



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Koordinationsstelle IDG

Leitfaden für den Informationszugang

Stand: Oktober 2015



Vorwort

Ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Information und den Datenschutz am 1. Oktober 2008 legte die Staatskanzlei des Kantons Zürich den «Leitfaden für die Behandlung von Gesuch für den Informationszugang» auf. Er fasste in knapper Form die für alle Betroffenen, insbesondere die öffentlichen Organe, neuen Vorschriften im Zusammenhang mit dem in der Kantonsverfassung von 2006 eingeführten Öffentlichkeitsprinzip zusammen. Im Verlaufe der letzten sechs Jahre hat sich eine vielfältige Praxis entwickelt. Die Koordinationsstelle IDG hat diese und die inzwischen gewonnen Erkenntnisse im vorliegenden, vollständig überarbeiteten «Leitfaden für den Informationszugang» verarbeitet. Er richtet sich immer noch vor allem an die öffentlichen Organe, die sich mit Informationszugangsgesuchen auseinander zu setzen haben, aber auch grundsätzlich an alle Interessierte, die von ihrem verfassungsrechtlich garantierten «Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten» (Art. 17 der Kantonsverfassung) Gebrauch machen wollen.

Der Autor, Leiter der Koordinationsstelle IDG, dankt seiner Stellvertreterin, Dr. Esther Hefti-Knellwolf für die tatkräftige Unterstützung.

Zürich, im Oktober 2015

Dieter Müller



Inhalt

1.	Einführung	5
2.	Grundsätzliches	7
2.1.	Zuständigkeit: Wer befasst sich mit Gesuchen um Informationszugang?	7
2.2.	Informationen: Was kann Gegenstand eines Zugangsgesuchs sein?	8
2.2.1.	Vorhandene Aufzeichnungen	8
2.2.2.	Öffentliche Aufgabe und wirtschaftlicher Wettbewerb	10
2.2.3.	Bereits öffentlich zugängliche (veröffentlichte) Informationen	11
3.	Behandlung des konkreten Gesuchs	12
3.1.	Art und Inhalt des Gesuchs: Formlos oder schriftlich? Genau genug?	12
3.2.	Beantwortung des Gesuchs: Wie wird der Informationszugang gewährt?	13
3.3.	Gebührenfrage: Was kostet der Informationszugang?	14
3.4.	Exkurs 1: Amtshilfe	15
3.5.	Exkurs 2: Zugang zu eigenen Personendaten	16
4.	Ablehnung oder Einschränkung des Informationszugangs	17
4.1.	Grundsätze der Interessenabwägung	17
4.2.	Ablehnung oder Einschränkung wegen <i>öffentlicher</i> Interessen	18
4.2.1.	Positionen in Vertragsverhandlungen (lit. a)	18
4.2.2.	Beeinträchtigung des Meinungsbildungsprozesses (lit. b)	19
4.2.3.	Gefährdung der Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen (lit. c)	19
4.2.4.	Beeinträchtigung der Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (lit. d)	19
4.2.5.	Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (lit. e)	19
4.3.	Ablehnung oder Einschränkung wegen <i>privater</i> Interessen	20
4.3.1.	Privatsphäre sowie Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse	20
4.3.2.	Anhörung betroffener Dritter	20
4.4.	Vorbehalt der nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren	22
4.5.	Entscheid des öffentlichen Organs: Die formelle Verfügung	22
4.5.1.	Ablehnung oder Einschränkung des Informationszugangs	22
4.5.2.	Informationszugang gegen den Willen betroffener Dritter	23
5.	Anhänge	24
5.1.	Mustertexte	24
5.1.1.	Mustertext 1: Schriftliches statt formloses Gesuch (§ 7 Abs. 2 IDV)	24
5.1.2.	Mustertext 2: Schriftliches statt formloses Gesuch (Voraussichtliche Ablehnung)	24
5.1.3.	Mustertext 3: Präzisierung des Zugangsgesuchs	25
5.1.4.	Mustertext 4: Hinweis auf mögliche Kostenfolgen wegen besonderen Aufwands (bei schriftlichem Gesuch)	25
5.2.	Stichwortverzeichnis	26



Staatskanzlei
Koordinationsstelle IDG
4/27



1. Einführung

1. Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu Informationen öffentlicher Organe, d.h. «amtlichen Dokumenten», soweit nicht öffentliche oder private Interessen entgegenstehen¹. Dieser Zugangsanspruch gilt voraussetzungslos, weshalb Zugangsgesuche nicht begründet werden müssen. Er gilt für *Informationen* insgesamt, aber nicht unbeschränkt.
2. Das Transparenz- oder *Öffentlichkeitsprinzip*, das diesen allgemeinen Zugang zu Informationen bei öffentlichen Organen gewährt, ist ein verfassungsmässiger Grundsatz und – soweit ein Informationszugangsrecht von einzelnen Personen vorliegt – ein Grundrecht². Die Handhabung dieses Prinzips ist im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)³ und in der dazugehörigen Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV)⁴ detailliert geregelt. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung demokratischer Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern⁵.
3. Einschränkungen eines Grundrechts bedürfen der Grundlage in einem Gesetz oder einer Verordnung⁶ und müssen im öffentlichen Interesse⁷ liegen. Für Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes besteht die erforderliche Rechtsgrundlage im IDG. Einschränkungen von Grundrechten müssen zudem verhältnismässig sein⁸. Daher dürfen Verfügungen öffentlicher Organe den Informationszugang nur soweit einschränken oder verweigern, als es zum Schutz öffentlicher oder privater Interessen geeignet und notwendig ist⁹.
4. Der erste Grundsatz lautet also: So viel Information wie möglich, so wenig Einschränkung wie unbedingt nötig. Dies ist die Folge des Systemwechsels vom hergebrachten Geheimhaltungsgrundsatz der öffentlichen Verwaltung zum Öffentlichkeitsprinzip.
5. Der zweite Grundsatz beruht auf dem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung¹⁰: Wenn der Zugang zu einer Information *einer* (einzelnen) Person gewährt wurde, ist er in der Folge auch jeder weiteren gesuchstellenden Person zu gewähren («*access to one, access to all*»). Der Entscheid über die Gewährung des Informationszugangs im konkreten Fall ist deshalb die Antwort auf die Frage, ob die betreffende Information (bildlich) *ins* «*Schauens-*

¹ Art. 17 Kantonsverfassung (KV, LS 101), siehe auch Art. 16 Abs. 3 Bundesverfassung (BV, SR 101)

² siehe 2. Kapitel KV

³ vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)

⁴ vom 28. Mai 2008 (LS 170.41)

⁵ § 1 Abs. 2 lit. a IDG

⁶ Art. 36 Abs. 1 BV

⁷ Art. 36 Abs. 2 BV

⁸ Art. 36 Abs. 3 BV

⁹ Zur Interessenabwägung im Einzelnen Rz. 55

¹⁰ Art. 9 BV, Art. 2 Abs. 3 KV



ter» gestellt werden kann. Dabei ist zu bedenken, dass ein einmal gewährter Informationszugang nicht rückgängig gemacht werden kann:
«duss isch duss».

6. Das IDG und die IDV enthalten die rechtlichen Vorgaben, wie mit einem Gesuch um Informationszugang umzugehen ist, unter welchen Voraussetzungen ein Zugangsanspruch abgewiesen werden kann oder muss und welches Verfahren dabei zu beachten ist.
7. Der vorliegende «Leitfaden» bietet dazu in knapper Form die wichtigsten Hinweise und Erklärungen; ohne Anspruch, sämtliche sich stellenden Rechtsfragen vollständig zu beantworten. Gesetz und Verordnung sowie Lehre und (inzwischen reichhaltige) Rechtsprechung sind deshalb im konkreten Fall immer beizuziehen. Kein Gegenstand dieses Leitfadens sind die Grundsätze des *aktiven* Informierens, wozu öffentliche Organe ebenfalls verpflichtet sind¹¹.

¹¹ Art. 49 KV und §§ 14 ff. IDG



2. Grundsätzliches

2.1. Zuständigkeit: Wer befasst sich mit Gesuchen um Informationszugang?

8. Das IDG geht davon aus, dass die ihm unterstellten *öffentlichen Organe* selbstständig, d.h. jedes für sich, die *Informationen*¹², die sich bei ihm befinden, verwalten und so bearbeiten, dass sie rasch, umfassend und sachlich informieren¹³ und demzufolge Zugangsgesuche kompetent behandeln können. Das bedeutet, dass sich gesuchstellende Personen an das jeweilige öffentliche Organ wenden müssen.
9. *Öffentliche Organe* sind¹⁴:
 - a. der Kantonsrat¹⁵, die Gemeindeparlamente sowie die Gemeindeversammlungen,
 - b. Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden,
 - c. Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.
10. Der Begriff umfasst im Prinzip jene Organe, welche die Verfassung oder ein Gesetz als «Behörden» bezeichnet, auf Kantonsebene also neben dem Regierungsrat auch den Kantonsrat und die Gerichte, auf Gemeindeebene die Gemeindevorsteherschaft, das Gemeindeparlament und die Kommissionen der Gemeinden. Da § 40 des Gemeindegesetzes¹⁶ die Gemeindeversammlung als oberstes Organ der Gemeinde bezeichnet, versteht das IDG die Gemeindeversammlung ebenfalls als Behörde bzw. als öffentliches Organ.
11. Hat eine Person ein Gesuch eingereicht, prüft das öffentliche Organ zunächst, ob die nachgefragte Information von ihm verwaltet wird, d.h. ob es für die Behandlung des Gesuchs *zuständig* ist¹⁷.
12. Sind offensichtlich Informationen eines andern öffentlichen Organs betroffen, wird das Gesuch diesem zur Behandlung überwiesen. Eine Überweisung ist namentlich dann vorzunehmen, wenn die angefragte Stelle zwar über die verlangte Information verfügt, sie aber nicht selbst erstellt oder als Hauptadressatin empfangen hat¹⁸. Somit ist für die Gesuchsbehandlung die *Daten- bzw. die Informationsherrschaft* massgebend.

¹² Rz. 15 ff.

¹³ §§ 4 und 5 Abs. 1 IDG, §§ 1 Abs. 1 und 9 Abs. 1 IDV

¹⁴ § 3 Abs. 1 IDG

¹⁵ Das IDG gilt nicht im Verhältnis zwischen dem Kantonsrat sowie seinen ständigen Kommissionen und den Behörden und Anstalten, die seiner Oberaufsicht unterstehen (§ 2 Abs. 2 lit. b IDG); es sind besondere Regeln des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) anwendbar.

¹⁶ GG (LS 131.1 vom 6. Juni 1926; vgl. §§ 9 und 14 ff. des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015, das voraussichtlich am 1. Januar 2018 in Kraft tritt.

¹⁷ § 9 Abs. 1 IDV

¹⁸ § 9 Abs. 2 IDV



13. Es kann vorkommen, dass eine bestimmte Information mehrere öffentliche Organe betrifft. Dies ist der Fall, wenn das angefragte öffentliche Organ *Hauptempfänger* einer von einem anderen öffentlichen Organ erstellten Information ist, das ebenfalls für die Behandlung eines Informationszugangsgesuchs zuständig wäre (mehrfache Zuständigkeit)¹⁹. Diesfalls sind die betroffenen öffentlichen Organe verpflichtet, sich darüber abzusprechen, *wer* das Gesuch behandelt und formell beurteilt. Das Organ, das die Behandlung übernimmt, hat sich dazu mit dem andern Organ über diese *Beurteilung* abzusprechen, d.h. dessen Auffassung zu würdigen, ohne dass Letzteres am Verfahren formell zu beteiligen ist.
14. Nicht mehr benötigte Informationen sind nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist dem zuständigen Archiv (bei kantonalen Stellen dem Staatsarchiv) anzubieten. In Bezug auf übernommene Informationen wird das Archiv neu das für den Informationszugang zuständige (und verantwortliche) Organ²⁰. Nicht übernommene Informationen sind datenschutzkonform zu vernichten. Das zuständige Organ ist also weder berechtigt noch verpflichtet, nicht mehr benötigte und vom Archiv nicht übernommene Informationen weiterhin – nur im Hinblick auf ein allfällig künftig mögliches Gesuch – aufzubewahren²¹.

2.2. Informationen: Was kann Gegenstand eines Zugangsgesuchs sein?

2.2.1. Vorhandene Aufzeichnungen

15. Gegenstand von Zugangsgesuchen sind *Informationen*, die beim (zuständigen) öffentlichen Organ vorhanden und im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entstanden bzw. angefallen sind²².
16. Unter den Begriff *Information* fallen alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger²³. Das heisst:
17. Die Information muss *aufgezeichnet*, also verkörpert sein. Dabei spielen Form und Art des Informationsträgers (z. B. Papier, Harddisks oder optische Speicher [CD/DVD]) keine Rolle. Als Aufzeichnungen gelten u. a. Akten, Schriftstücke, Bilder, Pläne oder Karten. Sie müssen allerdings in Zusammenhang mit der *Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe* stehen.
18. Ein öffentliches Organ ist im Hinblick auf die Behandlung eines Informationszugangsgesuchs nicht verpflichtet (und in Bezug auf Personendaten auch nicht berechtigt), bei ihm nicht vorhandene Informationen bei einem Dritt-

¹⁹ § 9 Abs. 3 IDV

²⁰ §§ 10 ff. Archivgesetz (LS 170.6), § 5 Archivverordnung (LS 170.61)

²¹ Zum Ganzen: § 5 Abs. 2 und 3 IDG

²² Vgl. Rz. 24

²³ § 3 Abs. 2 IDG



- organ (zuerst) zu beschaffen. Ebenso wenig ist es verpflichtet, die vorhandenen Informationen in irgendeiner Form aufzubereiten²⁴.
19. Davon ausgenommen sind «virtuelle Dokumente», d.h. Informationen, die grundsätzlich nicht in Papierform aufbewahrt und verwaltet werden (z.B. Datenbanken) und durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden können²⁵. Ein öffentliches Organ ist gehalten, eine für den Informationszugang erforderliche einfache Datenbankabfrage vorzunehmen, die über «einfachen Knopfdruck» hinausgehen kann²⁶.
20. Sind Aufzeichnungen bei einem öffentlichen Organ zwar (grundsätzlich) vorhanden, verursacht aber deren Bearbeitung für die Gewährung des Informationszugangs einen unverhältnismässigen Aufwand, kann es den Zugang vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses der gesuchstellenden Person abhängig machen²⁷.
21. Keine zugangsberechtigten Informationen im Sinne des IDG sind Aufzeichnungen, die
- zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (z.B. persönliche Fotos am Arbeitsplatz oder private Briefe, E-Mails usw., persönliche Notizen, die persönliche Agenda, Entwürfe usw.) oder
 - noch nicht fertiggestellt sind.
22. Handelt es sich um solche «Nicht-»Informationen, ist das Zugangsgesuch – mit dieser Begründung²⁸ – ohne Weiteres abzulehnen.
23. Die Ausnahme des «nicht fertiggestellt» ermöglicht es dem öffentlichen Organ, die Projekte und Arbeiten mit der nötigen Freiheit zu entwickeln²⁹. Sie hilft aber auch, Risiken auszuschliessen, die sich durch die Veröffentlichung von Dokumenten mit provisorischem Charakter ergeben. Betroffen sein können z.B. handschriftliche oder elektronisch aufgezeichnete Texte mit Streichungen und Anmerkungen vor ihrer Schlusskorrektur, provisorische Fassungen eines Berichts oder Projektskizzen. Gemeinsam ist diesen Dokumenten, dass sie bereits über den «persönlichen Gebrauch» hinausgehen, indem mehrere Personen eines öffentlichen Organs an deren Erstellung beteiligt sind³⁰. Für die Abgrenzung zwischen Vorentwurf und fertiggestelltem Dokument wird auf die Unterzeichnung oder Genehmigung eines Dokumentes durch die dazu berechnete Amtsperson abzustellen sein, aber auch etwa auf die Übermittlung an ein anderes öffentliches Organ oder eine aussenstehende Person.

²⁴ § 13 Abs. 1 Satz 2 IDV; Rz. 42

²⁵ Zu dieser Auslegung: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 4.1; Art. 5 Abs. 2 Öffentlichkeitsgesetz (des Bundes, SR 152.3)

²⁶ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 3.5.1

²⁷ § 25 Abs. 2 IDG, Rz. 35

²⁸ Rz. 84

²⁹ In diesem Sinne handelt es sich um eine vom Gesetzgeber vorweggenommene Interessenabwägung im Sinne von § 23 Abs. 2 lit. b IDG, vgl. Rz. 64

³⁰ vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-6291/2013 vom 28. Oktober 2011, E. 6.4.1



2.2.2. Öffentliche Aufgabe und wirtschaftlicher Wettbewerb

24. Der Anspruch auf Informationszugang besteht nur für Informationen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entstanden oder angefallen sind. Eine allgemeingültige Definition des Begriffs *öffentliche Aufgabe* oder *Staatsaufgabe* gibt es indessen nicht³¹. Das Handeln öffentlicher (staatlicher) Organe bedarf aber einer gesetzlichen Grundlage³² und des öffentlichen Interesses³³. Davon ausgehend kann der Aufgabenkatalog der Kantonsverfassung³⁴ und die darauf beruhenden Rechtserlasse als Ausgangspunkt der Beurteilung, ob eine öffentliche Aufgabe (Sachaufgabe) vorliegt, herangezogen werden. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe umfasst demgemäss Tätigkeitsbereiche, die durch politische Prozesse als eigentliche Staatsaufgaben definiert und damit dem Staat zur Erfüllung zugewiesen werden³⁵. Das alleinige Vorliegen des öffentlichen Interesses an einer amtlichen Tätigkeit rechtfertigt aber noch nicht, eine Information als amtliches Dokument zu betrachten und es damit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
25. Privatrechtliches Handeln eines öffentlichen Organs steht dem Öffentlichkeitsprinzip nicht grundsätzlich entgegen. Hingegen schliesst die direkte Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb die Anwendung des IDG, mithin des Öffentlichkeitsprinzips, aus³⁶. Dies kann der Fall sein, wenn das öffentliche Organ als Anbieter in einer *Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzsituation* am Markt auftritt und durch die Gewährung eines Informationszugangs Wettbewerbsnachteile befürchten muss oder andere Marktteilnehmende einen nicht gerechtfertigten Marktvorteil erlangen könnten³⁷. Dagegen genügt als Ausschlussgrund nicht, dass das öffentliche Bekanntwerden einer Information *Einfluss* auf den wirtschaftlichen Wettbewerb, beispielsweise auf dem Miet- oder Liegenschaftsmarkt, haben könnte.
26. Handelt das öffentliche Organ durch privatrechtliche Verträge, sind deren konkrete Inhalte möglicherweise Gegenstand schützenswerter privater Interessen, die einem Informationszugang entgegenstehen können³⁸.
27. Handelt ein öffentliches Organ (beim Vertragsabschluss) *hoheitlich*, d.h. erlässt es (anfechtbare) Anordnungen³⁹, ist das IDG, nach Eintritt der Rechtskraft⁴⁰, ohne Weiteres anwendbar. Dies ist beispielsweise für Verfügungen im Beschaffungswesen⁴¹ der Fall.

³¹ Vgl. SOBOTICH, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Vorbem. zu Art. 95–212 N. 9

³² Art. 2 Abs. 1 KV

³³ Art. 2 Abs. 2 KV

³⁴ Art. 95–121 KV

³⁵ Vgl. ALAIN THIÉBAUD, Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger nach Massgabe der neuen Zürcher Kantonsverfassung, in: ZBI 2008 S. 509 ff.

³⁶ § 2 Abs. 2 lit. a IDG

³⁷ vgl. etwa Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013, E. 8.2

³⁸ § 23 Abs. 3 IDG, Rz. 69 ff.

³⁹ Zum Begriff: MARTIN BERTSCHI / KASPAR PLÜSS, in: Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 18 ff.

⁴⁰ § 20 Abs. 3 IDG, vgl. Rz. 79

⁴¹ vgl. § 35 Submissionsverordnung (LS 720.11)



2.2.3. Bereits öffentlich zugängliche (veröffentlichte) Informationen

28. Das öffentliche Organ kann ein Gesuch ablehnen, wenn es sich auf Informationen bezieht, die bereits öffentlich sind und auf angemessene Weise zur Verfügung stehen. Dabei ist die entsprechende Quelle anzugeben⁴².
29. Bereits veröffentlichte Informationen müssen in Umfang und Qualität dem entsprechen, was Gegenstand des Informationszugangsgesuchs ist. Entspricht ein öffentlich zugängliches Dokument lediglich einer Bearbeitung oder einer Zusammenfassung der Originalfassung, beispielsweise in einer Medienmitteilung, und stellt das öffentliche Organ der gesuchstellenden Person dies zur Verfügung, handelt es sich um eine Einschränkung des Informationszugangs und muss entsprechend verfügt werden⁴³.
30. Auf angemessene Weise steht eine Information zur Verfügung, wenn die gesuchstellende Person ohne besonderen Aufwand darauf Zugriff hat. Dies ist heute ohne Weiteres der Fall bei Informationen, die im Internet veröffentlicht sind. Die Angabe der Quelle besteht dabei in der Nennung des entsprechenden Links oder URL. Ob heutzutage der Gang z.B. in eine (öffentlich zugängliche) Bibliothek erwartet und zugemutet werden kann, hängt von der «Kundenfreundlichkeit» des öffentlichen Organs ab.

⁴² § 25 Abs. 1 IDG

⁴³ Rz. 59, 83



3. Behandlung des konkreten Gesuchs

31. Bejaht das öffentliche Organ *seine* Zuständigkeit⁴⁴ und betrifft das Gesuch eine Information *im Sinne des IDG*⁴⁵, prüft das öffentliche Organ, in welcher Art das Gesuch weiter zu behandeln ist. Es entscheidet innert 30 Tagen seit dem Eingang des Gesuchs⁴⁶, ob und in welchem Umfang der Informationszugang gewährt wird bzw. wie es das Gesuch beantwortet.
32. Kann das öffentliche Organ diese Frist nicht einhalten, teilt es vor deren Ablauf der gesuchstellenden Person unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid über das Gesuch vorliegen wird⁴⁷.

3.1. Art und Inhalt des Gesuchs: Formlos oder schriftlich? Genau genug?

33. Obwohl das IDG für Gesuche um Zugang zu Informationen grundsätzlich die Schriftform vorsieht⁴⁸, sind auch «mündliche Anfragen» möglich⁴⁹. Mündliche Anfragen, aber auch mit E-Mail oder Webformularen gestellte Zugangsgesuche, sind als *formlose* Gesuche⁵⁰ zu betrachten und zu behandeln.
34. Eine mündliche Anfrage oder ein formloses Gesuch ist *nicht* zulässig, wenn das Gesuch nicht sofort und ohne Weiteres (in positivem Sinn) behandelt und beantwortet werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn
 - a. eine Anhörung Dritter erforderlich⁵¹ ist,
 - b. für die Vornahme der Interessenabwägung vertiefte Abklärungen zu treffen sind oder
 - c. die Bearbeitung des Gesuchs mit besonderem Aufwand verbunden ist⁵².
35. Bei unzulässigen Anfragen bzw. unzulässigerweise formlosen Gesuchen wird die gesuchstellende Person auf das Erfordernis hingewiesen, ein schriftliches⁵³ Gesuch zu stellen. → Mustertexte 1 und 2

⁴⁴ Rz. 10 f.

⁴⁵ Rz. 15 ff.

⁴⁶ § 28 Abs. 1 IDG

⁴⁷ § 28 Abs. 2 IDG

⁴⁸ § 24 Abs. 1 IDG

⁴⁹ § 24 Abs 2 IDG

⁵⁰ vgl. § 7 Abs. 2 IDV

⁵¹ gemäss § 26 IDG

⁵² § 7 Abs. 2 IDV

⁵³ «schriftlich» bedeutet ein Dokument mit *eigenhändiger* Unterschrift, vgl. § 22 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VRG, LS 175.2) und Art. 13 des Obligationenrechts (SR 220)



36. Das Gesuch sollte möglichst genaue Angaben über den Gegenstand und die allgemeine Bezeichnung der Information zu machen. Hilfreich können dabei das Datum der (definitiven) Erstellung bzw. des Erlasses sein oder ein Hinweis auf die Urheberschaft. Fehlen dem (schriftlichen) Gesuch die genauen Angaben über den Gegenstand (oder die Urheberschaft) oder kann das öffentliche Organ nicht mit vertretbarem Aufwand feststellen, welche Information mit dem Gesuch gewünscht wird, kann es von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller eine Präzisierung verlangen und sie bzw. ihn darauf hinweisen, dass das Gesuch als zurückgezogen gilt, wenn ihm die verlangte Präzisierung nicht innert zehn Tagen zugestellt wird⁵⁴.
37. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Behandlung des Gesuchs mit grösserem oder sogar erheblichem Aufwand verbunden ist, soll die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller überdies auf die (möglichen) Kostenfolgen hingewiesen werden⁵⁵. → Mustertexte 3 und 4
38. Das öffentliche Organ kann zudem den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses verlangen, wenn die Bearbeitung des Zugangsgesuchs einen *unverhältnismässigen* Aufwand verursacht⁵⁶, z.B. wenn das öffentliche Organ das Gesuch mit seinen verfügbaren Mitteln nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung seiner anderen Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird⁵⁷. Da (gewöhnliche) Informationszugangsgesuche grundsätzlich nicht zu begründen sind⁵⁸, reicht für einen solchen Nachweis ein Glaubhaftmachen aus.

3.2. Beantwortung des Gesuchs: Wie wird der Informationszugang gewährt?

39. Soweit formlose Gesuche zulässig sind, können sie ebenso beantwortet werden, indem die Auskunft mündlich erteilt oder ein Dokument per E-Mail zugestellt wird, wenn der Inhalt der verlangten Information dies zulässt⁵⁹. Dies ist in der Regel der Fall, wenn es sich um ein einzelnes Dokument handelt, das keiner Bearbeitung oder Aufarbeitung bedarf. Ein förmlicher Entscheid über den Zugangsanspruch entfällt grundsätzlich.
40. Für den Informationszugang auf schriftliches Gesuch gilt grundsätzlich das «Holprinzip», d.h. die *Einsichtnahme beim öffentlichen Organ*, oder ebenfalls – wie bei der Behandlung formloser Gesuche – die *Zustellung von Kopien* der interessierenden Dokumente⁶⁰, wenn deren Zustand und Natur dies zu-

⁵⁴ § 8 Abs. 3 und 4 IDV

⁵⁵ siehe nachfolgend «Gebührenfrage», Rz. 44 f.

⁵⁶ § 25 Abs. 2 IDG; ein schützenswertes Interesse kann beispielsweise bei wissenschaftlichen Zwecken bestehen, wenn dabei für die Öffentlichkeit ein Nutzen zu erwarten ist

⁵⁷ § 15 Abs. 1 IDV

⁵⁸ Rz. 1

⁵⁹ § 10 Abs. 1 IDV

⁶⁰ § 10 Abs. 2 IDV



lassen⁶¹. Bestehen Urheberrechte an den Dokumenten, muss auf die entsprechenden Nutzungseinschränkungen aufmerksam gemacht werden⁶².

41. Lassen sich die interessierenden Dokumente aufgrund des Gesuchs zweifelsfrei identifizieren, kann das zuständige Organ beim Entscheid über die Form des Informationszuganges die Interessen der gesuchstellenden Person berücksichtigen. Ist beispielsweise ein grosser Aktenbestand zu einer interessierenden Thematik vorhanden, der zugänglich gemacht werden kann, erscheint die Einsicht und allfällige Triage vor Ort sinnvoll, um unnötigen Kopieraufwand, der ab einer gewissen Grössenordnung grundsätzlich von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller zu entschädigen wäre, zu vermeiden.
42. Das öffentliche Organ ist nicht verpflichtet, Originaldokumente zur Verfügung zu stellen. Es kann sich auf die Vorlage (oder Zustellung) von Kopien beschränken, insbesondere wenn nur Teile eines einzelnen Dokuments offengelegt werden können⁶³. Ebenso wenig ist es verpflichtet, Übersetzungen oder andere Bearbeitungen zur Erleichterung des Informationszuganges vorzunehmen⁶⁴.
43. Ist die nachgefragte Information bereits öffentlich zugänglich⁶⁵, genügt es, wenn das öffentliche Organ die Quelle, d.h. die «Fundstelle», bekannt gibt.

3.3. Gebührenfrage: Was kostet der Informationszugang?

44. Für die Bearbeitung von Informationszugangsgesuchen und die Gewährung des Zugangs selbst besteht eine grundsätzliche Gebührenpflicht⁶⁶. Dazu ist je ein Tarif
 - für die Prüfung und Bearbeitung von Zugangsgesuchen⁶⁷ und
 - für die Gewährung des Informationszugangs selbst⁶⁸vorgesehen.
45. Allerdings ist die Kostengünstigkeit neben der Einfachheit des Informationszugangs ein Schlüsselement des Öffentlichkeitsprinzips. Deshalb dürfen für Gesuche, die mit geringem Aufwand behandelt werden können, keine Gebühren erhoben werden⁶⁹. Dies gilt auf jeden Fall, wo auf formloses Zu-

⁶¹ § 12 Abs. 1 IDV

⁶² § 12 Abs. 2 IDV

⁶³ § 11 Abs. 2 IDV, wenn aufgrund der Interessenabwägung der Informationszugang eingeschränkt werden muss

⁶⁴ § 13 Abs. 1 IDV; vgl. Rz. 20

⁶⁵ Rz. 28

⁶⁶ § 29 Abs. 1 IDG

⁶⁷ § 2 lit. f Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden (LS 682) und § 1 lit. A Ziff. 5 Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (LS 681)

⁶⁸ Anhang zur IDV (§ 35 IDV, Gebührentarif)

⁶⁹ § 29 Ab. 2 lit. a IDG



gangsgesuch hin ebenso formlos (z.B. mündlich) Auskunft erteilt werden kann, aber auch etwa, wenn nur z.B. eine geringe Anzahl Kopien erforderlich ist. Grundsätzlich werden deshalb Gebühren von weniger als Fr. 50 nicht erhoben⁷⁰.

46. Ist hingegen die Bearbeitung des Gesuchs mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden (z. B. weil das gewünschte Dokument anonymisiert werden muss oder weil es sehr umfangreich ist), ist die gesuchstellende Person auf die Kostenfolgen aufmerksam zu machen⁷¹, sodass sie die Möglichkeit hat, ihr Gesuch ohne weitere Folgen zurückzuziehen.
47. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit kann die Bearbeitung in solchen Fällen von einem angemessenen Vorschuss auf die zu erwartenden Kosten abhängig gemacht werden⁷². Hierzu ist eine Verfügung erforderlich, die auf die Verwirkungsfolgen (Nichtbehandlung des Gesuchs) hinweist.
48. Übersteigen die zu erwartenden Kosten auf jeden Fall Fr. 500, muss die gesuchstellende Person zwingend davon in Kenntnis gesetzt werden. Bestätigt sie das Gesuch nicht innert zehn Tagen, gilt es als zurückgezogen⁷³. Auf diese Verwirkungsfrist ist die gesuchstellende Person aufmerksam zu machen. → Mustertext 4

3.4. Exkurs 1: Amtshilfe

49. Amtshilfe bedeutet den Informationsfluss von einem öffentlichen Organ zu einem anderen. Meistens sind dabei (besondere) Personendaten betroffen. Amtshilfe hat nichts mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu tun. Das um Information ersuchte öffentliche Organ hat lediglich, aber immerhin, zu entscheiden, ob das ersuchende Organ diese Information zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe benötigt⁷⁴ und ob die verlangte Information dazu auch geeignet sind sowie, – als Ausschlussgrund – nicht auf andere Weise (als durch Amtshilfe) beschafft werden kann.
50. Keine Rolle spielen (allfällige) entgegenstehende öffentliche oder insbesondere private Interessen, weil die Informationen nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind und das ersuchende öffentliche Organ seinerseits insofern dem Amtsgeheimnis untersteht, als es seinerseits die Vorschriften des Informationszugangs einhalten muss.

⁷⁰ § 35 Abs. 3 IDV

⁷¹ § 29 Abs. 3 Satz 1 IDG

⁷² § 29 Abs. 3 Satz 2 IDG

⁷³ § 36 IDV

⁷⁴ §§ 16 und 17 je Abs. 2 IDG



3.5. Exkurs 2: Zugang zu eigenen Personendaten

51. Der Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten⁷⁵ ist ein (im früheren Datenschutzgesetz verankertes) Instrument des Datenschutzes und hat ebenfalls nichts mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu tun. Er ist Ausfluss des informationellen Selbstbestimmungsrechts⁷⁶.
52. Das öffentliche Organ gibt einer (natürlichen oder juristischen) Person auf deren Gesuch hin bekannt, welche Daten es über die gesuchstellende Person bearbeitet, d.h. im Wesentlichen beschafft hat, aufbewahrt sowie zu welchem Zweck auf und welcher gesetzlichen Grundlage bearbeitet⁷⁷.
53. Der betroffenen Person soll dadurch ermöglicht werden, vom öffentlichen Organ zu verlangen, dass es
- unrichtige Personendaten berichtigt oder vernichtet,
 - das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlässt,
 - die Folgen des widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt,
 - die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens feststellt⁷⁸.
54. Der Zugang zu den eigenen Personendaten folgt besonderen Regeln⁷⁹. Im Gegensatz zur Amtshilfe sind öffentliche und vor allem private Interessen von Bedeutung⁸⁰ und können diesen Zugang beschränken. Dies ist der Fall, wenn die «eigenen» Personendaten eng mit den Personendaten Dritter verbunden sind (sogenannte gemischte Dossiers).

⁷⁵ §§ 1 Abs. 2 lit. b und 20 Abs. 2 IDG

⁷⁶ Art. 10 KV in Verbindung mit Art. 13 BV

⁷⁷ Zum Bearbeiten von Informationen bzw. Daten: § 3 (Abs. 5) IDG

⁷⁸ § 21 IDG

⁷⁹ §§ 16–18 IDV

⁸⁰ Rz. 69 f.



4. Ablehnung oder Einschränkung des Informationszugangs

4.1. Grundsätze der Interessenabwägung

55. Nicht jedem Gesuch um Informationszugang kann ohne Weiteres, sofort und vollumfänglich stattgegeben werden. Der Bekanntgabe von Informationen können *öffentliche* oder *private* Interessen – insbesondere wenn Personendaten betroffen sind – entgegenstehen. Dem Transparenzprinzip entspricht jedoch, dass sich die Einschränkung oder Ablehnung nur auf diejenigen Informationen erstrecken kann, die tatsächlich geheim zu halten sind.
56. Dem Anspruch auf Informationszugang entgegenstehende Interessen müssen *überwiegend* sein. Werden – bildlich gesprochen – das Transparenzprinzip in die eine Waagschale und entgegenstehende Interesse in die andere Waagschale gelegt, muss sich diese letztere Waagschale *senken*. Die Verletzung der öffentlichen oder privaten Interessen muss aufgrund des Zugänglichmachens der Information «nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge» *mit hoher Wahrscheinlichkeit* eintreten, also nicht lediglich denkbar oder entfernt möglich sein. Eine mit «an Sicherheit grenzende» Wahrscheinlichkeit ist hingegen nicht erforderlich.
57. Das *Verhältnismässigkeitsgebot*⁸¹ erfordert, dass ein Informationszugang nur abgelehnt werden darf, wenn keine *mildere Massnahme* zur Verfügung steht. Eine solche besteht im Abdecken bzw. Abtrennen von Textstellen (Einschwärzen), Anonymisieren von Personendaten⁸², oder im Zusammenfassen der Information⁸³. Diese Art der Bearbeitung steht nicht im Widerspruch zur fehlenden Verpflichtung des öffentlichen Organs, Informationen hinsichtlich des Zugangs aufzubereiten⁸⁴. Besteht das Geheimhaltungsinteresse oder die Geheimhaltungspflicht nur vorübergehend, schiebt das öffentliche Organ den Zugang auf, solange das Geheimhaltungsinteresse besteht⁸⁵.
58. Zu beachten sind spezialgesetzliche Regelungen (Sachgesetze neben dem IDG) des Bundes (z.B. betreffend Grundbuch, Handelsregister⁸⁶) oder des Kantons (z.B. betreffend Steuer-⁸⁷ oder Einwohnerregister⁸⁸, Patienten-

⁸¹ Rz. 3

⁸² § 3 (Abs. 3 und 4) IDG: Informationen, die sich auf bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Personen beziehen.

⁸³ § 13 Abs. 2 IDV; Anonymisieren bedeutet, die Information so aufzubereiten, dass sie sich nicht mehr mit bestimmten, erkennbaren Personen in Verbindung bringen lässt.

⁸⁴ Vgl. Rz. 18, § 13 Abs. 1 IDV

⁸⁵ Vgl. Rz. 64

⁸⁶ Art. 970 Abs. 2 ZGB (SR 210), Art. 26 ff. Grundbuchverordnung (SE 211.432.1); Art. 930 OR (SR 220), Art. 10–12 Handelsregisterverordnung (SR 221.411)

⁸⁷ § 122 Steuergesetz (LS 631.1)



recht⁸⁹), die den Informationszugang für den jeweiligen Bereich hinsichtlich der Voraussetzungen und des Umfangs ausdehnen oder eingrenzen.

59. Die Einschränkung oder Ablehnung des Informationszugangs erfordert ein formelles Verfahren⁹⁰.

4.2. Ablehnung oder Einschränkung wegen *öffentlicher* Interessen

60. Das Gesetz zählt beispielhaft («insbesondere») die öffentlichen Interessen auf, die dem Zugang zu Informationen entgegenstehen können⁹¹. Da das Öffentlichkeitsprinzip an und für sich ein «öffentliches Interesse» ist, handelt es sich hier um Interessen des betroffenen öffentlichen Organs an der Geheimhaltung der entsprechenden Informationen.

61. Durch Motivsubstitution kann unter Umständen auch ein weiterer Tatbestand als öffentliches Interesse zur Begründung der Verweigerung des Informationszugangs herangezogen werden. Allerdings ist bei der Annahme solcher weiterer öffentlicher Interessen grosse Zurückhaltung angezeigt, da die Einschränkung von Grundrechten verhältnismässig sein muss⁹².

4.2.1. Positionen in Vertragsverhandlungen (lit. a)

62. Mit Verhandlungen sind alle Arten von Verhandlungen des betreffenden öffentlichen Organs mit externen Dritten gemeint; sowohl solche, die auf Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags zielen, als auch solche mit andern Organen des öffentlichen Rechts aller Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden). Verträge, z.B. Leistungsvereinbarungen mit andern öffentlichen Organen oder Empfängern von Staatsbeiträgen, treten oft an die Stelle von hoheitlichen Anordnungen.

63. Verhandlungs*positionen* sind solche, die für den Fortgang der Verhandlung von Bedeutung sind. *Bis zu deren Abschluss* kann die Information darüber zurückgehalten werden; nachher fallen entsprechende Entscheidungen nicht mehr unter diese Einschränkung.

⁸⁸ §§ 38a–39b Gemeindegesetz (LS 131.1); §§ 17–19 (zukünftiges) Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015

⁸⁹ § 19 Patientinnen- und Patientengesetz (LS 813.13)

⁹⁰ Rz. 83 ff.

⁹¹ § 23 Abs. 2 IDG

⁹² Art. 36 Abs. 3 BV



4.2.2. Beeinträchtigung des Meinungsbildungsprozesses (lit. b)

64. Die Meinungs- oder Willensbildung eines öffentlichen Organs ist beeinträchtigt, wenn es als Folge einer Veröffentlichung der zu beurteilenden Information seine Absichten in wesentlichen Teilen nicht mehr verfolgen kann. Arbeitspapiere, Anträge, Entwürfe und dergleichen müssen deshalb *vor der endgültigen Entscheidungsfindung* nicht offengelegt werden⁹³. Zweck der Einschränkung ist die möglichst freie interne Kommunikation, d.h. die Vermeidung der Einflussnahme durch unbeteiligte Dritte, z.B. wenn die Information politisch umstrittene Fragen betrifft oder Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden kann⁹⁴.
65. Ist der Meinungsbildungsprozess formell (z.B. durch eine Beschlussfassung) abgeschlossen, können dem Informationszugangsgesuch nur noch *andere* Einschränkungsgründe entgegengehalten werden.⁹⁵

4.2.3. Gefährdung der Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen (lit. c)

66. Einsatzdispositive und Konzepte zur Wiederherstellung oder Sicherung von Polizeigütern (Ruhe, Ordnung, öffentliche Sicherheit usw.) oder ähnlicher Massnahmen können ihre Wirksamkeit oder Durchführbarkeit verlieren, wenn sie zur Unzeit oder überhaupt gegenüber Dritten bekannt gegeben werden.

4.2.4. Beeinträchtigung der Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (lit. d)

67. Informationen, die einem öffentlichen Organ von einer ausserkantonalen, einer Bundes- oder einer ausländischen Behörde, die dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterliegen, mitgeteilt worden sind, sind grundsätzlich nach dem IDG zugänglich. Deren Interessen sind gleichwohl im Sinne des Vertraulichkeitsschutzes (analog zur «Privatsphäre Dritter»⁹⁶) zu berücksichtigen.

4.2.5. Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (lit. e)

68. Im Vordergrund stehen hier Aufsichtsmaßnahmen, Inspektionen, Kontrollen, Aufklärungskampagnen, Instrumente und Massnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität öffentlicher Aufgabenerfüllung. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn durch den Zugang zur Informationen über solche Gegenstände deren Ziel höchstwahrscheinlich nicht mehr erreicht werden könnte.

⁹³ Vgl. Rz. 23 zu den «nicht fertiggestellten Informationen»

⁹⁴ § 2 Abs. 1 IDV

⁹⁵ Zu beachten ist die Ausnahme von § 2 Abs. 2 IDV

⁹⁶ Vgl. Rz. 70



4.3. Ablehnung oder Einschränkung wegen *privater* Interessen

69. Stehen die Interessen *privater* Dritter zur Diskussion, handelt es sich (fast ausnahmslos) um Personendaten, deren Bekanntgabe grundsätzlich den entsprechenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen⁹⁷ zu folgen hat. Dabei gilt, dass das allgemeine Informationszugangsrecht⁹⁸ *die materielle Rechtsgrundlage* im Sinn von §§ 16 und 17 jeweils Abs. 1 lit. a IDG darstellt⁹⁹, soweit nicht eine andere materielle Bestimmung in einem Sachgesetz¹⁰⁰ besteht.

4.3.1. Privatsphäre sowie Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse

70. Die *Privatsphäre* von natürlichen und auch juristischen Personen ist durch die Bundesverfassung geschützt und besteht im Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs¹⁰¹. Vom Schutz der Privatsphäre sind nicht nur Informationen erfasst, die «andere nichts angehen» (Intimsphäre) und normalerweise *besondere* Personendaten umfassen, sondern auch Informationen, die je nach dem mehr oder weniger «bekannt» sind¹⁰². Deren «Schutzwert» ist dementsprechend unterschiedlich zu werten und hat nicht für alle Personen den gleichen Stellenwert.

71. Das *Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis* genießt strafrechtlichen Schutz¹⁰³. Es setzt die relative Unbekanntheit¹⁰⁴ der betreffenden Tatsachen, ein Geheimhaltungsinteresse und den Geheimhaltungswillen des Geheimnisherrn voraus. Unter das Geschäftsgeheimnis fallen alle Informationen kaufmännischer oder betriebswirtschaftlicher Natur, die in irgendeiner Weise für die Organisation und die geschäftliche Tätigkeit eines Unternehmens von Bedeutung sind und damit Einfluss auf das Geschäftsergebnis haben können. Fabrikationsgeheimnisse sind z.B. Informationen über Herstellungs-, Konstruktions- oder Verfahren zur Behandlung von Materialien, aber auch Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, Rezepte, Preiskalkulationen usw.

4.3.2. Anhörung betroffener Dritter

72. Sind von einem Informationszugangsgesuch die Interessen Dritter bzw. deren Privatsphäre betroffen und kommt das öffentliche Organ im Rahmen der

⁹⁷ §§ 16 und 17 je Abs. 1 IDG

⁹⁸ Art. 17 KV und § 20 Abs. 1 IDG

⁹⁹ Zugang zu Personendaten Dritter, Leitfaden des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich, Ziff. 5.4

¹⁰⁰ Vgl. Fussnoten 86 ff.

¹⁰¹ Art. 13 Abs. 1 BV

¹⁰² sogenannte Sphärentheorie; die Tätigkeit im Rahmen eines öffentlichen Amtes oder Auftrags gehört nicht zur Privatsphäre, Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00551 vom 10. Juni 2015, E. 3.4.

¹⁰³ Art. 162 StGB (SR 311.10)

¹⁰⁴ nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt oder zugänglich.



Interessenabwägung vorwegnehmend zum Schluss, dass sie schützenswert sind und deshalb dem Zugangsanspruch entgegenstehen, lehnt es dieses Gesuch ab, ohne dass es die Dritten einbeziehen muss.

73. Vom Einbezug Dritter kann auch abgesehen werden, wenn der Zugang soweit eingeschränkt wird, dass die Interessen Privater nicht (mehr) berührt sind (z.B. durch Anonymisierung oder Abdeckung¹⁰⁵). Dies bedeutet aber eine Einschränkung des Informationszugangs mit entsprechenden verfahrensmässigen Folgen¹⁰⁶.
74. Will das öffentliche Organ hingegen (trotz bestehender aber nicht *überwiegend* erscheinender Interessen der Privaten) den Zugang zu den nachgefragten Informationen gewähren, muss es den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme geben bzw. das rechtliche Gehör gewähren¹⁰⁷. Es entscheidet sodann angesichts dieser Stellungnahme, indem es vorerst lediglich darüber eine Verfügung erlässt, ob es den Zugang vollständig gewähren oder ihn verweigern bzw. in welchem Umfang es den Zugang gewähren will¹⁰⁸.
75. Diese Verfügung ist insbesondere dann den betroffenen Dritten mitzuteilen, wenn der Informationszugang gegen deren Willen ganz oder teilweise gewährt werden soll¹⁰⁹.
76. Der Informationszugang selbst kann erst gewährt werden, wenn dieser Vorentscheid rechtskräftig geworden ist.
77. Betrifft das Informationszugangsgesuch *besondere Personendaten*¹¹⁰ und haben die betroffenen Dritten nicht *ausdrücklich* zugestimmt, lehnt das öffentliche Organ das entsprechende Gesuch *ohne Weiteres* ab¹¹¹. Eine fehlende Äusserung gilt als fehlende Zustimmung. Die Verweigerung der Zustimmung, die sich wie ein Sperrrecht¹¹² auswirkt, darf nicht rechtsmissbräuchlich erscheinen oder gegen Treu und Glauben verstossen.
78. Vom Anhörungsverfahren ausgenommen ist die Bekanntgabe von Informationen, die (besondere) Personendaten enthalten, an ein anderes öffentliches Organ oder ein Organ eines anderen Kantons oder des Bundes, wenn es diese Informationen zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt (*Amtshilfe*)¹¹³.

¹⁰⁵ § 11 Abs. 2, § 13 Abs. 2 IDV, vgl. Fussnote 82

¹⁰⁶ § 27 IDG, Rz. 83 ff.

¹⁰⁷ § 26 Abs. 1 IDG

¹⁰⁸ § 27 Abs. 1 IDG

¹⁰⁹ § 27 Abs. 2 IDG, Rz. 86

¹¹⁰ § 3 Abs. 4 IDG

¹¹¹ § 26 Abs. 2 IDG; der Anspruch der Justizöffentlichkeit gemäss Art. 30 BV setzt diesem kategorischen Ausschluss insofern Grenzen, als der Zugang zu Dokumenten von Strafuntersuchungen (z.B. Einstellungsverfügungen) gleichwohl gewährt werden muss (BGE 137 I 16, Nef; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.2010.00025 vom 8. März 2010, E. 3.10)

¹¹² § 22 IDG

¹¹³ § 16 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 IDG, Rz. 49



4.4. Vorbehalt der nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren

79. In nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren richtet sich das Recht auf Zugang zu Informationen nach dem massgeblichen Verfahrensrecht¹¹⁴. Dies ist in erster Linie das VRG¹¹⁵. Darüber hinaus sind nach herrschender Lehre auch Verfahren der Zivil- und Strafjustiz von diesem Vorbehalt betroffen. Die entsprechenden Regeln sind im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)¹¹⁶ enthalten.
80. Der Vorhalt gilt allerdings nicht, wenn es sich um ein Gesuch um Zugang zu den eigenen Personendaten¹¹⁷ handelt und das Verfahren bei einem *anderen* öffentlichen Organ geführt und noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist.
81. Während nicht rechtskräftig abgeschlossener Verfahren steht der Informationszugang als *Akteneinsichtsrecht* den hierzu berechtigten Personen zu. Das heisst, dass das Öffentlichkeitsprinzip einstweilen «zu warten» hat.
82. Ergänzung: Über hängige, d.h. nicht mit Endentscheid abgeschlossene (und bei ihm geführte) Verfahren darf das öffentliche Organ im Übrigen nur *aktiv* (d.h. von sich aus) informieren, wenn dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen notwendig ist¹¹⁸. Da in hängigen (Verwaltungs-)Verfahren meistens Interessen von Privaten tangiert sind, bezweckt diese Einschränkung ebenfalls den Schutz dieser natürlichen oder juristischen Personen. Im Falle von Verfahren zwischen öffentlichen Organen richtet sich die Beurteilung zudem nach dem öffentlichen Interesse als Grund zur Einschränkung oder Verweigerung des Informationszugangs¹¹⁹.

4.5. Entscheid des öffentlichen Organs: Die formelle Verfügung

4.5.1. Ablehnung oder Einschränkung des Informationszugangs

83. Das öffentliche Organ erlässt eine Verfügung, wenn es den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben will¹²⁰.

¹¹⁴ § 20 Abs. 3 IDG

¹¹⁵ §§ 8 f. VRG

¹¹⁶ §§ 131 und 151d GOG (LS 211.1) [§ 151d GOG noch nicht in Kraft], AkteneinsichtsVo

¹¹⁷ § 20 Abs. 2 IDG, Rz. 51 ff.

¹¹⁸ § 14 Abs. 3 IDG

¹¹⁹ Rz 55 ff.

¹²⁰ § 27 Abs. 1 IDG



Diese Verfügung ist eine Anordnung gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz, d.h. sie ist anfechtbar und muss deshalb – mit einer Begründung und der entsprechenden Rechtsmittelbelehrung versehen – mitgeteilt bzw. eröffnet werden¹²¹.

84. Die in die Verfügung aufzunehmende Begründung enthält im Wesentlichen die Interessenabwägung, aufgrund derer das öffentliche Organ dem Zugangsgesuch nicht (vollumfänglich) entspricht. Sie muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann¹²².
85. Selbstverständlich kann dabei die nicht zugänglich zu machende Information nicht detailliert bzw. gar nicht dargelegt werden, da sonst die Geheimhaltungsmassnahme unterlaufen würde.

4.5.2. Informationszugang gegen den Willen betroffener Dritter

86. Das öffentliche Organ erlässt ebenfalls eine Verfügung, wenn es entgegen dem Willen betroffener Dritter, der aus deren Stellungnahme hervorgeht¹²³, den Informationszugang ganz oder auch nur teilweise gewähren will¹²⁴. Die Begründung hat sich demgemäss darauf zu beziehen, weshalb der Stellungnahme der Dritten nicht gefolgt wird.
87. Der Informationszugang (im umstrittenen Umfang) an die gesuchstellende Person kann erst nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung erfolgen¹²⁵.

¹²¹ §§ 10 f. VRG

¹²² statt vieler: BGE 141 III 28 E. 3.2.4 S. 41, mit Hinweisen

¹²³ § 26 IDG

¹²⁴ § 27 Abs. 2 IDG, Rz. 75

¹²⁵ vgl. Rz. 76



5. Anhänge

5.1. Mustertexte

[*kursiver Text*] = entsprechende Ergänzung vornehmen

[gerader Text] = alternativer oder zusätzlicher Text

5.1.1. Mustertext 1:

Schriftliches statt formloses Gesuch (§ 7 Abs. 2 IDV)

Ihr Informationszugangsgesuch vom [Datum]

[Anrede]

Sie haben bei [öffentliches Organ] telefonisch [oder: per E-Mail] um Einsicht in [oder: Zustellung von] [Bezeichnung der nachgefragten Information] ersucht. Eine summarische Grobbeurteilung ergibt indessen, dass die Bearbeitung Ihres Gesuchs [die Anhörung betroffener Dritte erfordert]

[vertiefte Abklärungen zur Interessenabwägung notwendig macht]

[voraussichtlich mit besonderem Aufwand verbunden ist].

Aus diesem Grund ist das formlose Informationszugangsverfahren nicht zulässig (§ 7 Abs. 2 der Verordnung über die Information und den Datenschutz). Wir weisen Sie deshalb darauf hin, dass Sie Ihr Gesuch schriftlich (d.h. mit eigenhändiger Unterschrift) einreichen müssen (§ 24 Abs. 1 Gesetz über die Information und den Datenschutz).

Gleichzeitig machen wir Sie darauf aufmerksam, dass die Erledigung Ihres Gesuchs der Gebührenpflicht untersteht. Die gemäss § 2 lit. f der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden [bzw. § 1 lit. A Ziff. 5 der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden] und/oder § 35 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (mit Anhang) zu erwartenden Kosten betragen voraussichtlich mindestens [Schätzung angeben].

Falls Ihr schriftliches Gesuch nicht innert zehn Tagen bei uns eintrifft, erachten wir die Angelegenheit als erledigt.

[Grussformel]

5.1.2. Mustertext 2:

Schriftliches statt formloses Gesuch (Voraussichtliche Ablehnung)

Ihr Informationszugangsgesuch vom [Datum]

[Anrede]

Sie haben bei [öffentliches Organ] telefonisch [per E-Mail] um Einsicht in [um Zustellung von] [Bezeichnung der nachgefragten Information] ersucht. Die erste Beurteilung Ihres Gesuchs ergibt, dass wir Ihr Gesuch ganz oder zumindest teilweise ab-



lehnen müssen. Möchten Sie dennoch daran festhalten, bitten wir Sie, uns Ihr Gesuch schriftlich (d.h. mit eigenhändiger Unterschrift) zukommen zu lassen (§ 24 Abs. 1 Gesetz über die Information und den Datenschutz).

Falls Sie uns Ihr schriftliches Gesuch nicht innert zehn Tagen zustellen, erachten wir die Angelegenheit als erledigt.

[Grussformel]

5.1.3. Mustertext 3: Präzisierung des Zugangsgesuchs

Ihr Informationszugangsgesuch vom [Datum]

[Anrede]

Sie haben bei [öffentliches Organ] schriftlich [per E-Mail] um Einsicht in [Zustellung von] [Bezeichnung der nachgefragten Information] ersucht. Leider umschreibt Ihr Gesuch die Informationen bzw. Dokumente, in die Sie Einsicht oder zu denen Sie Zugang wünschen, nicht hinreichend genau, sodass uns deshalb eine Beurteilung Ihres Gesuchs nicht möglich ist.

Folgende präzisierende Angaben sind erforderlich bzw. wären hilfreich:

– [Auflistung der benötigten Angaben]

Falls Sie uns Ihre Ergänzungen nicht innert zehn Tagen zustellen, erachten wir die Angelegenheit als erledigt. (§ 8 Abs. 3 und 4 Verordnung über die Information und den Datenschutz).

[Grussformel]

5.1.4. Mustertext 4: Hinweis auf mögliche Kostenfolgen wegen besonderen Aufwands (bei schriftlichem Gesuch)

Ihr Informationszugangsgesuch vom [Datum]

[Anrede]

Sie haben bei [öffentliches Organ] schriftlich um Einsicht in [um Zustellung von] [Bezeichnung der nachgefragten Information] ersucht. Die Bearbeitung Ihres Gesuchs (und/oder: die Bereitstellung der nachgefragten Dokumente) wird voraussichtlich mit besonderem Aufwand verbunden sein. Wir weisen Sie deshalb darauf hin, dass die Erledigung Ihres Gesuchs der Gebührenpflicht untersteht.

Die gemäss § 2 lit. f der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden [bzw. § 1 lit. A Ziff. 5 der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden] und/oder § 35 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (mit Anhang) zu erwartenden Kosten betragen voraussichtlich mindestens ... [Schätzung angeben]. Ohne Ihren Gegenbericht innert zehn Tagen gehen wir davon aus, dass Sie gleichwohl an der Beantwortung Ihres Gesuchs interessiert sind.

[Grussformel]



5.2. Stichwortverzeichnis

Die Ziffern verweisen auf die Randziffern

access to one – access to all	5	Interessen, private	69
Akteneinsichtsrecht	81	Knopfdruck	19
Amtsgeheimnis	50	Kopien, Zustellung	40, 42
Amtshilfe	49, 54, 78	Kostenfolgen	37, 46
Anonymisierung	46, 57, 73	Meinungsbildung	64
Aufbereitung von Informationen	18, 42, 57	Motivsubstitution	61
Aufbewahrungsfrist	14	Öffentlichkeitsprinzip	2
Aufgabe, öffentliche	17, 24	Originaldokumente	42
Aufsichtsmassnahmen	66	Organ, öffentliches	9
Aufwand, unverhältnismässiger	20, 46	Personendaten, besondere	49, 70, 77
Aufzeichnungen	16	Personendaten, eigene	51, 80
Bearbeitungspflicht	42	privatrechtliches Handeln	25
Begründungspflicht, fehlende	1, 38	Privatsphäre	67, 70
Begründung der Verfügung	84	Rechtskraft der Verfügung	76, 87
Behandlungsfristen	31, 36	Rechtskraft, fehlende	79
Behörde	10	Schaufensterprinzip	5
Beziehungen zum Ausland	67	Untersuchungsmassnahmen	66
Datenbanken	19	Urheberrechte	40
Datenherrschaft	12	Verfügung, formelle	83
Dokumente, amtliche	1	Verhältnismässigkeitsprinzip	4, 57
Dokumente, veröffentlichte	28	Vertragsverhandlungen	62
Dokumente, virtuelle	19	Wettbewerb, wirtschaftlicher	25
Dossier, gemischtes	54	Zugangsgesuch, formlos	33, 39
Drittpersonen, Anhörung	72, 74	Zugangsgesuch, schriftlich	35
Einsichtnahme vor Ort	40		
Gebührenpflicht	44		
Geschäftsgeheimnisse	71		
Gesuch, formlos	33, 39		
Gesuch, schriftlich	35		
Grundrechte	2		
Hauptempfänger	13		
hoheitliches Handeln	27		
Holprinzip	40		
Information, Aufbereitungspflicht	18, 42, 57		
Information, Begriff	8, 15		
Information, Ersteller	13		
Information, Hauptempfänger	13		
Information, nicht fertiggestellt	23		
Information, bereits veröffentlichte	28, 43		
Informationsherrschaft	12		
Interessenabwägung	55, 72, 84		
Interessen, öffentliche	60		



Persönliche Notizen