



Kanton Zürich  
Staatskanzlei  
Rechtsdienst



**ZHEntscheid**

Publiziert auf [www.zhentscheide.zh.ch](http://www.zhentscheide.zh.ch)

Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1208/2014
Datum des Entscheids:	19. November 2014
Rechtsgebiet:	Öffentlichkeitsprinzip
Stichwort(e):	Informationszugang Zugang zu eigenen Personendaten Zuständigkeit nicht rechtskräftig abgeschlossenes Verfahren
verwendete Erlasse:	§ 20 Abs. 2 IDG § 20 Abs. 3 IDG § 23 IDG

#### Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Der Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten kann gegenüber jedem öffentlichen Organ geltend gemacht werden, das Personendaten über die gesuchstellende Person bearbeitet. Das gilt auch dann, wenn das öffentliche Organ die fraglichen Informationen an ein anderes weitergegeben hat, aber immer noch eine Kopie besitzt. Das öffentliche Organ ist aber nicht verpflichtet, Informationen (wieder) zu beschaffen.

Der Ausschluss des Informationszugangs nach IDG bei nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren (bzw. auch Zivil- und Strafverfahren) gilt grundsätzlich auch für den Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten. Ist ein Verfahren aber nicht beim ersuchten, sondern bei einem anderen öffentlichen Organ hängig, muss das ersuchte öffentliche Organ das Gesuch auf Zugang zu eigenen Personendaten dennoch (und ausschliesslich) gestützt auf das IDG prüfen.

Auch der Zugang zu den eigenen Personendaten bei einem öffentlichen Organ setzt eine Interessenabwägung voraus und kann beim Vorliegen (entgegenstehender) überwiegender öffentlicher und/oder privater Interessen ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden.

#### Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

##### *Sachverhalt (gekürzt):*

Nachdem zwei Stiftungen [Rekurrentinnen] aus der Presse erfahren hatten, dass der Bezirksrat Y. [Aufsichtsinstanz, Rekursgegner] Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft eingereicht hatte wegen Verdachts auf Vermögensdelikte im Zusammenhang mit der Übertragung von [Gegenständen] an [eine internationale Organisation], stellten sie beim Bezirksrat ein Gesuch um Informationszugang, das mit Präsidialverfügung abgewiesen wurde.

Dagegen liessen die Rekurrentinnen Rekurs beim Regierungsrat erheben und beantragen, die Verfügung des Rekursgegners vom 9. Dezember 2013 sei aufzuheben und er sei anzuweisen und zu verpflichten, ihnen Einsicht in sämtliche sie betreffenden Akten (einschliesslich Ausdrücke der E-Mails) zu gewähren.

*Erwägungen:*

[...]

3. a) Der Zugang zu Informationen öffentlicher Organe ist im Gesetz über die Information und den Datenschutz geregelt. § 20 Abs. 1 IDG bestimmt, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen hat. Daneben hält § 20 Abs. 2 IDG fest, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu Personendaten hat, soweit sie die eigene Person betreffen. Die Modalitäten dieses Zugangs – sei es zu allgemeinen Informationen der öffentlichen Verwaltung, sei es zu Daten, welche die gesuchstellende Person selber betreffen – sind in §§ 10 ff. der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV, LS 170.41) geregelt.
- b) Der datenschutzrechtliche Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten gemäss § 20 Abs. 2 IDG leitet sich aus dem Persönlichkeitsrecht bzw. dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 10 Abs. 2 und 13 Abs. 2 BV, Art. 10 KV) ab. Er soll den Schutz der betroffenen Person in diesen Rechten gewährleisten und umfasst den Zugang zu allen Personendaten über die gesuchstellende Person (nicht aber über Dritte), die in den Informationsbeständen des öffentlichen Organs vorhanden sind (BEAT RUDIN in: Bruno Baeriswyl / Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich usw. 2012, [Kommentar IDG], § 20 N. 4, 20, 25). Mit dem persönlichkeitsrechtlichen Zugangsrecht werden den Betroffenen die Wahrnehmung ihrer Rechte und die Überprüfung der materiellen Grundsätze des Datenschutzes ermöglicht (RUDIN, Kommentar IDG, § 20 N. 23). Das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten gemäss § 20 Abs. 2 IDG steht jeder (natürlichen und juristischen) Person zu, über die Personendaten bearbeitet werden. Ein darüber hinausgehendes spezifisches Einsichtsinteresse des Betroffenen darf nicht verlangt werden (Rudin, Kommentar IDG, § 20 N. 24).
- c) Der Anspruch gestützt auf § 20 Abs. 2 IDG kann gegenüber jedem öffentlichen Organ gemäss § 3 (Abs. 1) IDG geltend gemacht werden, das Personendaten über die gesuchstellende Person bearbeitet. Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 [Abs. 3] IDG). Unter den Begriff des Bearbeitens fällt jeder Umgang mit Informationen (Personendaten sind eine Unterkategorie von Informationen) unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren (RUDIN, Kommentar IDG, § 3 N. 32). § 3 (Abs. 5) IDG zählt beispielhaft verschiedene Bearbeitungsvorgänge auf. Dazu zählen das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben und Vernichten von Daten. Solange Personendaten bei einem öffentlichen Organ vorhanden sind bzw. bearbeitet werden, besteht das grundrechtlich geschützte Interesse der betroffenen Person, das zu erfahren. Das gilt auch, wenn das öffentliche Organ seine Informationen an ein ande-

res weitergegeben hat, aber immer noch eine Kopie besitzt, da es beim Anspruch um Zugang zu den eigenen Personendaten gerade darum geht, zu erfahren, ob und welche Daten über eine Person bearbeitet werden (§ 18 Abs. 3 lit a IDV). Ausserdem haben Gesuchsteller Anspruch darauf zu erfahren, auf welcher Rechtsgrundlage und zu welchem Zweck Daten über sie bearbeitet werden, wer an der Datenbearbeitung beteiligt ist und regelmässig Informationen empfängt (§ 18 Abs. 3 lit. b IDV). Gestützt auf diese Auskünfte über eigene Personendaten können dann allfällige weitergehende Rechtsansprüche gemäss § 21 IDG zum Schutz der eigenen Personendaten geltend gemacht werden (vgl. zum Ganzen RUDIN, Kommentar IDG, § 20 N. 23).

- d) Wie der allgemeine Anspruch auf Informationszugang gemäss § 20 Abs. 1 IDG stützt sich auch der Anspruch auf Zugang zu eigenen Daten gemäss § 20 Abs. 2 IDG nur auf Informationen, die bei einem öffentlichen Organ vorhanden sind und bearbeitet werden oder worden sind (vgl. RUDIN, Kommentar IDG, § 20 N. 13). Das IDG legt keine allgemeine Pflicht öffentlicher Organe fest, verlangte Informationen erst zu beschaffen, sei es durch Erarbeitung bzw. Erstellung von Unterlagen, sei es durch (Wieder)Beschaffung von Daten bei einem anderen öffentlichen Organ. In Bezug auf das Bearbeiten von Personendaten verlangen überdies die Grundsätze der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 BV, § 8 IDG), dass von einem öffentlichen Organ nur diejenigen Daten bearbeitet werden, die dieses für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Würde demnach ein öffentliches Organ Personendaten (wieder)beschaffen, für deren Bearbeitung es grundsätzlich nicht zuständig ist – etwa weil es im betreffenden Bereich keine (eigene) öffentliche Aufgabe erfüllt –, würde das eine unrechtmässige Datenbearbeitung darstellen. Das muss grundsätzlich auch dann gelten, wenn ein öffentliches Organ – mangels eigener Bearbeitungszuständigkeit – Unterlagen mit Personendaten vernichtet oder an ein anderes öffentliches Organ weitergeleitet hat. Eine Pflicht öffentlicher Organe, in solchen Fällen einst vorhandene Personendaten (wieder) zu beschaffen, würde nämlich gerade die materiellen Datenschutzgrundsätze (den Grundsatz der Gesetzmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung) unterlaufen.
- e) Ist ein um Aktenzugang ersuchtes öffentliches Organ für die Behandlung des Gesuchs nicht zuständig, weil ihm die rechtliche Grundlage für die Datenbearbeitung fehlt, hat es dies dem Gesuchsteller mitzuteilen. Eine Pflicht zur Weiterleitung einer Eingabe besteht in der Regel nur, wenn es sich um eine fristgebundene Eingabe handelt. Besteht hingegen keine oder keine unmittelbare Fristgebundenheit – wie etwa bei aufsichtsrechtlichen Eingaben, Rechtsverzögerungsbeschwerden, Strafanzeigen, Klageverfahren und Akteneinsichtsgesuchen –, geht die Praxis davon aus, es sei zulässig, auf eine Eingabe ohne Weiterleitung an die zuständige Instanz nicht einzutreten und es der gesuchstellenden Person anheimzustellen, ob sie an die zuständige Instanz gelangen will oder nicht (KASPAR PLÜSS, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich usw. 2014 [Kommentar VRG], § 5 N. 48). Allerdings ist bei Gesuchen um Informationszugang gestützt auf § 20 Abs. 2 IDG eine Weiterleitung immer dann zu prüfen, wenn ein Gesuch Personendaten betrifft, die Teil einer Datensammlung sind, die von mehreren öffentlichen Organen gemeinsam bearbeitet wird (§ 17 Abs. 2 IDV).

4. a) Gemäss § 20 Abs. 3 IDG richtet sich der Anspruch auf Zugang zu Informationen in hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht. Dass hängige Verfahren der Zivil- und Strafrechtspflege in § 20 Abs. 3 IDG nicht ebenfalls erwähnt sind, ist als gesetzgeberisches Versehen zu qualifizieren (RUDIN, Kommentar IDG, § 20 Rz. 40; vgl. Weisung zum IDG vom 9. November 2005 [Vorlage 4290], ABI 2005, 1283, S. 1314). Unklar ist, ob die Verweisung auf das massgebliche Verfahrensrecht in § 20 Abs. 3 IDG nur den Anspruch auf Zugang zu Informationen gemäss § 20 Abs. 1 IDG ausschliesst oder auch den Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten gemäss § 20 Abs. 2 IDG. Ersteres befürwortet etwa RUDIN (Kommentar IDG, § 20 Rz. 40), gemäss welchem der Anspruch auf Zugang zu eigenen Personendaten unabhängig davon besteht, ob ein Verfahren rechtskräftig abgeschlossen wurde oder nicht, solange das Verfahren nicht an einem Gericht hängig ist (wohl gleich BAERISWYL, Kommentar IDG, § 2 N. 4 f.). Im Ergebnis würde das bedeuten, dass in Verfahren vor nicht richterlichen Behörden verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrechte und Ansprüche auf Zugang zu den eigenen Personendaten gestützt auf § 20 Abs. 2 IDG nebeneinander geltend gemacht werden könnten und geprüft werden müssten.
- b) Der soeben geschilderten Auffassung stehen jedoch gewichtige Gründe entgegen: Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht, welches bereits in § 17 des kantonalen Gesetzes über die Bearbeitung von Personendaten vom 6. Juni 1993 (Datenschutzgesetz, DSG, OS 52, 452) geregelt war, sollte mit § 20 Abs. 2 unverändert ins IDG übernommen werden. Das damalige Datenschutzgesetz galt aber – anders als das heutige IDG – generell nicht für hängige Verfahren der Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechtspflege (§ 3 Abs. 2 lit. b DSG). Von diesem Ausschluss war auch das Auskunftsrecht bezüglich persönlicher Daten erfasst. Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten am IDG ging man stets von der Prämisse aus, dass die Verfahrensgesetze die Persönlichkeitsrechte betroffener Personen ausreichend schützen. Eine parallele Anwendung von verfahrensrechtlichen und datenschutzrechtlichen Akteneinsichtsrechten sollte deshalb vermieden werden (vgl. BAERISWYL, Kommentar IDG, § 2 N. 5). Von diesem Ansinnen zeugen auch Aufbau und Wortlaut von § 20 IDG: Systematisch bezieht sich der Vorbehalt des Verfahrensrechts in Abs. 3 auf beide Informationszugangsansprüche (denjenigen gemäss Abs. 1 und Abs. 2) gleichermassen, und unter «Zugang zu Informationen» kann zwanglos auch der Anspruch auf Zugang zu eigenen Personendaten subsumiert werden, zumal Personendaten ja eine Unterkategorie von Informationen sind (vgl. § 3 [Abs. 2 und 3] IDG).
- c) Das Gesagte lässt ohne Weiteres den Schluss zu, der Vorbehalt von § 20 Abs. 3 IDG beschränke den Anspruch auf Zugang zu eigenen Personendaten gemäss § 20 Abs. 2 IDG ebenso wie denjenigen auf Zugang zu Informationen gestützt auf § 20 Abs. 1 IDG. Das müsste jedenfalls insoweit gelten, als die beiden Akteneinsichtsrechte – das datenschutzrechtliche und das verfahrensrechtliche – gleiche Ziele verfolgen und in Bezug auf Umfang und Voraussetzungen identisch sind, obwohl sie auf verschiedenen verfassungsrechtlichen Grundlagen beruhen (vgl. dazu ausführlich RALPH GRAMIGNA / URS MAURER-LAMBROU, Basler Kommentar, 2014, Art. 8 DSG Rz. 2 und 31 mit Hinweisen; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 516 ff.; BGE 123 II 534 E. 2e). Mindestens in diesem Umfang wäre also eine parallele

Anwendung der entsprechenden Aktenzugangsregelungen auch dann ausgeschlossen, wenn das infrage stehende Verfahren bei einer nicht richterlichen Behörde – wie z. B. der Staatsanwaltschaft – hängig ist.

- d) Letztlich ist die Frage, in welchem Verhältnis die beiden unterschiedlichen Akteneinsichtsrechte – das verfahrensrechtliche und das datenschutzrechtliche – genau zueinander stehen, aber nur dann von Bedeutung, wenn ein Verfahren bei dem öffentlichen Organ hängig ist, das auch um Aktenzugang ersucht wurde. Nur dann kann sich das ersuchte öffentliche Organ gegebenenfalls auf § 20 Abs. 3 IDG berufen und das Gesuch allenfalls ausschliesslich nach verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten beurteilen. Ist ein Verfahren aber nicht beim ersuchten, sondern bei einem anderen öffentlichen Organ hängig, muss das ersuchte öffentliche Organ das Gesuch auf Zugang zu eigenen Personendaten ohnehin ausschliesslich gestützt auf das IDG prüfen.
5. Gemäss § 23 Abs. 1 IDG kann der Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden, wenn der Bekanntgabe an den Gesuchsteller eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Rechtliche Bestimmungen können dem Zugangsrecht der betroffenen Person nur dann entgegengehalten werden, wenn sie den Zugang nicht nur allgemein, sondern genau für die betroffene Person ausschliessen. Auch Drittinteressen können einer Gewährung des Zugangs zu eigenen Personendaten entgegenstehen, etwa wenn es sich um Personendaten handelt, die über mehrere Personen etwas aussagen. In einem solchen Fall sind die Interessen des Gesuchstellers am Zugang und diejenigen des Dritten an der Nichtgewährung des Zugangs gegeneinander abzuwägen (zum Ganzen RUDIN, Kommentar IDG, § 20 N. 28). Beschränkt oder verweigert ein öffentliches Organ die verlangte Auskunft, hat es diesen Entscheid in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen (§ 27 IDG) und ausreichend zu begründen (§ 10 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz)

[...]