

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00638 vom 10. September 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-09-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00638

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00638 du 10 septembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00638 del 10 settembre 2020

Regeste

Informationszugang | Zugang zu Verkehrsunfalldaten Nichteintreten, soweit der Beschwerdeführer sein Zugangsgesuch im Beschwerdeverfahren auf nicht Gegenstand der vorinstanzlichen Verfahren bildende Daten erweitern wollte (E. 1.2). Rechtsgrundlagen des Informationssystems Strassenverkehrsunfälle (E. 2). Den Kantonen steht nicht zu, Daten aus dem Auswertungssystem Dritten zur Verfügung zu stellen (E. 3.3). Für den Bezug der gewünschten Verkehrsunfalldaten hat sich der Beschwerdeführer an das ASTRA zu wenden (E. 3.5). Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2021.00638 Urteil der 3. Kammer vom 24. Februar 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A, vertreten durch RA B und RA X, Beschwerdeführer, gegen Kantonspolizei Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A. Am 13. November 2020 kontaktierte A per E-Mail den Mediendienst der Kantonspolizei und ersuchte darum, ihm die Daten zu Verkehrsunfällen auf verschiedenen Strassen in C (D-Strasse, E-Strasse, F-Strasse) und G (H-Strasse, I-Strasse, J-Strasse, K-Strasse), welche der Kanton in die schweizweite Datenbank des ASTRA eingegeben habe, zuzustellen. Mit E-Mail vom 16. November 2020 beantwortete die Kantonspolizei dieses Ersuchen abschlägig. Gleichentags wiederholte A sein Begehren und führte aus, er wünsche bezüglich der erwähnten Strassen Übersichtskarten für alle Unfallarten und chronologisch, pro Strasse nach aufsteigender Strassennummer geordnete Excel-Tabellen zu allen Unfällen der Jahre 2011 bis 2019. Dabei verwies er auf das Geoportal des Bundes, wo Informationen nur je einzeln pro Unfall abrufbar seien, und führte aus, eine benutzerfreundlichere Form zu wünschen. Für den Fall einer Ablehnung seines Gesuchs bat er um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. B. Die Kantonspolizei wies das Gesuch von A mit Verfügung vom 26. November 2020 ab. II. Dagegen gelangte A am 28. Dezember 2020 mit Rekurs an die Sicherheitsdirektion und verlangte nebst Aufhebung der Verfügung der Kantonspolizei vom 26. November 2020 "Einsicht in die gewünschten Daten und Auswertungen der VUGIS-Datenbank (Auflistung der Unfallereignisse im Excel-Format inkl. Unfallursache, Wetterverhältnisse, Signalisation etc., das heisst alle im/via VUGIS enthaltenen Daten; ohne personenbezogene und daher unter DSGVO-Gesichtspunkten nicht für die Öffentlichkeit zugänglichen Informationen) sowie kartografische Darstellung der Unfallereignisse an den bezeichneten Örtlichkeiten". Mit Entscheid vom 19. August 2021 wies die Sicherheitsdirektion den Rekurs ab, soweit sie darauf eintrat, und auferlegte A die

Verfahrenskosten. III. A. Mit Beschwerde vom 14. September 2021 gelangte A, nunmehr anwaltlich vertreten, an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Rekursentscheids vom 19. August 2021 sowie die Gewährung von Zugang zu Daten und Auswertungen betreffend Strassenverkehrsunfälle im Innerortsbereich der Gemeinden C (D-Strasse, E-Strasse, F-Strasse) und G (H-Strasse, I-Strasse, J-Strasse, K-Strasse) mittels Auflistung der Unfallereignisse mit sämtlichen erfassten Unfalldaten im Excel-Format und kartographischer Darstellung der Unfallereignisse. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung zurückzuweisen. Zudem liess A um Ausrichtung einer Parteientschädigung ersuchen. B. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 20. September 2021 auf Vernehmlassung. Die Kantonspolizei beantragte mit (verspäteter) Beschwerdeantwort vom 20. Oktober 2021, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und der Beschwerdeführer sei zur Ausrichtung einer Parteientschädigung zu verpflichten. Innert erstreckter Frist liess A am 1. Dezember 2021 dazu Stellung nehmen. Die Kantonspolizei erklärte am 13. Dezember 2021 Verzicht auf eine weitere Vernehmlassung. 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; LS 175.2) für die Behandlung der Beschwerde zuständig. Die Angelegenheit ist von der Kammer zu behandeln (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 VRG). 1.2 Prozessthema eines Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand des angefochtenen Entscheids bzw. 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). Soweit der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren sein Zugangsgesuch auf nicht Gegenstand der vorinstanzlichen Verfahren bildende (Roh-)Daten erweitern wollte, wäre darauf wegen Nichteinhaltung des Instanzenzugs nicht einzutreten. Den Beschwerdeführer auf die insofern klare Eingrenzung des Rekursantrags zu behaften, der "alle im/via VUGIS enthaltenen Daten" verlangte, ist nicht überspitzt formalistisch im Sinn von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101). 2. 2.1 Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) erstellt eine Strassenverkehrsunfall-Statistik; es ist zuständig für eine gesamtschweizerische Auswertung der Strassenverkehrsunfälle (Art. 89i Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]). Gestützt auf Art. 89i Abs. 2 SVG führt es in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Informationssystem Strassenverkehrsunfälle (ISU). Dieses besteht aus einem System zur Erfassung der Strassenverkehrsunfälle (Erfassungssystem) sowie einem System zur Auswertung der Strassenverkehrsunfälle (Auswertungssystem). Die Kantone geben die Daten, die im Zusammenhang mit Strassenverkehrsunfällen erhoben worden sind, ins Erfassungssystem ein (Art. 89i Abs. 3 SVG). Gemäss Art. 89j SVG dient das Erfassungssystem der Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Durchführung von Administrativ- und Strafverfahren gegen Fahrzeugführer (lit. a), das Auswertungssystem dient der Auswertung und Analyse von Strassenverkehrsunfällen, dem Erarbeiten von Grundlagen der Verkehrssicherheitspolitik und dem Erstellen der Strassenverkehrsunfall-Statistik (lit. b). Der Bundesrat ist nach Art. 89n SVG zum Erlass von Ausführungsvorschriften befugt, er regelt neben anderem die Organisation und den Betrieb des Informationssystems (lit. a), die Zuständigkeiten und die Verantwortung für die Datenbearbeitung (lit. b), die Bekanntgabe von Daten (lit. g) sowie das Auskunfts- und Berichtigungsrecht (lit. h). Die entsprechenden Regelungen finden sich in der Verordnung über das Informationssystem Strassenverkehrsunfälle vom

30. November 2018 (ISUV; SR 741.57). 2.2 Das ASTRA führt das Erfassungssystem des ISU in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem Schadenzentrum des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Art. 3 Abs. 1 ISUV). Das Auswertungssystem wird vom ASTRA geführt (Art. 3 Abs. 2 ISUV). Das ASTRA trägt gemäss Art. 3 Abs. 3 ISUV die Verantwortung für das ISU; es ist verantwortlich für die rechtmässige Datenbearbeitung und die rechtmässige Nutzung des Informationssystems und gewährleistet die Informatiksicherheit. Das ASTRA ist zudem zuständig für die Erteilung, die Änderung und den Entzug von Zugriffsberechtigungen (Art. 3 Abs. 4 ISUV). 2.3 Die Polizeiorgane und das Schadenzentrum VBS erfassen Daten der am Unfall beteiligten Personen und Fahrzeuge, Unfallort, -typ und -ursachen, Unfallskizzen, Einvernahmeprotokolle und Verzeigerungsrapporte direkt im Erfassungssystem oder übermitteln sie diesem (Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 ISUV). Diese Daten werden in pseudonymisierter oder anonymisierter Form aus dem Erfassungssystem ins Auswertungssystem übertragen (Art. 6 Abs. 1 ISUV). Das ASTRA hat Zugriff auf die Daten des Auswertungssystems (Art. 11 Abs. 1 ISUV). Die Kantone haben nur Zugriff auf die Daten, die im Erfassungssystem von der jeweiligen kantonalen Behörde erfasst worden sind, und die Daten, die Unfälle in ihrem Kantonsgebiet betreffen (Art. 11 Abs. 3 ISUV). Dritte haben Zugriff im Rahmen einer vom ASTRA nach Art. 17 ISUV erteilten Zugriffsberechtigung (Art. 11 Abs. 4 ISUV). Das ASTRA kann die Daten zu den Zwecken nach Artikel 2 Absatz 3 ISUV auswerten oder sie Dritten zur Auswertung zu diesen Zwecken zur Verfügung stellen (Art. 12 Abs. 1 ISUV). Zweck der Auswertung sind das Erkennen, die Analyse und die Sanierung von Unfallschwerpunkten und Gefahrenstellen, die Unfallursachenforschung, die Erstellung der Strassenverkehrsunfall-Statistik, die Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung von Massnahmen zur Verbesserung der Strassenverkehrssicherheit sowie die Analyse von Unfallfolgen und -kosten (Art. 2 Abs. 3 ISUV). 2.4 Art. 17 ISUV regelt die Datenbekanntgabe aus dem ISU. Das ASTRA kann gestützt auf Art. 17 Abs. 2 ISUV Behörden, Organisationen und Privaten anonymisierte Daten für eigene Auswertungen zur Verfügung stellen. Es schliesst dafür Leistungs- und Datenschutzvereinbarungen ab. Darin kann es Zugriffsberechtigungen auf das Auswertungssystem erteilen. Dritten werden anonymisierte Jahresdaten erst zur Verfügung gestellt, nachdem sie in der Strassenverkehrsunfall-Statistik publiziert worden sind (Art. 17 Abs. 3 ISUV). Für den Bezug von Daten aus dem ISU stehen auf der Internetseite des ASTRA Kontaktmöglichkeiten und entsprechende Antragsformulare zur Verfügung (www.astra.admin.ch > Dokumentation > Daten und Informationsprodukte > Unfalldaten und -karten > Auskunftsschalter), worauf bereits die Vorinstanz hinwies. Der Bezug von Daten aus dem ISU oder die Erteilung einer Zugriffsberechtigung ist gemäss der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Strassen vom 7. November 2007 (Gebührenverordnung ASTRA, GebV-ASTRA; SR 172.047.40) kostenpflichtig.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer verlangt von der Kantonspolizei, Unfalldaten aus dem Auswertungssystem des ISU betreffend zwei Ortschaften abzurufen und ihm als Excel-Tabellen sowie in kartographischer Form zur Verfügung zu stellen. Die Vorinstanz erwog, eine entsprechende Anfrage sei an das ASTRA zu richten. Ob der Beschwerdeführer inzwischen mit einer entsprechenden Anfrage an das ASTRA gelangt ist und allenfalls die gewünschte Information auf diesem Weg bereits erhalten hat, ist nicht aktenkundig. Im Beschwerdeverfahren stellt er sich auf den Standpunkt, das kantonale Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) vermittele ihm

einen Anspruch auf Erhalt der gewünschten Daten von der Beschwerdegegnerin.

E. 3.2

Das IDG konkretisiert das in Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) gewährleistete Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (VGr, 20. September 2021, VB.2021.00416, E. 2.1). Gemäss § 20 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Mit Ausnahme nicht fertiggestellter Aufzeichnungen bezieht sich dieser Anspruch auf alle Informationen, die beim öffentlichen Organ vorhanden sind. Die Informationen müssen aber vorhanden sein: Das auf das Öffentlichkeitsprinzip gestützte Zugangsrecht verpflichtet die öffentlichen Organe nicht, Informationen, die nicht vorhanden sind, erst zu schaffen oder zu erheben (Beat Rudin in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012, § 20 N. 13 f.).

E. 3.3

Die Kantone können die Daten im Auswertungssystem, auf die sie zugreifen dürfen, auswerten (Art. 12 Abs. 3 ISUV). Hingegen steht ihnen – anders als dem ASTRA (Art. 12 Abs. 1 ISUV) – nicht zu, Daten aus dem Auswertungssystem Dritten zur Auswertung zur Verfügung zu stellen. Zur Bekanntgabe von Daten aus dem ISU an Dritte ist nur das ASTRA berechtigt (Art. 17 ISUV). Die Beschwerdegegnerin ist demnach von Bundesrechts wegen gar nicht befugt, auf Daten des Auswertungssystems zuzugreifen, um diese einem Privaten zur Verfügung zu stellen.

E. 3.4

Ein grundsätzlicher Anspruch auf die beantragte Informationsbekanntgabe könnte nach § 20 Abs. 1 IDG höchstens bestehen, wenn die Beschwerdegegnerin entsprechende Auswertungen besässe. Die vom Beschwerdeführer gewünschten Daten müssten jedoch zuerst aus der Datenbank des Bundes abgefragt werden, wozu die Beschwerdegegnerin gestützt auf das IDG nicht verpflichtet werden kann (hiervor E. 3.2). Wie aus dem Gesuch des Beschwerdeführers und seiner Rekurschrift unmissverständlich hervorgeht, bezieht sich sein Antrag auf Daten und Auswertungen der Datenbank des Bundes und nicht auf polizeiliche Aufzeichnungen zu den entsprechenden Unfällen, die mit den ins ISU eingespierten Informationen in Zusammenhang stehen. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine Prüfung der in §§ 23 und 25 IDG niedergelegten Gründe für die Abweisung eines Gesuchs um Informationszugang.

E. 3.5

Der Beschwerdeführer rügt, sein Gesuch sei in überspitzt formalistischer Weise zu eng interpretiert worden und beziehe sich auch auf Daten aus dem ISU, die im Geoportal des Bundes nicht frei verfügbar seien. Ob in seinem Umfang so oder anders zu verstehen, müsste das Gesuch um Einsicht in Daten des Auswertungssystems beim ASTRA gestellt werden, weil die Kantone nicht berechtigt sind, Daten zwecks Zurverfügungstellung an Private aus dem System abzurufen. Dass ein anderer Kanton dem Beschwerdeführer entsprechende Listen zur Verfügung gestellt habe, ändert daran nichts. Auch das vom Beschwerdeführer angerufene Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07) vermittelt keinen entsprechenden Anspruch. Die Beschwerde erweist sich demzufolge als

unbegründet und ist abzuweisen.

E. 4

Ausgangsgemäss sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2). Eine Parteientschädigung steht ihm bei diesem Verfahrensausgang nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Zusprechung einer Parteientschädigung erfolgte verspätet. Er wäre aber ohnehin abzuweisen, weil Gemeinwesen eine Parteientschädigung gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, zusteht (VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 8.3 mit Hinweisen) und kein solcher Ausnahmefall vorliegt.

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