

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00700 vom 21. April 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-04-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00700

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00700 du 21 avril 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00700 del 21 aprile 2021

Regeste

Informationszugang (Bearbeitung von Personendaten) | Feststellungsanspruch bei widerrechtlicher Datenbearbeitung. Das IDG konkretisiert den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten (E. 3.1). Die Gutheissung eines Begehrens auf Unterlassung widerrechtlicher Datenbearbeitung und Beseitigung daraus entstandener Folgen ist erst nach einer vorgängigen Feststellung der Widerrechtlichkeit der beanstandeten Datenbearbeitung möglich. Die zusätzliche Behandlung eines Feststellungsbegehrens setzt daher voraus, dass dieses einen eigenständigen Gehalt aufweist und eine Feststellung begehrt, die nicht bereits bei der Behandlung des Unterlassungs- bzw. Beseitigungsbegehrens zu treffen ist. Der Feststellungsanspruch ist nur gegenüber an dieselbe Widerrechtlichkeit geknüpfte Ansprüche subsidiär (E. 4.1). Der Feststellungsanspruch nach § 21 Abs. 1 lit. d IDG erfordert ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse (E. 5.1). Ob ein solches vorliegt, kann nicht anhand der Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz beurteilt werden (E. 5.2). Ein Feststellungsanspruch über eine widerrechtliche Datenbearbeitung besteht aufgrund ihrer Grundrechtsrelevanz, wenn sie und ihre Folgen nicht rückgängig gemacht werden können und - falls sie andauert - die Gutheissung eines Unterlassungsbegehrens aufgrund ausschliesslich zukunftsbezogener Begründung noch keine Feststellung der Unrechtmässigkeit der bereits erfolgten Datenbearbeitung enthält. Der Anwendungsbereich des Beseitigungsanspruchs nach § 21 Abs. 1 lit. c IDG umfasst jene Fälle, bei denen gegenwärtige Folgen einer unrechtmässigen Datenbearbeitung bestehen (E. 5.5). Der Beschwerdeführer hat auch nach Gutheissung seines Unterlassungsbegehrens ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse betreffend die bereits erfolgte Datenweitergabe (E. 6.1). Die Weitergabe von Adressdaten an private Telekomanbieter durch den staatlichen Betreiber der Glasfasernetzinfrastruktur zu Marketingzwecken ist kein "Bearbeiten im Auftrag" i.S.v. § 6 IDG (E. 6.3). Eine Rechtsgrundlage zur Datenbearbeitung muss prinzipiell deren Zweck, die beteiligten Organe und das Ausmass der Datenbearbeitung in den Grundzügen festlegen. Mangels hinreichender Bestimmtheit der angerufenen Rechtsgrundlage kann sich die beanstandete Datenbekanntgabe nicht auf eine genügende Rechtsgrundlage stützen (E. 6.4). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2020.00700 Urteil der 3. Kammer vom 21. April 2021 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von B, Beschwerdegegner, betreffend

Informationszugang (Bearbeitung von Personendaten), hat sich ergeben: I. A. A wandte sich mit Schreiben vom 24. Mai 2018 an die Stadt B und beantragte den Erlass einer Verfügung, in welcher festzustellen sei, dass die Dienstabteilung C widerrechtlich Personendaten über ihn bearbeitet habe, indem sie Personendaten ohne Ermächtigung an private Telekommunikationsunternehmen bekannt gegeben habe (Antrag 1). Weiter habe die Dienstabteilung D jegliche Bearbeitung von Personendaten über ihn für andere als mit dem Stromversorgungsmonopol zusammenhängende Zwecke mit sofortiger Wirkung zu unterlassen (Antrag 2). B. Der Vorsteher des Departements D der Stadt B wies das Feststellungsbegehren (Antrag 1) von A mit Verfügung vom 23. Juli 2018 ab, soweit darauf einzutreten sei (Dispositiv-Ziffer 1). Gleichzeitig hiess er das Unterlassungsbegehren (Antrag 2) gut (Dispositiv-Ziffer 2) und wies die Dienstabteilung C an, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit die Personendaten von A nur im Zusammenhang mit dem Stromversorgungsmonopol bearbeitet werden (Dispositiv-Ziffer 3). C. Der Stadtrat von B wies ein Begehren von A um Neubeurteilung dieser Verfügung am 9. Januar 2019 ab, soweit er darauf eintrat. II. Dagegen erhob A mit Eingabe vom 17. Februar 2019 Rekurs an den Bezirksrat B, wobei er um Aufhebung des stadträtlichen Beschlusses und um Gutheissung seines ursprünglichen Feststellungsbegehrens ersuchte. Der Bezirksrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 17. September 2020 ab und auferlegte A die Verfahrenskosten. III. A. Am 7. Oktober 2020 gelangte A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksamtes B vom 17. September 2020 sowie die Gutheissung seines ursprünglichen Feststellungsbegehrens. B. Der Bezirksrat B beantragte am 14. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde, wobei er auf eine Vernehmlassung verzichtete. Die Stadt B stellte mit Stellungnahme vom 12. November 2020 den nämlichen Antrag. A liess sich dazu am 22. November 2020 vernehmen. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2020 erklärte die Stadt B Verzicht auf eine weitere Stellungnahme. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 2. 2.1 Die Dienstabteilung betreibt auf dem Gebiet der Stadt B ein Glasfasernetz, über das private Anbieter angeschlossenen Endkunden Telekommunikationsdienstleistungen erbringen. Im Jahr 2017 stellte die Dienstabteilung C den Namen sowie die Anschrift des Beschwerdeführers und die Zellennummer seines Glasfaseranschlusses zwei solchen Anbietern zu Marketingzwecken zur Verfügung. Der Beschwerdeführer erachtet dies als unzulässige Datenbearbeitung und verlangt eine förmliche Feststellung der Widerrechtlichkeit dieser Zurverfügungstellung seiner Personendaten. 2.2 Der angefochtene Beschluss äussert sich nicht zur Zulässigkeit der im Jahr 2017 erfolgten Datenweitergabe. Die Vorinstanz erwog, dem Beschwerdeführer fehle von vornherein ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse, nachdem der Vorsteher des Departements D das Begehren um Unterlassung solcher Datenbekanntgaben am 23. Juli 2018 gutgeheissen und die Dienstabteilung C angewiesen habe, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit Personendaten des Beschwerdeführers nur noch im Zusammenhang mit dem Stromversorgungsmonopol bearbeitet würden. Mangels ausreichenden Rechtsschutzinteresses habe der Feststellungsantrag nicht in der Sache behandelt werden müssen. Eine Beurteilung der Rechtmässigkeit der Datenweitergabe erübrige sich vor diesem Hintergrund, weil das Nichteintreten auf den Feststellungsantrag zu schützen sei. Der Beschwerdeführer rügt, entgegen der vorinstanzlichen Auffassung komme ihm ein Rechtsschutzinteresse an der angebehrten Feststellung der

Widerrechtlichkeit der Datenweitergabe zu, weshalb der angefochtene Beschluss aufzuheben sei. Aus prozessökonomischen Gründen sei aber auf eine Rückweisung zu verzichten, obwohl sich die Vorinstanz nicht zur Widerrechtlichkeit der Datenweitergabe geäußert habe, und sei der Feststellungsantrag im Beschwerdeverfahren einer materiellen Prüfung zu unterziehen.

E. 3.1

Gemäss Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Auf kantonaler Ebene konkretisiert das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) diesen grundrechtlichen Anspruch. Es bezweckt unter anderem den Schutz der Grundrechte von Personen, über welche die öffentlichen Organe des Kantons Daten bearbeiten (§ 1 Abs. 1 lit. B IDG) und vermittelt dem einzelnen Rechtsansprüche zum Schutz eigener Personendaten. Nach § 21 Abs. 1 lit. d IDG kann eine von einer widerrechtlichen Bearbeitung ihrer Personendaten betroffene Person vom betreffenden öffentlichen Organ verlangen, dass es die Widerrechtlichkeit dieser Datenbearbeitung feststellt. Dieser Anspruch steht neben den weiteren in § 21 Abs. 1 IDG vorgesehenen Ansprüchen zum Schutz eigener Personendaten, nämlich der Berichtigung oder Vernichtung unrichtiger Personendaten (lit. a), der Unterlassung widerrechtlicher Datenbearbeitung (lit. b) und der Beseitigung der Folgen widerrechtlicher Bearbeitens (lit. c).

E. 3.2

Unter Berufung auf eine Kommentierung dieser Norm (Barbara Widmer in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich 2012 [Praxiskommentar IDG], § 21 N. 16) erwog die Vorinstanz, der Feststellungsanspruch nach § 21 Abs. 1 lit. d IDG sei im Verhältnis zu den Ansprüchen nach lit. b und c subsidiär und setze ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse der betroffenen Person voraus. Ein Unterlassungsbegehren des Beschwerdeführers sei gutgeheissen worden, womit der Beschwerdeführer sein Ziel der Verhinderung allenfalls unzulässiger Datenweitergaben an Telekommunikationsunternehmen, an dem er offenkundig ein schützenswertes Interesse habe, bereits erreicht habe. Ein über diese Anordnung hinausgehendes schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der angebehrten Feststellung sei zu verneinen.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, bei einer bereits erfolgten Datenweitergabe sei der Anspruch auf Feststellung der Widerrechtlichkeit gegenüber dem Unterlassungsanspruch entgegen der vorinstanzlichen Auffassung nicht subsidiär, weil der beantragten Feststellung eine zusätzliche Wiedergutmachungsfunktion zukomme. Zudem kritisiert er das von der Vorinstanz zur Anwendung gebrachte Erfordernis des aktuellen, praktischen Interesses und bringt zumindest sinngemäss zum Ausdruck, jedenfalls auch ein so verstandenes Feststellungsinteresse zu haben.

E. 4.1

Die Behandlung eines Begehrens nach § 21 Abs. 1 lit. b oder c IDG setzt notwendigerweise eine Beurteilung der Rechtmässigkeit der beanstandeten Datenbearbeitung voraus. Nur bei widerrechtlichen Datenbearbeitungen besteht ein Anspruch auf Unterlassung und auf Beseitigung der daraus entstandenen Folgen. Die Gutheissung eines Begehrens nach § 21

Abs. 1 lit. b und c IDG ist mithin erst nach einer vorgängigen Feststellung der Widerrechtlichkeit der beanstandeten Datenbearbeitung möglich. Die zusätzliche Behandlung eines Feststellungsbegehrens muss daher voraussetzen, dass dieses einen eigenständigen Gehalt aufweist und eine Feststellung begehrt, welche nicht bereits bei der Behandlung des Unterlassungs- bzw. Beseitigungsbegehrens zu treffen ist (vgl. BGr, 1. Dezember 2020, 1C_377/2019 [zur Publikation vorgesehen], E. 10.2). Insoweit ist der Anspruch auf Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Datenbearbeitung nach § 21 Abs. 1 lit. d IDG subsidiär. Die Subsidiarität des Feststellungsanspruchs kann dabei allerdings nur gegenüber an dieselbe Widerrechtlichkeit geknüpften Ansprüchen bestehen (vgl. zur Rechtslage auf Bundesebene Jan Bangert in: Urs Maurer-Lambrou/Gabro P. Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. A., Basel 2014 [BSK DSG/BGÖ], Art. 25/25 bis DSG N. 75, 78). Der Grundsatz der Subsidiarität steht dem Eintreten auf ein zusätzliches Feststellungsbegehren betreffend eine Datenbearbeitung, deren Rechtmässigkeit bei der Beurteilung eines gleichzeitig gestellten Begehrens nach § 21 Abs. 1 lit. b und c IDG nicht überprüft wird, demzufolge nicht entgegen.

E. 4.2

Mit Verfügung vom 23. Juli 2018 wurde dem Unterlassungsbegehren des Beschwerdeführers entsprochen. Aufgrund dieser bindenden Anordnung besteht keine Gefahr einer künftigen Weitergabe seiner Personendaten durch die Dienstabteilung C an private Unternehmen, die über das Glasfasernetz Endkundendienstleistungen anbieten. Die genannte Verfügung betrachtete weitere Datenbekanntgaben angesichts des entgegenstehenden Willens des Beschwerdeführers als unzulässig und wies die Dienstabteilung C an, inskünftig auf solche zu verzichten. Der Beschwerdeführer konnte mit seinem Unterlassungsbegehren folglich allfällige künftige widerrechtliche Datenbearbeitungen verhindern. Seinem Feststellungsbegehren kommt jedoch insoweit ein eigenständiger Gehalt zu, als er damit um die Feststellung ersuchte, dass die in der Vergangenheit liegende Datenweitergabe unzulässig gewesen sei. Über die Rechtmässigkeit der bereits erfolgten Datenweitergabe wurde bei der Gutheissung des Unterlassungsbegehrens, das auf die Verhinderung allfälliger künftiger widerrechtlicher Datenbearbeitungen zielte, gerade nicht befunden. Künftige Weitergaben der Adresse des Beschwerdeführers erachtete der Vorsteher des Departements D ausdrücklich aufgrund des entgegenstehenden Willens des Beschwerdeführers als unzulässig. Mit der Gutheissung des Unterlassungsbegehrens äusserte sich die Verfügung vom 23. Juli 2018 daher nicht zur Rechtmässigkeit der bereits erfolgten Datenweitergabe. Als entscheidend erweist sich vor diesem Hintergrund, ob die Vorinstanz gleichwohl ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der Behandlung seines Feststellungsbegehrens verneinen durfte.

E. 4.3

Rein theoretische oder abstrakte bzw. hypothetische Rechtsfragen sind nicht feststellungsfähig, weil eine Feststellungsverfügung wie jede andere Verfügung die Rechtslage im Einzelfall zu klären bezweckt (BGer, 21. Juli 2009, 2C_803/2008, E. 4.2.2). Über Rechtsfragen theoretischer Natur kann auch kein Rechtsmittelverfahren geführt werden (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 25). Das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers zielt jedoch nicht auf die Klärung einer lediglich theoretischen Fragestellung, sondern auf die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer konkreten Handlung. Der genannte Grundsatz steht

einem Eintreten auf das Begehren mithin nicht entgegen.

E. 5.1

Ein Feststellungsanspruch nach § 21 Abs. 1 lit. d IDG erfordert ein entsprechendes Feststellungsinteresse (VGr, 1. September 2020, VB.2020.00120, E. 1.2). Dieses hat nach der Lehre schutzwürdig zu sein, damit auf das Feststellungsbegehren einzutreten ist (Widmer, Praxiskommentar IDG, § 21 N. 2 in Verbindung mit N. 16). In diesem Sinn regelte § 19 Abs. 1 lit. c des früheren Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 6. Juni 1993 (OS 52 452; in Kraft bis 1. Oktober 2008) ausdrücklich, dass die Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Datenbearbeitung vom verantwortlichen Organ verlangen kann, wer ein schützenswertes Interesse hat. Beim Erlass des IDG wurde diese Bestimmung gekürzt. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit indes ausdrücklich nicht, eine Änderung der Rechtslage herbeizuführen (Weisung des Regierungsrates vom 9. November 2005 zum Gesetz über die Information und den Datenschutz, ABl 2005 1296, S. 1314). Art. 25 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) sieht das Erfordernis des schutzwürdigen Interesses für den Feststellungsanspruch bei widerrechtlichen Datenbearbeitungen durch Bundesorgane ebenfalls ausdrücklich vor. Ob ein ausreichendes Feststellungsinteresse vorliegt, beantwortet die Lehre zum DSG in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Feststellungsinteresse bei Persönlichkeitsverletzungen: Letzteres wird namentlich dann als gegeben erachtet, wenn sich die Persönlichkeitsverletzung weiterhin störend auswirkt (Bangert, BSK DSG/BGÖ, Art. 25/25 bis DSG N. 76; Bernhard Waldmann/Jürg Bickel in: Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Datenschutzrecht, Bern 2011, S. 757 f.; Yvonne Jöhri in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz [Handkommentar DSG], Zürich 2008, Art. 25 N. 20).

E. 5.2

Die Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz kann nicht unbesehen auf die hier interessierende datenschutzrechtliche Konstellation übertragen werden. Eine Feststellungsklage wegen Persönlichkeitsverletzung gemäss Art. 28a Abs. 1 Ziff. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) richtet sich gegen den privaten Urheber einer Verletzungshandlung (Andreas Meili in: Thomas Geiser/Christina Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 6. A., Basel 2018, Art. 28 N 37). Dieser soll keinen Prozess führen müssen, der dem Kläger keinen praktischen Nutzen (mehr) einzutragen vermag. Der Anspruch auf Feststellung einer widerrechtlichen Datenbearbeitung wird hingegen gegenüber grundrechtsgebundenen staatlichen Organen geltend gemacht (Art. 35 Abs. 2 BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 25 Abs. 1 DSG denn auch insbesondere anzuerkennen, wenn dies erforderlich ist, um hinreichenden Grundrechtsschutz nach Art. 13 BV zu gewährleisten (BGr, 1. Dezember 2020, 1C_377/2019 [zur Publikation vorgesehen], E. 6.2.1). Jede Bearbeitung von Personendaten ist ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und eine betroffene Person hat somit stets ein aktuelles rechtliches Interesse daran, ungerechtfertigte Eingriffe abzuwehren (Jöhri, Handkommentar DSG, Art. 25 N. 9). Bei irreversiblen Eingriffen in den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 2 BV durch widerrechtliche Datenbearbeitungen ist ein schützenswertes Feststellungsinteresse daher grundsätzlich zu bejahen.

E. 5.3

Das Bundesgericht betrachtet Art. 25 Abs. 1 DSG gegenüber Art. 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) als *lex specialis* (BGr, 1. Dezember 2020, 1C_377/2019 [zur Publikation vorgesehen], E. 5.2). Analog dazu stellt § 21 Abs. 1 IDG auf kantonaler Ebene die gegenüber § 10c Abs. 1 lit. c VRG speziellere Rechtsschutzmöglichkeit gegen den Realakt der widerrechtlichen Datenbearbeitung zur Verfügung. Entsprechend ist § 21 Abs. 1 lit. d IDG mit Blick auf die zu den allgemeinen Voraussetzungen für den Erlass einer Feststellungsverfügung über einen Realakt entwickelten Grundsätze auszulegen. Eine derartige Feststellungsverfügung ist ohne schutzwürdiges Interesse des Betroffenen nach dem Gesetzeswortlaut ausgeschlossen. Überdies muss der Realakt geeignet sein, Rechte oder Pflichten zu berühren, womit eine gewisse Intensität der Betroffenheit in der eigenen Rechtssphäre vorausgesetzt wird (Alain Griffel, Kommentar VRG, §10c N. 19). Schützenswerte Rechtspositionen ergeben sich vor allem aus Grundrechten; ein eigentlicher Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts ist allerdings nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn die gesuchstellende Person darzulegen vermag, dass ein von einem Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist, mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte (so zu Art. 25a VwVG BGE 146 I 145 E. 4.4). Da das IDG den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz persönlicher Daten konkretisiert (hiervor E. 3.1), entspricht eine nach dem IDG widerrechtliche Datenbearbeitung einem Grundrechtseingriff, der einen Anspruch auf eine Feststellungsverfügung zu vermitteln vermag.

E. 5.4

Die Feststellungsverfügung über die Widerrechtlichkeit eines Realakts erfüllt eine Wiedergutmachungsfunktion und bezweckt unter Umständen auch eine gewisse Präventivwirkung (Griffel, Kommentar VRG, § 10c N. 29). Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung entfielen der Bedarf an einer Wiedergutmachung – falls sich die beanstandete Datenweitergabe denn als widerrechtlich erweisen sollte (dazu nachstehend E. 6.3 ff.) – hier nicht durch die Beseitigung ihrer Folgen oder die Gutheissung des Unterlassungsanspruches. Die Rechtmässigkeit der beanstandeten Handlung wurde bislang nicht beurteilt (hiervor E. 4.2), weshalb den angefochtenen Verfügungen keine Wiedergutmachungswirkung zukommen kann. Vielmehr ist den Erwägungen der Verfügungen vom 23. Juli 2018 und vom 9. Januar 2019 ausdrücklich zu entnehmen, dass der Vorsteher des Departements D und der Stadtrat die bereits erfolgte Weitergabe der Adressdaten des Beschwerdeführers als rechtmässig erachteten, infolge Verneinung eines Feststellungsanspruches diese Frage letztlich aber nicht beantworteten. Sofern die beanstandete Datenbekanntgabe eine Grundrechtsverletzung bedeutete, so wäre diese förmlich im Dispositiv festzustellen, weil sie einen irreversiblen Realakt darstellt, der und dessen Folgen nicht rückgängig gemacht werden können (vgl. Bernhard Rütscbe, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Basel 2002, S. 129, 134 ff., 163) und die Gutheissung des Unterlassungsbegehrens aufgrund ihrer ausschliesslich zukunftsbezogenen Begründung noch keine entsprechende Feststellung der Unrechtmässigkeit der bereits erfolgten Datenweitergabe enthielt.

E. 5.5

Der Anwendungsbereich von § 21 Abs. 1 lit. d IDG umfasst nach dem Ausgeführten grundsätzlich nicht diejenigen Fälle, in denen sich eine in der Vergangenheit erfolgte widerrechtliche Datenbearbeitung weiterhin negativ auswirkt, wie die Vorinstanz annahm. Bestehen gegenwärtige Folgen einer unrechtmässigen Datenbearbeitung, so kann nach § 21

Abs. 1 lit. c IDG deren Beseitigung verlangt werden, beispielsweise durch eine Urteilspublikation zwecks Korrektur eines Reputationsschadens (vgl. Bangert, BSK DSG/BGÖ, Art. 25/25 bis DSG N. 71). Dem Feststellungsanspruch nach lit. d kommt in der Regel erst dann Bedeutung zu, wenn eine widerrechtliche Datenbearbeitung keine behebbaren Folgen mehr zeitigt, allein aufgrund der Grundrechtsrelevanz der gerügten Verletzung des IDG aber gleichwohl ein schützenswertes Feststellungsinteresse besteht.

E. 6.1

Die Vorinstanz verneinte aus den dargelegten Gründen zu Unrecht ein schutzwürdiges Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers an der Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Datenbearbeitung nach § 21 Abs. 1 lit. d IDG. Die Beschwerde erweist sich demzufolge als begründet, weshalb der angefochtene Beschluss aufzuheben ist.

E. 6.2

Hebt das Verwaltungsgericht die angefochtene Anordnung auf, so entscheidet es selbst (§ 63 Abs. 1 VRG). Ist die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf die Sache eingetreten, bildet zwar die Rückweisung zur materiellen Beurteilung die Regel (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 7). Aus verfahrensökonomischen Gründen drängt sich vorliegend indessen eine Beurteilung in der Sache auf, zumal die Verfahrensbeteiligten im bisherigen Verfahrensverlauf sowie im Beschwerdeverfahren ausführlich zur sich stellenden Rechtsfrage Stellung nahmen und keine weiteren Sachverhaltsabklärungen erforderlich sind.

E. 6.3

Der Beschwerdegegner betrachtete die Datenbekanntgabe durch die Dienstabteilung C als "Bearbeiten im Auftrag" im Sinn von § 6 IDG. Gemäss dieser Bestimmung kann ein öffentliches Organ das Bearbeiten von Informationen Dritten übertragen, sofern keine rechtliche Bestimmung oder vertragliche Vereinbarung entgegensteht (Abs. 1). Es bleibt dabei für den Umgang mit Informationen nach dem IDG verantwortlich (Abs. 2). Als solche Auslagerung gilt ein Bearbeiten von Informationen im Rahmen der Kompetenzen und für die Zwecke des Auftraggebers durch Private oder andere öffentliche Organe, die damit eine Hilfsfunktion wahrnehmen (Veronica Blattmann, Praxiskommentar IDG, § 6 N. 1 f.). Nach dem beschwerdegegnerischen Verständnis ist die Zulässigkeit einer Datenbearbeitung nach Massgabe von § 6 IDG zu beurteilen, wenn diese hauptsächlich im Interesse des öffentlichen Organs erfolge. Die Verwendung der Adressdaten zur Kontaktaufnahme mit (potenziellen) Endkunden zu Marketingzwecken diene hauptsächlich eigenen Zwecken der Stadt B, selbst wenn die Service Provider damit gleichzeitig auch ihre eigenen Dienstleistungen bewerben. Zwar ist die Dienstabteilung C zur Erzielung von Erträgen zweifellos darauf angewiesen, dass über das Glasfasernetz Endkundendienstleistungen bezogen werden, womit ihm ein mittelbares finanzielles Interesse an der Netzbenützung zukommt. Die Anwendbarkeit von § 6 IDG setzt indessen die Auslagerung einer Tätigkeit voraus, welche die fragliche Datenbearbeitung zum Zweck hat oder diese notwendigerweise mit sich bringt. Davon ist die zu beurteilende Konstellation zu unterscheiden. Die einzelnen Telekommunikationsanbieter vermarkten ihre jeweiligen Endkundendienstleistungen nicht im Auftrag der Dienstabteilung C, das selber keine solchen erbringt, sondern lediglich die dafür notwendige Infrastruktur wettbewerbsneutral zur Verfügung stellt (Ziff. 5 Abs. 2 des Gemeinderatsbeschlusses vom 20. Dezember 2006, Leistungsauftrag für das Erbringen von

Telekommunikationsdienstleistungen, AS 732.110 [im Folgenden: Leistungsauftrag]). Sie erfüllen durch ihre Ansprache von potenziellen Endkunden keine Hilfsfunktion für die Dienstabteilung C, dessen Leistungsauftrag sich in der Bereitstellung der Infrastruktur erschöpft, sondern nutzen das Glasfasernetz für eigene privatwirtschaftliche Tätigkeiten. Die Zulässigkeit der zu beurteilenden Datenweitergabe richtet sich folglich nicht nach § 6 IDG.

E. 6.4

Ein öffentliches Organ ist zur Bekanntgabe von Personendaten unter anderem dann befugt, wenn eine rechtliche Bestimmung dazu ermächtigt (§ 16 Abs. 1 lit. a IDG). Als derartige Ermächtigung kann eine Rechtsgrundlage im kantonalen oder Bundesrecht dienen, die eine ausdrückliche Ermächtigung oder Verpflichtung eines öffentlichen Organs zur Datenbekanntgabe, ein Recht eines anderen öffentlichen Organs oder Privater, eine Datenbekanntgabe zu verlangen, oder eine Ausnahme von einer Schweigepflicht statuiert (Beat Rudin, Praxiskommentar IDG, § 16 N. 3). Da jede Bearbeitung von Personendaten einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bedeutet (hiervor E. 5.2), muss die zu einem solchen Eingriff ermächtigende Rechtsnorm hinreichend bestimmt sein (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich 2020, Rz. 308 f.). Eine Rechtsgrundlage zur Datenbearbeitung muss prinzipiell deren Zweck, die beteiligten Organe und das Ausmass der Datenbearbeitung in den Grundzügen festlegen; Letzteres um Nachvollziehbarkeit für die betroffene Person zu schaffen (vgl. Sarah Ballenegger, BSK DSG/BGÖ, Art. 17 DSG N. 19). Diese zu Art. 17 Abs. 1 DSG entwickelten Grundsätze sind aufgrund ihrer grundrechtlichen Herleitung auch heranzuziehen, um das Vorliegen einer dem kantonalen § 16 Abs. 1 lit. a IDG genügenden Rechtsgrundlage zu prüfen. Ziff. 7 Abs. 1 Satz 1 des Leistungsauftrags lautet wie folgt: "Bei der Ausbauplanung und dem Marketing arbeitet die Dienstabteilung C mit den Telekommunikationsunternehmen zusammen". Diese Bestimmung bildet mangels hinreichender Bestimmtheit keine taugliche Grundlage für eine Datenbekanntgabe im Sinn des IDG. Zwar bezeichnet sie mit "Marketing" einen möglichen Zweck einer Datenbearbeitung. Ihr kann jedoch nicht entnommen werden, dass überhaupt – geschweige denn in welcher Art und in welchem Umfang – im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der Dienstabteilung C und den Endkundendienstleistern eine Bekanntgabe von Personendaten an letztere erfolgen soll. Damit ist Ziff. 7 Abs. 1 des Leistungsauftrags von vornherein nicht geeignet, eine genügende Rechtsgrundlage im Sinn von § 16 Abs. 1 lit. a IDG zu bilden, womit sich Weiterungen zur vom Beschwerdeführer infrage gestellten Qualifikation des Leistungsauftrags als rechtssetzender Erlass erübrigen.

E. 6.5

Weitere Rechtfertigungsgründe für die streitgegenständliche Datenbekanntgabe sind nicht ersichtlich. Die im Jahr 2017 erfolgte Weitergabe der Adresse des Beschwerdeführers an private Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen über das Glasfasernetz ist folglich und nach den vorstehenden Erwägungen nicht mit den Bestimmungen des IDG vereinbar, was antragsgemäss im Dispositiv festzustellen ist.

E. 6.6

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Behandlung der Rüge, wonach die Vorinstanz eine Entscheidegebühr in unzulässiger Höhe erhoben habe, da die Kosten des Rekursverfahrens

dem Beschwerdegegner zu überbinden sind.

E. 7

Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Es wurden keine Parteientschädigungen beantragt.

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