



Entscheidinstanz: Volkswirtschaftsdirektion

Geschäftsnummer: VD_78/2013

Datum des Entscheids: 18. Juli 2014

Rechtsgebiet: Öffentlichkeitsprinzip

Stichwort(e): Informationszugang
Zuständigkeit, Hauptadressat
Informationen/Akten Dritter
Stillschweigevereinbarung

verwendete Erlasse: § 3 [Abs. 2] IDG
§ 9 Abs. 2 IDV
§ 13 Abs. 2 IDV
§ 14 Abs. 3 PVG
§ 25 Abs. 1 PVG

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Informationen, die ein öffentliches Organ zur Erfüllung seiner gesetzlichen (öffentlichen) Aufgabe von Dritten als Hauptadressat erhält, unterliegend grundsätzlich dem Anspruch auf Informationszugang. Ein Anspruch entfällt, soweit das öffentliche Organ zwar über solche Informationen verfügt, diese aber nicht zur Erfüllung seiner Aufgabe benötigt.

Eine mit weiteren Dritten getroffene Vereinbarung zum Stillschweigen schliesst eine Interessenabwägung nicht zum Vornherein aus; sie ist als Schutz der Privatsphäre zu gewichten.

Dem Anspruch auf Informationszugang, insbesondere der Öffentlichkeit, kann mit Medienmitteilungen Genüge getan werden.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

X. [Rekurrent] stellte beim Zürcher Verkehrsverbund (ZVV, Rekursgegner) das Gesuch, es seien ihm die Vereinbarungen zwischen einem Verkehrsunternehmen [Y.] und zwei am Bau eines Verkehrsmittels zum Personentransport beteiligten Unternehmen [Firma_1 und Firma_2] zuzustellen, da der ZVV über eine Kostenbeteiligung an den Nachbesserungs- und Erweiterungskosten dieses Verkehrsmittels zu entscheiden hatte. Der ZVV, der über die streitbetroffenen Vereinbarungen verfügt, lehnte das Informationszugangsgesuch ab, stellte dem Rekurrenten aber die entsprechenden Medienmitteilungen der Y. zur Verfügung.

Erwägungen:

1.–3. [...]

4. Vorliegend wird die Herausgabe von Akten verlangt, die der Rekursgegner von Dritten erhalten hat, um darüber zu entscheiden, ob er die über die Betriebsrechnung der Y. zu amortisierenden Investitionen, nämlich die Amortisation der Aufwendungen für das Verkehrsmittel, als wirtschaftliche Betriebsführung anerkennen könne (§ 25 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr, PVG [LS 740.1]).

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) gilt für die öffentlichen Organe (§ 2 Abs. 1 erster Satz IDG). Gemeint sind der Kantonsrat, die Gemeindeparlamente und Gemeindeversammlungen, Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden sowie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind (§ 3 Abs. 1 lit. a – c IDG). Das Gesetz regelt den Umgang dieser Organe mit Informationen, womit alle Aufzeichnungen gemeint sind, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger (§ 3 Abs. 2 IDG). Für Gerichte gilt das IDG nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen (§ 2 Abs. 1 zweiter Satz IDG). Die Unterstellung ausländischer öffentlicher Organe, Organisationen und Personen unter das kantonale IDG fällt von vornherein ausser Betracht. Entsprechend können die beiden Vergleiche weder bei den beteiligten Parteien noch bei den Gerichten gestützt auf das IDG angefordert werden. Inwieweit gestützt auf das Prinzip der Justizöffentlichkeit in Art. 30 Abs. 3 Bundesverfassung (SR 101) und Art. 78 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) bei den Gerichten um Einsicht in die Vereinbarungen ersucht werden könnte, muss vorliegend offen bleiben. Es ist einzig der Informationszugang gestützt auf das IDG zu beurteilen.

Der Rekursgegner ist als eine Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 10 PVG) ein öffentliches Organ der kantonalen Verwaltung, das dem IDG untersteht. Demgegenüber handelt es sich bei der Y. um eine juristische Person des privaten Rechts (privatrechtliche Aktiengesellschaft), die trotz der Konzessionierung und Subventionierung durch die öffentliche Hand keine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, wohl aber eine wirtschaftliche Leistung im öffentlichen Interesse erbringt. Das IDG ist somit allein auf den Rekursgegner und die Informationen in seinem Herrschaftsbereich anwendbar. Unterlagen der Y. fallen daher nicht unter den Geltungsbereich des IDG, wenn sie dem Rekursgegner nicht als Hauptadressat (§ 9 Abs. 2 Verordnung über die Information und den Datenschutz, IDV [LS 170.41]) zur Verfügung gestellt wurden.

Der Rekursgegner benötigte die ihm vorliegenden Vereinbarungen zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe, nämlich dem Entscheid, ob er die über die Betriebsrechnung der Y. zu amortisierenden Investitionen (die Amortisation der Aufwendungen für das Verkehrsmittel) als wirtschaftliche Betriebsführung anerkennen könne (§ 3 Abs. 2 IDG i.V.m. § 25 Abs. 1 PVG) und erhielt sie vom Y. zu diesem Zweck als Hauptadressat im Sinne von § 9 Abs. 2 IDV zugestellt. Für das Finanzierungsverfahren hat der Verkehrsrat die massgebenden Beschlüsse gefasst. Die entsprechenden Sitzungsprotokolle sind gemäss § 14 Abs. 3 PVG nicht öffentlich.

5. a) Der Rekursgegner gab der Y. Gelegenheit zur Stellungnahme zum Informationszugangsgesuch des Rekurrenten. Die Y. legte dar, man habe sich bei den erzielten Vergleichen in beiden Fällen, sowohl mit der [Firma_1] als auch mit der [Firma_2], auf eine gemeinsame Medienmitteilung geeinigt und über die weiteren Details aus dem Vergleich Stillschweigen vereinbart. Ein Verstoss gegen diese Verpflichtung würde mit einer Konventionalstrafe je Verstoss geahndet.

Die Vereinbarung über das Stillschweigen wurde zwischen der Y. und der [Firma_2] mündlich und zwischen der Y. und der [Firma_1] schriftlich (unter Regelung einer Konventionalstrafe bei Verstoss) geschlossen. Unter Hinweis auf diese Parteivereinbarungen und gestützt auf die Stellungnahme der Y. entsprach der Rekursgegner dem Gesuch des Rekurrenten insoweit, als dass ihm die von den Vereinbarungsparteien zur Bekanntgabe freigegebenen Medienmitteilungen zugestellt wurden. Im Übrigen wurde das Gesuch abgewiesen, weil ihm, soweit es über die gemeinsamen Medienmitteilungen hinausgehe, ein überwiegendes privates Interesse am Schutz der abgeschlossenen Vereinbarungen gegenüber stehe.

- b) Die Koordinationsstelle IDG hält in ihrer Stellungnahme fest, dass das von den privaten Parteien vereinbarte Stillschweigen eine Interessenabwägung hinsichtlich des Zugangs zu den fraglichen Gerichtsdokumenten nicht obsolet mache. Die Privatsphäre der Dritten könne vorliegend nur durch die Offenlegung von Informationselementen beeinträchtigt werden, die der Öffentlichkeit (noch) nicht bekannt seien. Dem Rekursgegner liegen die Vereinbarungen vor, weil er sie benötigte, um darüber zu entscheiden, ob er die über die Betriebsrechnung der Y. zu amortisierenden Investitionen, nämlich die Amortisation der Aufwendungen für das Verkehrsmittel, als wirtschaftliche Betriebsführung anerkennen könne (§ 25 Abs. 1 PVG). Die für das Finanzierungsverfahren massgebenden Beschlüsse in den Sitzungsprotokollen des Verkehrsrats sind gemäss § 14 Abs. 3 PVG nicht öffentlich. Die Y. hat somit die Vereinbarungen – soweit sie über den Inhalt der Medienmitteilungen hinausgehen – durch die Weitergabe an den Rekursgegner nicht öffentlich gemacht.

Es stand der Y., der [Firma_1] und der [Firma_2] in den zivilrechtlichen Gerichtsverfahren betreffend die Schadenersatzforderungen in Sachen [Verkehrsmittel] ohne Weiteres zu, sich auf einen Vergleich zu einigen. Die dabei – mündlich und schriftlich – abgeschlossenen Stillschweigensvereinbarungen sind, wie der Rekursgegner richtig darlegt, im Rahmen solcher Vereinbarungen durchaus üblich, geht doch aus einem gerichtlichen Vergleich in der Regel mehr hervor als der Vergleich an sich, bspw. die ursprünglichen Rechtsbegehren der Parteien. Darüber hinaus müssen für derlei Parteivereinbarungen keine besonderen Gründe vorliegen. Würde vorliegend in den Originaldokumenten geschwärzt, was über den vereinbarten Wortlaut der Medienmitteilungen hinaus geht, so erfolgte keine weitere Offenlegung von Informationen, womit es sich um einen Leerlauf handelte. Eine Anonymisierung der Vereinbarungen bietet sich ebenso wenig an, da die Parteien bekannt sind.

Dessen ungeachtet bedeutet der Abschluss einer Stillschweigevereinbarung nicht, dass dadurch die Interessenabwägung im Sinne des IDG entfällt. Dies gilt zumindest insoweit, als der Entscheid des dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehenden Organ transparent nachvollziehbar sein muss. Wenn die fraglichen Dokumente dem entspre-

chenden Organ – wie im vorliegenden Fall – lediglich als Grundlage für einen zu treffenden Entscheid zugestellt worden sind, und das öffentliche Organ somit nicht Urheber der fraglichen Dokumente ist, so beschränkt sich die Transparenz indessen auf diejenigen Bereiche, die für die Entscheidungsfindung notwendig waren. Mit anderen Worten kann das öffentliche Organ nur insoweit zur Offenlegung der von Dritten erhaltenen Dokumente verpflichtet sein, als die Angaben notwendige Grundlage für den Entscheid des öffentlichen Organs sind. Keinesfalls kann ein Dritter über das Öffentlichkeitsprinzip Zugang zu Informationen erlangen, die zwar in den übergebenen Dokumenten enthalten sind, aber für den Entscheid nicht notwendig waren. Genau dies verlangt der Rekurrent im vorliegenden Fall. Wie dem Katalog der zu beantwortenden Fragen zu entnehmen ist, geht es dem Rekurrenten nicht primär um den Entscheid des Rekursgegners, sondern um das Verhalten und um Handlungen der Y. Es kann indessen nicht angehen, dass der Rekurrent das Verfahren beim Rekursgegner nutzt, um an Informationen zu gelangen, die für den Entscheid des dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehenden Organs nicht notwendig waren und die er sonst nicht erhalten könnte. Dabei ist auch zu bedenken, dass mit der Freigabe der gesamten Dokumente nicht nur die Privatrechte der Y., sondern auch diejenigen der anderen am Vergleich beteiligten (juristischen) Personen betroffen wären. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die Transparenz des Entscheids des Rekursgegners mit den Medienmitteilungen gewährleistet ist.

- c) Das Ergebnis der vom Rekursgegner vorgenommenen Interessenabwägung gemäss § 23 IDG ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden. Der Bekanntgabe des Inhalts der Vergleiche steht, soweit sie über die dem Rekurrenten zugestellten Medienmitteilungen hinausgehen, ein überwiegendes privates Interesse entgegen.
6. a) Der Rekurrent beantragt zu prüfen, mit welchen Massnahmen in den geltend gemachten Bereichen des öffentlichen Interesses auch ohne Einsicht in die beiden Dokumente Transparenz geschaffen werden kann und diese Massnahmen entsprechend anzuordnen.
- b) Die wesentlichen Eckwerte der streitbetroffenen Vereinbarungen, insbesondere die Höhe der vereinbarten Zahlungen, welche auch die öffentliche Hand betreffen, wurden durch Medienmitteilungen durch die Y. öffentlich gemacht. Dem Zweck des IDG, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern (§ 1 Abs. 2 IDG) wurde damit Genüge getan. Wie die Koordinationsstelle IDG in ihrer Stellungnahme festhält, sind Medienmitteilungen ein geeignetes Mittel, um dem Informationsanspruch der Öffentlichkeit (Art. 49 KV) oder im Einzelfall (Art. 17 KV) zu genügen, wenn der Zugang zur Information nur teilweise gewährt werden kann (§ 13 Abs. 2 Satz 2 IDV). Die streitbetroffenen Vereinbarungen enthalten über die Medienmitteilungen hinaus keine Informationen, die zur Erfüllung dieses Zweckes wesentlich wären. Die Anordnung weitergehender Massnahmen zur Schaffung von Transparenz ist daher nicht angezeigt.
- 7.a) Zusammenfassend wird die angefochtene Verfügung betreffend das Gesuch des Rekurrenten um Akteneinsicht in verschiedene Vereinbarungen betreffend das Verkehrsmittel bestätigt. Der Rekurs ist entsprechend abzuweisen.

b) [...]

Der Rekursgegner hat durch das materielle Eintreten auf das Informationszugangsgesuch des Rekurrenten keineswegs bestätigt, dass es in seiner grundsätzlichen Zuständigkeit liege, Akten der Y. im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips auszuhändigen. Vielmehr lagen die fraglichen Vereinbarungen beim Rekursgegner zur Erfüllung seiner Aufgaben vor. Es trifft sodann nicht zu, dass der Rekursgegner eine Interessenabwägung unterliess. Er begründete die Abweisung des Gesuches mit dem Vorliegen eines überwiegenden privaten Interesses gemäss § 23 IDG, wobei es ihm nicht oblag, im Detail darzulegen, worin dieses private Interesse bestand. Entsprechend sind die Verfahrenskosten dem Rekurrenten aufzuerlegen.

[...]