

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00728 vom 10. September 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-09-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00728

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00728 du 10 septembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00728 del 10 settembre 2020

Regeste

Informationszugang | Einsicht in eine rechtskräftige Baubewilligung nach IDG Die Baudirektion war für die Behandlung des Informationszugangsgesuchs zuständig, weil ihr die Gemeinde den kommunalen Bauentscheid eröffnet hatte (E. 3). Das Gesuch bedurfte keiner Unterschrift (E. 4.1). Dass Baugesuchsunterlagen öffentlich aufzulegen sind und Dritte die Zustellung der baurechtlichen Entscheide verlangen dürfen, schliesst eine spätere Einsicht gestützt auf das IDG nicht aus; vielmehr besteht bei vormals öffentlichen Dokumenten regelmässig kein Geheimhaltungsinteresse (E. 5.1). Die der Einsicht entgegenstehenden Interessen überwiegen nicht (E. 5.2). Für eine missbräuchliche Verwendung der gewünschten Daten bestehen keine Anhaltspunkte (E. 5.2.4). Keine Parteientschädigung an das obsiegende Gemeinwesen (E. 6.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Nach § 9 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV; LS 170.41) behandelt das öffentliche Organ, an das sich ein Gesuch um Informationszugang richtet, dieses selbst, soweit keine andere Stelle für zuständig erklärt worden ist. Betrifft das Gesuch offensichtlich die Information eines anderen Organs, wird es diesem zur Behandlung überwiesen. Dies gilt namentlich dann, wenn die angefragte Stelle zwar über die verlangte Information verfügt, sie aber nicht selbst erstellt oder als Hauptadressatin empfangen hat (§ 9 Abs. 2 IDV). Gemäss dieser Zuständigkeitsordnung soll grundsätzlich diejenige Stelle für die Prüfung eines Gesuchs verantwortlich sein, die selbst "Informationsherrin" ist. Die dem IDG unterstellten öffentlichen Organe sollen selbständig, d. h. jedes für sich, die Informationen, die sich bei ihm befinden, verwalten und so bearbeiten, dass sie rasch, umfassend und sachlich informieren können (VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 3.2; 18. März 2021, VB.2020.00746, E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Betrifft das Gesuch Informationen mehrerer Organe, sprechen sich diese über die Behandlung und Beurteilung des Gesuchs ab (§ 9 Abs. 3 IDV). Eine Mehrzahl von Empfängern bzw. Adressaten an sich vermag die Qualifikation als Hauptadressatin im Sinn von § 9 Abs. 2 IDV nicht auszuschliessen (VGr, 14. Mai 2020, VB.2020.00112, E. 2.3.2). Die kommunalen Bewilligungen zum Bauvorhaben der Beschwerdeführerin wurden von der Gemeinde Y der Baudirektion eröffnet, welche deshalb als eine Hauptadressatin im Sinn von § 9 Abs. 2 IDV gilt und für den Entscheid über den Informationszugang zuständig war. Angesichts des aktenkundigen Einverständnisses der Gemeinde Y, dass die Baudirektion über die Herausgabe der kommunalen Baubewilligungsdokumente entscheide, wäre die entsprechende Zuständigkeit auch Folge des nach § 9 Abs. 3 IDV vorzunehmenden behördlichen Austausches. Die Rügen der Beschwerdeführerin

hinsichtlich angeblich fehlender Zuständigkeit der verfügenden Behörde zielen vor diesem Hintergrund ins Leere.

E. 4.1

Wer Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen will, stellt ein schriftliches Gesuch (§ 24 Abs. 1 IDG). Besondere Auskünfte zur Tätigkeit öffentlicher Organe erfordern nach § 8 IDV ein schriftliches Gesuch beim zuständigen Organ (Abs. 1), das möglichst genaue Angaben über den Gegenstand und die allgemeine Bezeichnung der Information sowie das Datum ihrer Entstehung und ihre Urheberschaft enthält (Abs. 2). Kann das öffentliche Organ nicht mit vertretbarem Aufwand feststellen, welche Information verlangt wird, kann es von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller eine Präzisierung verlangen, bei deren Ausbleiben das Gesuch als zurückgezogen gilt (§ 8 Abs. 3 und 4). Das Gesuch um Informationszugang kann auch per E-Mail gestellt werden, dessen von der Beschwerdeführerin verlangte handschriftliche Unterzeichnung ist nicht vorgeschrieben (Weisung des Regierungsrates vom 9. November 2005, ABl 2005, S. 1283 ff., S. 1318; Begründung des Regierungsrates zur IDV, Beschluss des Regierungsrates vom 28. Mai 2008, ABl 2008, S. 916 ff., 928; Urs Thönen, Praxiskommentar IDG, § 24 N. 3).

E. 4.2

Nicht nachvollziehbar ist die formelle Rüge der Beschwerdeführerin, es sei unklar, wer das Gesuch um Informationszugang gestellt habe. Die Präsidentin des Beschwerdegegners 1 bat ausdrücklich für den Verein um Informationszugang, weshalb die umstrittene Verfügung korrekterweise den Verein als Verfahrenspartei betrachtete. Im Übrigen wäre für die entscheidungswesentliche Interessenabwägung (unten E. 5.2) nicht von Belang, ob das Zugangsgesuch von einer Privatperson oder einem Verein gestellt wurde, zumal die Beschwerdeführerin nicht geltend macht, dass gegenüber den jeweiligen Personen je eigene Gründe gegen den beantragten Zugang sprächen.

E. 4.3

Gegenstand des Rekursverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war oder nach richtiger Gesetzesanwendung hätte sein sollen (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 45). Der private Beschwerdegegner hatte zunächst um Einsicht in die Baubewilligung und Ausnahmegewilligung sowie die Landanlagekonzessionen für das Grundstück Kat.-Nr. 01 ersucht. Am 18. Juli 2019 verlangte er, in "alle relevanten Unterlagen für das betreffende Grundstück" im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben der Beschwerdeführerin Einsicht zu erhalten. Zu den davon erfassten Baubewilligungsunterlagen gehören auch die Baugesuchsunterlagen und insbesondere die Pläne, welche integrierten Bestandteil des Dispositivs der erteilten Baubewilligung bilden (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 436). Welche Unterlagen, in die der angefochtene Entscheid eine Einsichtnahme gewähren will, nicht vom ursprünglichen Gesuch des privaten Beschwerdegegners erfasst sein sollen, legt die Beschwerdeführerin nicht dar. Dem pauschalen Vorwurf, die Vorinstanz habe den Streitgegenstand in unzulässiger Weise ausgedehnt und den angefochtenen Entscheid zu ihrem Nachteil abgeändert, kann damit nicht gefolgt werden. Nachdem der Beschwerdegegner 2 das Einsichtsgesuch bereits vollständig gutgeheissen hatte, stellt die konkrete Auflistung aller Dokumente im angefochtenen Entscheid, in die eine

Einsichtnahme gewährt werden soll, keine reformatio in peius dar.

E. 5.1

Das öffentliche Organ verweigert die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Dem Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) ist – anders als die Beschwerdeführerin anzunehmen scheint – keine Bestimmung zu entnehmen, welche die Einsicht in rechtskräftige Baubewilligungen ausschliesse. Die baurechtlichen Vorschriften, wonach Baugesuchsunterlagen öffentlich aufzulegen sind und Dritte die Zustellung der baurechtlichen Entscheide verlangen dürfen (§ 314 f. PBG), unterstellen diese Unterlagen nach Rechtskraft der Baubewilligung nicht der Geheimhaltung. Vielmehr besteht bei Dokumenten, die bereits einmal öffentlich zugänglich waren und von jedermann eingesehen werden konnten, regelmässig gar kein Geheimhaltungsinteresse (vgl. VGr, 30. November 2017, VB.2017.00416, E. 2.2.1; 15. September 2016, VB.2016.00201, E. 2.6). Bei vormalig öffentlichen Dokumenten kann privaten oder öffentlichen Geheimhaltungsinteressen jedenfalls nicht dieselbe Bedeutung zukommen wie bei bisher geheimen Dokumenten (BGr, 9. Februar 2017, 1C_509/2016, E. 3.8). Der von der Beschwerdeführerin angeführte Zeitablauf allein lässt kein Geheimhaltungsinteresse entstehen. Die von der Beschwerdeführerin gewünschte Geheimhaltung von Baugesuchsunterlagen nach Rechtskraft der Bewilligung würde eine nachträgliche Kontrolle der Behördenpraxis im Baurecht durch die Öffentlichkeit gänzlich verunmöglichen und stünde damit in diametralem Widerspruch zum Zweck des IDG, solches zu ermöglichen (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG).

E. 5.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet Art. 13 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) allgemein das Recht auf eine Privat- und Geheimsphäre, wobei Abs. 2 im Besonderen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt. Dieser Anspruch impliziert, dass jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung von sie betreffenden Informationen bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet werden (BGE 144 II 91 E. 4.4). Da die in den streitbetreffenden Dokumenten enthaltenen Angaben die Beschwerdeführerin betreffen, stellt die Zugangsgewährung einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage bedarf, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein muss. Die Öffentlichkeit der Verwaltung stellt ein öffentliches Interesse dar, das den mit der Informationsbekanntgabe verbundenen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen vermag, und Art. 17 KV sowie die entsprechenden Bestimmungen im IDG bilden dafür eine genügende gesetzliche Grundlage (BGr, 21. Oktober 2020, 1C_80/2020, E. 4.2). Als entscheidend erweist sich demnach, welche Interessen im Rahmen der nach § 23 IDG vorgeschriebenen Interessenabwägung, nach der sich zugleich die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in Art. 13 BV richtet, überwiegen.

E. 5.2.1

Dem Interesse des privaten Beschwerdegegners am beantragten Informationszugang kommt mit Blick auf Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes grosses Gewicht zu, will er doch die Baubewilligungspraxis der Behörden bei an den Zürichsee angrenzenden Parzellen

exemplarisch überprüfen, im überkommunalen Vergleich über die Jahre hinweg erfassen und beurteilen. Öffentliche Interessen im Sinn von § 23 Abs. 2 IDG, die dem beantragten Informationszugang entgegenstünden, sind weder dargetan noch ersichtlich. Die Beschwerdeführerin beruft sich ausschliesslich auf private Interessen und bringt vor, dass aus den fraglichen Unterlagen Rückschlüsse auf ihre persönlichen und finanziellen Lebensverhältnisse gezogen werden könnten. Zudem befürchtet sie, dass der private Beschwerdegegner bzw. dessen Präsidentin anhand ihres Grundstücks über die Medien die politische Diskussion zum Seeuferweg aufgreifen und thematisieren wolle, und sieht eine "Missbrauchsgefahr": An ihrem Grundstück könnten in den Medien die Bebauungsmöglichkeiten von Seegrundstücken diskutiert und sie so als Privatperson "zum Spielball einer politischen Debatte" werden.

E. 5.2.2

Ein der Informationsbekanntgabe entgegenstehendes privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 3 IDG). Ein bloss abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden privaten Interessen reicht dabei nicht aus. Vielmehr hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der vollzogene Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip unterlaufen würde (VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00135, E. 4.3; BGr, 9. Februar 2017, 1C_509/2016, E. 3.3). Der mit der Offenlegung der Baubewilligungsunterlagen verbundene Eingriff in die Privatsphäre der Beschwerdeführerin wiegt nicht schwer, zumal daraus keine weitreichenden Schlüsse über ihre persönlichen und finanziellen Lebensverhältnisse gezogen werden können und die Baugesuchsunterlagen bereits einmal öffentlich zugänglich waren (oben E. 5.1). Gemäss Art. 970 Abs. 2 Ziff. 2 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) ist jede Person ohne besonderes Interesse berechtigt, Auskunft über den Namen eines Grundeigentümers zu erhalten; dass die Beschwerdeführerin Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 01 in Y ist, ist demnach von Gesetzes wegen öffentlich bekannt. Welchen Baubewilligungsunterlagen Informationen entnommen werden könnten, deren Bekanntgabe überwiegende Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdeführerin entgegenstünden, legt sie nicht dar. Wie die Vorinstanz zutreffend erwo, lassen sich den Plänen keine besonders schützenswerten Informationen, z. B. über Sicherheitsanlagen, entnehmen.

E. 5.2.3

Das Bundesgericht lässt aus der Möglichkeit, dass sich ein Unternehmen durch einen Informationszugang einer kritischen oder negativen Berichterstattung ausgesetzt sähe, kein gewichtiges Geheimhaltungsinteresse folgen (BGr, 21. Oktober 2020, 1C_80/2020, E. 4.4 mit Hinweis auf BGE 144 II 91 E. 4.8). Auch hinsichtlich der Bekanntgabe von Steuerfaktoren von Privatpersonen erwog das Bundesgericht, der Umstand, dass sich die Betroffenen bei einer Offenlegung dieser Daten einer kritischen oder gar negativen Berichterstattung ausgesetzt sähen und ihre Angaben möglicherweise für politische Zwecke genutzt würden, kein besonders schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse zu begründen vermöge (BGr, 31. August 2017, 1C_447/2016, E. 5.6.3). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist der Schutz vor kritischer Berichterstattung grundsätzlich kein von § 23 Abs. 1 und 3 IDG anerkanntes Interesse, weil dem Zweck des IDG zuwiderliefe, den

Informationszugang aufgrund der Erwartung kritischer Berichterstattung einzuschränken (VGr, 19. Dezember 2019, VB.2019.00603, E. 4.3). Entsprechend kann im Wunsch der Beschwerdeführerin, dass die politische Debatte zur Bebaubarkeit von Seegrundstücken nicht anhand ihres Grundstückes geführt werde, kein überwiegendes privates Interesse erblickt werden, das die beantragte Informationsbekanntgabe ausschliesse.

E. 5.2.4

Der private Beschwerdegegner erklärte, sich nicht für das Privatleben und den Lebensstil der Beschwerdeführerin, sondern ausschliesslich für die Behördenpraxis zur Bewilligung von Bauten auf Seegrundstücken zu interessieren. Für die von der Beschwerdeführerin geortete Missbrauchsgefahr sind keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich. Ohne entsprechende Hinweise können dem privaten Beschwerdegegner und seiner Präsidentin, einer Politikerin, aber keine missbräuchliche Verwendung der gewünschten Daten vorgeworfen werden (vgl. BGr, 31. August 2017, 1C_447/2016, E. 5.6.3). Es mangelt an jeglichen Hinweisen, dass der private Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin in der Öffentlichkeit und den Medien namentlich nennen oder gar – wie von ihr befürchtet – anprangern wollte. Dazu fehlte ihm auch jede Veranlassung, zumal sich seine politische Kritik an der Bebaubarkeit und Bebauung von Seegrundstücken, welche die Realisierung eines Seeuferwegs erschweren könnten, nicht gegen Private, sondern gegen die Behörden und deren Praxis richtet.

E. 5.2.5

Insgesamt bestehen keine überwiegenden privaten Interessen der Beschwerdeführerin, welche eine Verweigerung der Informationsbekanntgabe zu rechtfertigen vermöchten. Die vorinstanzlich angeordnete Anonymisierung aller Namen von Drittpersonen vor Gewährung der Einsichtnahme trägt den betroffenen privaten Interessen ausreichend Rechnung. Für die eventualiter beantragte Beschränkung der Informationsbekanntgabe auf die Landanlagekonzessionen besteht kein Anlass.

E. 6.1

Die Beschwerde erweist sich nach den vorstehenden Erwägungen als unbegründet und ist abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung § 13 Abs. 2 VRG) und steht ihr von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der private Beschwerdegegner hat keine Parteientschädigung beantragt.

E. 6.2

Gemeinwesen steht eine Parteientschädigung nach ständiger Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, zu. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (zum Ganzen VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 8.3 mit Hinweisen). Ausserordentliche Umstände, welche die Zusprechung einer Parteientschädigung an das obsiegende Gemeinwesen zu rechtfertigen vermöchten, liegen nicht vor. Der Antrag des Beschwerdegegners 2 auf eine Parteientschädigung ist deshalb abzuweisen.

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