Bezug auf sein Gesuch genommen habe. Der Beweis für die Zustellung einer Verfügung obliegt der Behörde (Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 82). Ein solcher Nachweis für das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 16. Januar 2019 liegt nicht in den Akten. Ausserdem ist fraglich, ob das Schreiben der geforderten Verfügungsform entspricht. Aufgrund der nicht vorhandenen Informationen konnte sie dem Gesuch des Beschwerdeführers nicht vollständig entsprechen, weshalb nach dem Gesagten zwingend eine Verfügung zu erlassen gewesen wäre (VGr, 25. April 2019, VB.2018.00482, E. 5.3.4).

E. 5.4

Die äussere Form des Verwaltungshandelns ist für die Qualifikation nicht entscheidend, sondern einzig, ob ein behördlicher Akt materiell die Kriterien einer Verfügung erfüllt (Bertschi/Plüss, Kommentar VRG; Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 24). Die Vorinstanz qualifizierte das Schreiben der Beschwerdegegnerin als Verfügung, da es als behördlicher Akt die Kriterien einer Verfügung erfülle. Dem ist jedoch aufgrund des Folgenden nicht zuzustimmen: Selbst bei weiter Auslegung des Verfügungsbegriffs ist ein nur wenige Zeilen umfassender Kurzbrief, ohne Dispositiv und ohne Rechtsmittelbelehrung, wie das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 16. Januar 2019, in der Regel nicht als Verfügung zu qualifizieren, zumal darin keine Absicht ersichtlich ist, ein konkretes Rechtsverhältnis verbindlich zu regeln. Der abschliessende Satz, wonach die Beschwerdegegnerin hoffe, allfällige Fragen beantwortet und Unklarheiten beseitigt zu haben, deutet auf eine weiterhin offen gehaltene Konversation hin. Darin kann keine rechtlich verbindliche (teilweise) Gesuchsabweisung erblickt werden, welche zwingend in Verfügungsform hätte ergehen müssen. In seinem Informationszugangsgesuch ersuchte der Beschwerdeführer zudem ausdrücklich gestützt auf Art. 27 IDG um den Erlass einer "schriftlich begründeten Verfügung". Die Vorinstanz hätte somit das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 16. Januar 2019 nicht als Verfügung qualifizieren dürfen. Es liegt somit eine Rechtsverzögerung seitens der Beschwerdegegnerin vor. Im Rahmen der Rückweisung rechtfertigt sich somit eine Sprungrückweisung an den Beschwerdegegner, welcher in dieser Sache eine den formellen Anforderungen entsprechende Verfügung zu erlassen haben wird.

E. 5.5

Die Sinnhaftigkeit der Teilnahme des Beschwerdeführers an einem Beschäftigungsprogramm sowie weitere von der Sozialbehörde angeordnete Auflagen sind vorliegend nicht Prozessgegenstand. Die Vorinstanz erachtete schliesslich den Rekurs des Beschwerdeführers bezüglich dessen Feststellungsbegehren, wonach die Sozialbehörde für alle Handlungen ihrer Funktionärinnen und Funktionäre ihm gegenüber kausal und solidarisch hafte, als unzulässig. Ebenso wenig habe eine Pflicht bestanden, der Stadträtin und Vorsteherin der Abteilung Soziales, F, wie vom Beschwerdeführer verlangt, im Rekursverfahren weder Parteistellung einzuräumen oder sie im Rubrum aufzuführen. Die Vorinstanz ist zu Recht mangels Zuständigkeit auf diese Begehren nicht eingetreten, was der Beschwerdeführer auch nicht weiter substantiiert rügt. Insofern ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5.6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Demzufolge ist der Beschluss der Vorinstanz vom 28. Mai 2020 aufzuheben und die Sache mittels Sprungrückweisung zur neuen Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

E. 6.1

Die Gerichtskosten sind vollumfänglich der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) Zudem ist die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 5). Der Beschwerdeführer hat keine Parteientschädigung verlangt.

E. 6.2

Das Gesuch des Beschwerdeführers um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes wurde bereits mit Präsidialverfügung vom 14. Juli 2020 abgewiesen. Eine andere Beurteilung drängt sich auch im Zeitpunkt des vorliegenden Entscheids nicht auf. Das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung ist aufgrund vorliegenden Verfahrensausgangs zufolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben.

E. 7

Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) 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.