



Leitfaden Verfahrensablauf Informationszugangsgesuche nach § 20 Abs. 1 IDG

Prüfungsschema

1. Formelle Prüfung
 - 1.1 Zuständigkeit der UZH
 - 1.2 Liegt ein Informationsgesuch nach § 20 Abs. 1 IDG ZH vor?
 - 1.3 Liegt ein nicht rechtskräftig abgeschlossenes Verwaltungsverfahren der UZH vor (§ 20 Abs. 3 IDG ZH)?
 - 1.4 Handelt es sich um Information, die bereits öffentlich sind und auf angemessene Weise zur Verfügung stehen (§ 25 Abs. 1 IDG ZH)?
 - 1.5 Form des Informationszugangsgesuchs (§ 24 Abs. 1 IDG ZH, § 7 Abs. 1 IDV ZH)
2. Materielle Prüfung
 - 2.1 Interessenabwägung (§ 23 IDG ZH)
 - 2.1.1 Gibt es rechtliche Bestimmungen, die einem Zugang zur Information entgegenstehen (§ 23 Abs. 1 IDG ZH)
 - 2.1.2 Sind öffentliche Interessen betroffen?
 - 2.1.2.1 Positionen in Vertragsverhandlungen (§ 23 Abs. 2 lit. a IDG ZH)
 - 2.1.2.2 Beeinträchtigung des Meinungsbildungsprozesses (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG ZH)
 - 2.1.2.3 Gefährdung der Wirkung von Untersuchungs- und Sicherheits- oder Aufsichts-massnahmen (§ 23 Abs. 2 lit. c IDG ZH)
 - 2.1.2.4 Beeinträchtigung der Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (§ 23 Abs. 2 lit. d IDG ZH)
 - 2.1.2.5 Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (§ 23 Abs. 2 lit. e IDG ZH)
 - 2.1.3 Sind private Interessen betroffen?
 - 2.1.3.1 Sind Personendaten Dritter betroffen (§ 26 Abs. 1 IDG ZH)?
 - 2.1.3.2 Handelt es sich um eine als vertraulich klassifizierte Information (§ 26 Abs. 1 IDG ZH)?
 - 2.1.3.3 Liegt eine Sperrung von Personendaten vor (§ 22 IDG ZH)?
 - 2.1.3.4 Anhörung des betroffenen Dritten (§ 26 Abs. 1 IDG ZH)
 - 2.2 Ergebnis der Interessenabwägung
3. Entscheid

1. Formelle Prüfung

1.1 Zuständigkeit der UZH

1.1.1 Die Zuständigkeit ist von Amts wegen zu prüfen (§ 5 VRG ZH).

Die UZH ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Zürich mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 1 Abs. 1 UniG). Sie ist zuständig, wenn der Verfahrensgegenstand eine Information betrifft, für welche die UZH entscheidungskompetent ist und die bei ihr vorhanden ist.

1.1.2 Ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt in einer Sache zuständig, hat sie die Pflicht, tätig zu werden.

Merke: Ist die UZH nicht zuständig, hat sie das Gesuch an die zuständige Verwaltungsbehörde weiterzuleiten. ¹ Der Gesuchsteller ist über die Weiterleitung schriftlich mittels eingeschriebenen Briefes ² zu informieren.

1.2 Liegt ein Informationszugangsgesuch nach § 20 Abs. 1 IDG ZH vor?

1.2.1 Ist das IDG ZH anwendbar?

IDG ZH ist nach § 2 IDG ZH in folgenden Fällen nicht anwendbar:

- UZH nimmt am wirtschaftlichen Wettbewerb teil und handelt nicht hoheitlich (§ 2 Abs. 2 Bst. a IDG ZH) ³. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ gegeben sein.
- Sachverhalt betrifft Angelegenheiten, die der Oberaufsicht des Kantonsrats/der ständigen Kommissionen unterstehen (§ 2 Abs. 2 Bst. b IDG ZH i. V. m. §§ 34 e Abs. 1 lit. b, 34 f und 43 c KRG ZH) ⁴

1.2.2 Welche Personen sind anspruchsberechtigt?

- Natürliche Personen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Wohnsitz oder Aufenthaltsort (z. B. ausländischer Journalist)
- Juristische Personen, unabhängig von ihrer Gesellschaftsform, dem Ort ihres statutarischen Sitzes und ihres Gesellschaftszwecks
Ob es sich um eine juristische Person handelt, bestimmt sich bei inländischen Gesellschaften nach Art. 52 ZGB und bei ausländischen Gesellschaften nach dem ausländischen Recht, nach dem sie organisiert sind (Art. 154 f IPRG)

Merke: Das Informationszugsangsrecht ist ein Grundrecht. Auf ein Grundrecht können sich grundsätzlich nur private Personen berufen. ⁵ Öffentliche Organe (z. B. Behörden des Kantons, von Gemeinden, des Bundes oder ausländische Behörden) müssen Auskunfts- und Zugangsgesuche im Rahmen der ordentlichen **Amts- und Rechtshilfe** nach Art. 16 Abs. 2 oder 17 Abs. 2 IDG ZH geltend machen. ⁶ Sie können sich nicht auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen und somit kein Informationszugangsgesuch nach § 20 Abs. 1 IDG ZH stellen. ⁷

¹ § 9 Abs. 2 IDV ZH, § 5 Abs. 2 VRG ZH; z. B. Gesuch betrifft Angelegenheit des Universitätsspitals

² Anmerkung: Vorgehensweise beim DSD UZH, dass alle Schreiben im Rahmen eines Informationszugangsgesuch eingeschrieben versendet werden; keine rechtliche Notwendigkeit.

³ Z. B.: Labor der UZH analysiert gegen Entgelt Proben für ein chemisches Unternehmen; vgl. Bruno Baeriswyl in Praxiskommentar zum IDG ZH, § 2 Rdnr. 11 zu den Kriterien, wann ein öffentliches Organ am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt.

⁴ Z. B.: Fragen im Rahmen des Globalbudgets, welches der Oberaufsicht des Kantonsrats unterliegt; vgl. Art. 57 Kantonsverfassung ZH i. V. m. § 25 Abs. 2 Nr. 1 UniG

⁵ Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Leitfaden Zugang zu Personendaten Dritter, S. 3

⁶ Beat Rudin in Praxiskommentar zum IDG ZH, § 20 Rdnr. 6: Öffentliche Organe haben primär ihre gesetzliche Aufgabe zu erfüllen; wenn sie dazu Personendaten von anderen öffentlichen Organen benötigen, weisen ihnen die Bekanntgabevorschriften (§§ 16 und 17 IDG) den Weg.

1.2.2.1 Liegt eine Information im Sinne des IDG ZH vor?

Alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger. Ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt ist oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. (§ 3 Abs. 2 IDG ZH)

1.2.2.1.1 Handelt es sich um Aufzeichnungen, die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen?

(§ 3 Abs. 2 Satz 1 IDG)

Das Dokument muss zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werden. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe umfasst Tätigkeitsbereiche, die durch politische Prozesse als eigentliche Staatsaufgaben definiert und damit dem Staat zur Erfüllung zugewiesen werden.⁸ Der Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe ergibt sich nicht nur aus der Art der Information – so kann auch eine Information privater Natur davon umfasst sein –, sondern auch aus ihrem Gegenstand oder ihrem Gebrauch.⁹

Merke: Ob eine Aufzeichnung die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft, bestimmt sich bei der UZH als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Zürich (§ 1 Abs. 1 UniG) nach § 2 UniG.

1.2.2.1.2 Handelt es sich um eine Aufzeichnung, die noch nicht fertig gestellt ist?

(§ 3 Abs. 2 Satz 2 IDG)

Das IDG ZH enthält keine Definition, wann Aufzeichnungen noch nicht fertig gestellt sind. Es handelt sich hier um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Vor diesem Hintergrund muss auf den Antrag und die Weisung zum IDG ZH des Regierungsrates ZH sowie auf die verwandten Gesetze des Bundes und auf Erläuterungen des Bundes verwiesen werden.

Nach der Weisung zum IDG ZH des Regierungsrates ZH wird für die Abgrenzung zwischen Vorentwurf und fertig gestelltem Dokument auf die Unterzeichnung oder Genehmigung eines Dokuments durch die dazu berechnete Amtsperson abzustellen sein, aber auch etwa auf die Übermittlung an ein anderes öffentliches Organ oder eine aussenstehende Person.¹⁰

Nach Art. 1 Abs. 2 VBGÖ (Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der (Bundes-)Verwaltung) gilt ein Dokument als fertig gestellt, welches von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist, oder welches vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage. Im Hinblick auf die Unterzeichnung spielt es keine Rolle, ob die Unterschrift handschriftlich, digital oder mit einem Stempel vorgenommen wurde.¹¹

„Definitiv übergeben“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ ist die Übergabe an eine bestimmte Person, Stelle oder Behörde, wenn es danach weitestgehend am Empfänger liegt, wie er mit dem Dokument weiter verfahren will, nicht aber, wenn das Dokument innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung ausgetauscht wird. Die Voraussetzung „Definitiv übergeben“ ist erfüllt, wenn die Zustellung des Dokuments zur Kenntnis- oder Stellungnahme, als Entscheidungsgrundlage oder im Hinblick auf eine sonstige weitere Verwendung erfolgt.¹²

Vgl. auch Beat Rudin in *Praxiskommentar zum IDG Basel Stadt*, § 25 IDG BS, Rdnr. 12:

Öffentlichen Organen steht das Zugangsrecht nach § 25 IDG BS nicht zu; sie haben aber auf der anderen Seite nach § 21 IDG BS das Recht, von einem anderen öffentlichen Organ Personendaten zu erhalten, wenn eine gesetzliche Bestimmung dazu verpflichtet oder ermächtigt oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich oder bei besonderen Personendaten zwingend notwendig ist.

⁷ Vgl. Kanton Zug, Wegleitung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 5

⁸ Vgl. Alain Thiébaud, Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger nach Massgabe der neuen Zürcher Kantonsverfassung, ZBI 2008, S. 509 ff.

⁹ Kurt Nuspliger, Handkommentar BGÖ, Art. 5, Rdnr. 19 f.

¹⁰ Antrag und Weisung zum IDG ZH des Regierungsrates ZH vom 09.11.2005 (4290), S. 21

¹¹ Vgl. Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz vom 24.05.2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 2

¹² Vgl. Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz vom 24.05.2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 2, 3

Es sollen nur Dokumente in ihrer definitiven Fassung ¹³ eingesehen werden können, um Missverständnisse, Unklarheiten und andere Risiken, die sich aus der Veröffentlichung eines Dokuments mit provisorischem Charakter ergeben könnten, zu vermeiden. Die Verwaltung soll ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können. ¹⁴ In diesem Sinne handelt es sich um eine vom Gesetzgeber vorweggenommene Interessenabwägung im Sinne von § 23 Abs. 2 lit. b IDG ZH.¹⁵

Daraus ergeben sich folgende Indizien für die Fertigstellung: ¹⁶

- Unterzeichnung
- Genehmigung
- Registrierung in einem Klassifikations-, Organisations- oder Informationssystem
- Bedeutung

Beispiele für noch nicht fertiggestellte Aufzeichnungen, die teilweise ebenfalls als Aufzeichnungen zum persönlichen Gebrauch eingruppiert werden können: ¹⁷

- Entwürfe (Text mit Streichungen oder Anmerkungen vor seiner Schlusskorrektur)
- Provisorische Fassungen von Berichten
- Projektskizze
- Notizen aus einer Sitzung
- Informelle Arbeitsnotizen
- Vorentwürfe eines Textes
- Unterlagen, die zu Konsultationszwecken in einem Team in Zirkulation gesetzt werden

Merke: Unterlagen, die als Entscheidungsgrundlagen dienen, auch wenn sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben und Änderungen erfahren können, sind keine provisorischen Arbeitsinstrumente, sondern gelten als fertig gestellte Dokumente. ¹⁸

1.2.2.1.3 Handelt es sich um Aufzeichnungen, die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind? (§ 3 Abs. 2 S. 2 IDG ZH)

Das IDG ZH enthält keine Definition, wann Aufzeichnungen ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Es handelt sich hier ebenfalls um einen unbestimmten Rechtsbegriff.

Nach Art. 1 Abs. 3 VBGÖ fallen hierunter Informationen, die dienstlichen Zwecken dienen, deren Benutzung aber ausschliesslich dem Autor oder einem eng begrenzten Personenkreis (innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten) als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist. Dies ist dann der Fall, wenn Dokumente, die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel dienen, innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten ausgetauscht werden. Nach den Erläuterungen des BJ gilt dies namentlich auch im Verhältnis zwischen Departementsvorstehenden sowie deren persönlichen Mitarbeitenden, Referenten sowie Amtsdirektoren. ¹⁹

Den Gesetzesmaterialien lässt sich nicht entnehmen, ab wie vielen Personen das Kriterium des eng begrenzten Personenkreises überschritten ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu festgehalten, dass die Norm – im Sinne des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung – restriktiv anzuwenden sei. ²⁰

¹³ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Dezember 2011, A-1156/2011, Rdnr. 8.3.2

¹⁴ Vgl. Antrag und Weisung zum IDG ZH des Regierungsrates ZH vom 09.11.2005 (4290), S. 21; Botschaft zum BGÖ, BBl. 2003, S. 1997

¹⁵ Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Fussnote 29

¹⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.10.2014, A-6291/2013, Rdnr. 6.4.1

¹⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.10.2014, A-6291/2013, Rdnr. 6.4.1

¹⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.10.2014, A-6291/2013, Rdnr. 6.4.2

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Erläuterungen, vom 24.05.2006, S. 2

²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 07.12.2011, A-1135/2011, Rdnr. 5.2.2

Beispiele für ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmte Aufzeichnungen: ²¹

- Dispositionen
- Handschriftliche Notizen/Notizen aus einer Sitzung
- Persönliche Notizen, Begleitnotizen, informelle Arbeitsnotizen
- Arbeitskopien
- Korrekturvorschläge
- Gedankenstützen
- Ideenskizzen

Merke: Der Aufbewahrungsort oder die Form des Dokuments sind nicht entscheidend. Arbeitsnotizen zum persönlichen Gebrauch sind daher auch dann keine amtlichen Dokumente, wenn sie in einem Computer des öffentlichen Organs gespeichert oder in einer Akte eingeklebt sind. ²²

Der elektronische Kalender (insbesondere von Führungskräften) ist unabhängig von den subjektiven Absichten und Zielen des Kalenderinhabers zu beurteilen. Auch wenn einzelne Einträge dem persönlichen Gebrauch bzw. informellen Austausch zwischen Kollegen und Vorgesetzten dienen, stellt der Terminkalender in seiner Gesamtheit ein Abbild der dienstlichen Tätigkeit und Amtsführung dar. Er kann einen umfassenden Einblick in die Führungs- und Ablauforganisation sowie konkrete Projekte geben, so dass er nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist. ²³

Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich und die Koordinationsstelle IDG bei der Staatskanzlei des Kantons Zürich gehen unter Hinweis auf das Urteil zum elektronischen Kalender des Bundesverwaltungsgerichts von einer sehr restriktiven Auslegung aus, da eine Amtsperson sich stets bewusst sein muss, dass alle Aufzeichnungen dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen können.

1.2.2.2 Welche Form müssen die Aufzeichnungen haben?

Die Form der Aufzeichnung ist nicht entscheidend. Die Information muss aber aufgezeichnet, also verkörpert sein, so dass z. B. Dokumente auf elektronischen Datenträgern, Ton- und Bildaufzeichnungen oder Akten und Gutachten in Papierform Informationen i. S. d. IDG ZH sein können. ²⁴

1.2.2.3 Hat die UZH Verfügungsmacht über die Aufzeichnung?

Der Aufbewahrungsort ist nicht entscheidend. Die Informationen müssen aber vorhanden sein, wobei die öffentlichen Organe nicht verpflichtet sind, Informationen, die nicht vorhanden sind, erst zu schaffen oder zu erheben ²⁵, vorbehaltlich der Möglichkeit, durch einen einfachen elektronischen Vorgang die Informationen zu erstellen (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Die UZH ist allerdings nicht verpflichtet, bereits aufgrund von § 5 Abs. 3 IDG ZH gelöschte Informationen/Daten wiederherzustellen.

1.2.2.4 Handelt es sich um Aufzeichnungen, die vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips erstellt worden sind?

Das IDG ZH hat keine Übergangsbestimmung eingefügt ²⁶, wonach das Gesetz nur auf amtliche Aufzeichnungen anwendbar ist, die nach seinem Inkrafttreten von der UZH erstellt oder empfangen wurden. Es ist daher nicht relevant, wann eine Aufzeichnung erstellt wurde.

²¹ Vgl. Antrag und Weisung zum IDG ZH des Regierungsrates ZH vom 09.11.2005 (4290), S. 21; Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz vom 24.05.2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 3

²² Vgl. Kanton Aargau, Leitfaden Öffentlichkeitsprinzip, S. 6

²³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.11.2015, A-7405/2014, Rdnr. 5.2.2.3

²⁴ Vgl. Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Rdnr. 17

²⁵ Vgl. Beat Rudin; Praxiskommentar zum IDG ZH, § 20, Rdnr. 13

²⁶ Anders: Kanton Zug, § 18 Abs. 1 Öffentlichkeitsgesetz

Merke: Handelt es sich um „Nicht-Informationen“ (d. h. die Aufzeichnungen betreffen nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, sind nicht fertig gestellt oder ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt), ist das Informationszugangsgesuch mittels eingeschriebenen Briefes mit dieser Begründung ohne Weiteres abzulehnen.²⁷

1.3 Liegt ein nicht rechtskräftig abgeschlossenes Verwaltungsverfahren der UZH vor (§ 20 Abs. 3 IDG ZH)?

Verwaltungsverfahren ist das Verfahren auf Erlass einer schriftlichen Anordnung (Verfügung), die begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen ist (§§ 10, 19, 28 VRG ZH). Unter Verwaltungsverfahren versteht man also den geregelten Ablauf von der Anhebung eines Verfahrens bis zu seinem Abschluss durch Eröffnung der Verfügung. Es beginnt in dem Zeitpunkt, in welchem die Behörde konkrete Vorkehrungen im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung trifft.

Merke: Wenn ein nicht rechtskräftig abgeschlossenes Verwaltungsverfahren vorliegt, muss der Gestuchsteller mittels eingeschriebenen Briefes darauf hingewiesen werden, dass das IDG nicht anwendbar ist und sich das Recht auf Zugang nach dem massgeblichen Verfahrensrecht richtet.

1.4 § 25 Abs. 1 IDG ZH

Handelt es sich um Informationen, die bereits öffentlich sind und auf angemessene Weise zur Verfügung stehen?

- Die UZH hat die Informationen bereits publiziert (§ 14 Abs. 1 IDG ZH).
- Informationen stehen der Allgemeinheit zur freien Nutzung zur Verfügung. 28

Merke: Im Falle einer bereits öffentlich zur Verfügung stehenden Information, wird der Gestuchsteller mittels eingeschriebenen Briefes unter Angabe der Quelle (Fundort/Link) auf diesen Umstand hingewiesen.

1.5 Form

Nach § 24 Abs. 1 ist das Informationszugangsgesuch nach § 20 Abs. 1 IDG ZH grundsätzlich schriftlich zu stellen.²⁹

1.5.1 Ausnahme: Formlose Gesuche

Bei allgemeinen Auskünften zur Tätigkeit der öffentlichen Organe/der UZH sind mündliche Gesuche, Anfragen per E-Mail oder Webformularen grundsätzlich gem. § 7 Abs. 1 IDV ZH zulässig. Die Identität des Gestuchstellers ist nicht von Bedeutung.

1.5.2 Schriftformerfordernis

Ein formloses Gesuch ist nicht zulässig, wenn das Gesuch nicht sofort und ohne Weiteres (in positivem Sinn) behandelt und beantwortet werden kann. Dies ist nach § 7 Abs. 2 IDV ZH der Fall, wenn

- eine Anhörung Dritter nach § 26 IDG ZH erforderlich ist,
- vertiefte Abklärungen im Rahmen der Interessenabwägung zu treffen sind,
- die Bearbeitung mit besonderem Aufwand verbunden ist.

²⁷ Vgl. Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Rdnr. 22

²⁸ Z. B.: Auskunft über erworbene Dokortitel über das Rechercheportal der Bibliotheken möglich

²⁹ Urs Thönen, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 24 Rdnr. 1, 3: *Es handelt sich um keine Muss-Vorschrift, sondern nur um den festgelegten Grundsatz der Schriftlichkeit. Im Interesse eines raschen und einfachen Verfahrens sind im Einzelfall auch formlose Anfragen möglich.*

Merke: Wenn ein formloses Gesuch unzulässig ist, ist ein eingeschriebener Brief an den Gesuchsteller zu schicken mit dem Hinweis, dass er ein schriftliches Gesuch stellen muss, wenn er nach wie vor die verlangte Information erhalten will.

1.5.3 Was bedeutet „Schriftlichkeit“?

In Anlehnung an Art. 12 ff. OR bedeutet „schriftlich“, dass das Dokument mit eigenhändiger Unterschrift versehen sein muss.³⁰

Merke: Die gesuchstellende Person muss bei einer schriftlichen Einreichung des Gesuchs mit Namen und Anschrift bekannt sein. Die UZH verlangt aus Rechtssicherheit immer eine eigenhändige Unterschrift.

1.5.4 Präzisierung

Nach § 8 Abs. 2 IDV ZH hat das Gesuch möglichst genaue Angaben über den Gegenstand zu enthalten. Der Gesuchsteller sollte – soweit möglich – die allgemeine Bezeichnung der Information sowie das Datum ihrer Entstehung und ihre Urheberschaft angeben. Der Gesuchsteller muss ansonsten hinreichend genau beschreiben, welche Information er verlangt. Eine Begründung des Gesuchs ist nicht erforderlich. Der Informationszugangsanspruch ist voraussetzungslos.³¹

Merke: Nach § 8 Abs. 3 IDV ZH kann innert einer Frist von 10 Tagen (§ 8 Abs. 4 IDV ZH) mittels eingeschriebenen Briefes die Präzisierung des Gesuchs mit Hinweis auf die Folgen einer ausbleibenden Präzisierung verlangt werden. Erfolgt keine Präzisierung innert Frist, gilt das Gesuch als zurückgezogen (§ 8 Abs. 4 IDV ZH).

1.5.5 Nachweis eines schutzwürdigen Interesses

Der Anspruch auf Informationszugang besteht voraussetzungslos, d. h. grundsätzlich muss ein schutzwürdiges Interesse nicht nachgewiesen werden.³²

Nach § 25 Abs. 2 IDG ZH, § 15 IDV ZH kann der Zugang zur Information vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, wenn die Bearbeitung des Gesuchs einen unverhältnismässigen Aufwand verursacht. Wann ein unverhältnismässiger Aufwand vorliegt, beurteilt sich nach dem jeweiligen Einzelfall.

1.5.6 Wann werden Kosten erhoben? Wann muss ein Hinweis auf Kosten erfolgen?

Für die Bearbeitung von Informationszugangsgesuchen und die Gewährung des Zugangs selbst besteht eine grundsätzliche Gebührenpflicht (§ 29 Abs. 3 IDG ZH, § 36 IDV ZH).

Merke: Der Gesuchsteller ist mittels eingeschriebenen Briefes aufzufordern, innert zehn Tagen das Gesuch zu bestätigen, andernfalls das Gesuch als zurückgezogen gilt, wenn die zu erwartenden Kosten auf jeden Fall CHF 500.00 übersteigen (§ 36 Abs. 2 IDV ZH). Gegebenenfalls kann ein Kostenvorschuss verlangt werden (§ 15 VRG ZH).

³⁰ Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Rdnr. 35 mit Verweis auf § 22 Abs. 1 VRG ZH und Art. 13 OR

Andere Ansicht Urs Thönen, Praxiskommentar zum IDG, § 24 Rdnr. 3: Schriftlich sind Gesuche auf Papier; eine Unterschrift wird nicht vorausgesetzt

³¹ Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Rdnr. 1

³² Beat Rudin, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 20, Rdnr. 12

Nach Ende der formellen Prüfung: Eingangsbestätigung

Die UZH versendet mittels eingeschriebenen Briefes eine Eingangsbestätigung in dessen Rahmen ggfs. auch auf offene Punkte der formellen Prüfung (z. B. Präzisierung) oder auch auf die Notwendigkeit einer Anhörung (siehe) und Fristverlängerung hingewiesen werden muss.

Ist zu diesem Zeitpunkt bereits offensichtlich, dass durch Schwärzen von bestimmten und/oder bestimm-
baren Personendaten eine Verfügung vermieden werden kann, so kann im Rahmen der Eingangsbestäti-
gung der Gesuchsteller um sein Einverständnis gebeten werden, eine Einschwärzung von bestimmten
und bestimm-
baren Personendaten im Dokument zu akzeptieren mit dem Hinweis, dass infolgedessen
voraussichtlich auf eine Anhörung betroffener Dritte verzichtet werden kann.³³

³³ Anmerkung: Diese Vorgehensweise kann das Verfahren erheblich verkürzen und beschleunigen sowie eine Verfügung verhin-
dern.

2. Materielle Prüfung

Merke: Nach § 28 Abs. 1 IDG ZH hat die UZH innert 30 Tagen seit Eingang des Informationszugangsgesuchs den Zugang zu gewähren oder eine Verfügung über die Beschränkung des Zugangs zu erlassen. Nach § 28 Abs. 2 IDG ZH darf die UZH unter Angaben der Gründe und dem Zeitpunkt, wann der Entscheid über das Gesuch vorliegen wird, die 30-Tage-Frist verlängern. Der Gesuchsteller ist hierüber mittels eingeschriebenen Briefes zu informieren (siehe Eingangsbestätigung).

2.1 Interessenabwägung

Das Verhältnismässigkeitsgebot erfordert, dass ein Informationszugang nur abgelehnt werden darf, wenn keine überwiegenden öffentlichen und/oder privaten Interessen entgegenstehen.

Im Falle einer durchzuführenden Anhörung erfolgt nach Fristablauf die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des betroffenen Dritten.

2.1.1 Gibt es rechtliche Bestimmungen, die einem Zugang zur Information entgegenstehen (§ 23 Abs. 1 IDG ZH)

2.1.1.1 Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB)

Das Berufsgeheimnis ist eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht, welche für bestimmte Berufsgruppen und deren Hilfspersonen gilt (z. B. Ärzte, Zahnärzte und Psychologen). Es untersagt die Bekanntgabe von Tatsachen, welche den Angehörigen der Berufsgruppen infolge ihres Berufes anvertraut worden sind oder welche sie oder ihre Hilfspersonen bei dessen Ausübung wahrgenommen haben.

2.1.1.2 Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis (Art. 162 StGB)

Das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis sind gesetzliche Geheimhaltungspflichten, welche für diejenigen Personen gelten, welche gesetzlich oder vertraglich zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Sie untersagen die Bekanntgabe von Tatsachen, die in einem unternehmerischen Zusammenhang stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt oder zugänglich sind und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein schützenswertes Interesse hat. Allerdings sind Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse nicht per se tabu (Interessenabwägung).

Geschützt sind nur wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können und deren Kenntnis durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnten (z. B. Betriebsorganisation, Kalkulation, Bezugsquellen, Kundenlisten, Rezepte, Verfahren).³⁴

Merke: Es ist stets zu prüfen, ob eine Befreiung von der Berufs-, Fabrikations- und Geschäftsgeheimnispflicht besteht (z. B. Einwilligung der betroffenen Person, Befreiung von Gesetzes wegen, Befreiung durch zuständige Behörde).

³⁴ Kanton Zug, Wegleitung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 14

2.1.2 Sind öffentliche Interessen betroffen (§ 23 IDG ZH)?

Der Bekanntgabe von Informationen können öffentliche Interessen entgegenstehen.

2.1.2.1 Positionen in Vertragsverhandlungen (§ 23 Abs. 2 lit. a IDG ZH)

Es sind alle Arten von Verhandlungen betroffen.

Die UZH muss ihre Positionen in Vertragsverhandlungen bis zum Abschluss einer Vereinbarung schützen können, ansonsten sie gegenüber anderen benachteiligt wird.³⁵

2.1.2.2 Beeinträchtigung des Meinungsbildungsprozesses (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG ZH)

Es liegt im öffentlichen Interesse, dass die UZH ihre Entscheide sachlich und ohne Beeinträchtigungen fällen kann. Die Meinungs- oder Willensbildung der UZH ist beeinträchtigt, wenn es als Folge einer Veröffentlichung der zu beurteilenden Information ihre Absichten in wesentlichen Teilen nicht mehr verfolgen kann. Arbeitspapiere, Anträge, Entwürfe und dergleichen müssen deshalb vor der endgültigen Entscheidung nicht offengelegt werden³⁶ (ggf. schon Ablehnung innerhalb der formellen Prüfung, da das Merkmal der Information i. S. d. IDG ZH nicht erfüllt ist; vgl. oben Punkt 2 c)

2.1.2.3 Gefährdung der Wirkung von Untersuchungs- und Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen (§ 23 Abs. 2 lit. c IDG ZH)

2.1.2.4 Beeinträchtigung der Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (§ 23 Abs. 2 lit. d IDG ZH)

2.1.2.5 Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (§ 23 Abs. 2 lit. e IDG ZH)

2.1.3 Sind private Interessen betroffen?

Der Bekanntgabe von Informationen können private Interessen entgegenstehen.

Die Privatsphäre von natürlichen und juristischen Personen ist durch die Bundesverfassung geschützt und besteht im Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.³⁷

Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Zürich kann sich nicht auf das Recht auf Privatsphäre berufen, wer im Rahmen eines öffentlichen Amtes oder Auftrags tätig ist.³⁸

Wie selbst das Verwaltungsgericht ausführt, können auch Personen die qua ihres Amtes resp. ihres Auftrages für eine Behörde tätig werden, ausnahmsweise entgegenstehende private Geheimhaltungsinteressen geltend machen.

Abgesehen von konkreten Gefahren für Leib und Leben ist es denkbar, dass neben der Tatsache der namentlichen Benennung gerade auch der inhaltliche Kontext oder die Aussagen, mit denen eine Amtsperson in einem öffentlich zugänglich zu machenden Dokument zitiert oder in einen Zusammenhang gebracht wird, entscheidend sein kann, ob private Geheimhaltungsinteressen berührt sind. Hier sind vor allem Auswirkungen auf das nähere familiäre oder soziale Umfeld zu bewerten.

³⁵ Bruno Baeriswyl, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 23, Rdnr. 15

³⁶ Vgl. Bruno Baeriswyl, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 23, Rdnr. 16; Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Rdnr. 64

³⁷ Kanton Zürich, Staatskanzlei, Koordinationsstelle IDG, Leitfaden für den Informationszugang, Rdnr. 70 mit Verweis auf Art. 13 Abs. 1 BV

³⁸ Verwaltungsgericht Zürich, VB.2014.00551, Endentscheid vom 10.06.2015, VB.2014.0051, Rdnr. E.3.4

2.1.3.1 Sind Personendaten Dritter betroffen (§ 26 Abs. 1 IDG ZH)?

Als Personendaten gelten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen.

Bestimmt sind Personendaten, wenn sich die Identität einer Person unmittelbar aus den Daten selbst ergibt.³⁹ Dies ist meist bei Informationen der Fall, bei welchen der Name, die Anschrift, evtl. einer E-Mail-Adresse oder das Geburtsdatum des Betroffenen konkret mitgenannt sind, z. B. bei einem Personaldossier, einem Reisepass, einer Steuerakte oder einem Zeugnis.

Bestimmbar sind Personendaten, wenn sich die Identität einer Person aus dem Kontext der Daten oder durch Kombination mit anderen Daten ergibt, solange dies ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist.⁴⁰ Dies ist der Fall z. B. bei einer Ausweisnummer, einer Matrikelnummer, einer Kontonummer, einer Versichertennummer, einer Telefonnummer, evtl. einer E-Mail-Adresse oder einer IP-Adresse, Foto. Zu diesen Angaben existieren Verzeichnisse, welche die Bestimmbarkeit ermöglichen.

Merke: Sind Personendaten Dritter betroffen muss grundsätzlich eine Anhörung (§ 26 Abs. 1 IDG ZH) erfolgen.

Wenn die bestimmten oder bestimmbaren Personendaten z. B. durch Schwärzen anonymisiert werden könnten, soll der Gesuchsteller vorab mittels eingeschriebenen Briefes um sein Einverständnis gebeten werden, ob die in den amtlichen Aufzeichnungen enthaltenen bestimmten und/oder bestimmbaren Personendaten geschwärzt werden dürfen, um so eine Verfügung zu vermeiden.⁴¹ Wenn sich der Gesuchsteller erklärt sich einverstanden erklärt, so kann unter Berücksichtigung der Interessenabwägung eine Entscheidung gefällt werden. Wenn sich der Gesuchsteller nicht einverstanden erklärt, so muss zunächst eine Anhörung des betroffenen Dritten durchgeführt werden. Die Entscheidung ergeht nach der Interessenabwägung unter Berücksichtigung der durchgeführten Anhörung.

2.1.3.2 Handelt es sich um eine als vertraulich klassifizierte Information (§ 26 Abs. 1 IDG ZH)?

Dieser Fall käme nur vor, wenn es sich bei der Information nicht um ein Personendatum handelt. Hier ist vor allem an den Fall zu denken, dass die Informationen einen Vertraulichkeitsvermerk haben.

Der Dritte, der die vertrauliche Information geliefert hat, muss angehört werden.

2.1.3.3 Liegt eine Sperrung von Personendaten vor (§ 22 IDG ZH)?

Es könnte eine Sperrung von Personendaten vorliegen.

2.1.3.3.1 Liegt der Sonderfall eines zulässigen Sperrvermerks vor (§ 22 Abs. 1 IDG ZH)?

Datensperren können nur dort errichtet werden, wo das Organ gestützt auf eine spezialgesetzliche Bestimmung Daten aus einem an sich nicht öffentlichen Datenbestand voraussetzungslos bekannt geben kann oder muss (z. B. Strassenverkehrsamt Art. 126 Abs. 1 VZV).⁴²

Keine Datensperre kann bei Registern errichtet werden, die von Gesetzes wegen öffentlich sind.⁴³

Der Wille zur Errichtung einer Datensperre ist jedem zuständigen Organ einzeln und schriftlich mitzuteilen.

⁴⁴

2.1.3.3.2 Kann der Sperrvermerk durchbrochen werden (§ 22 Abs. 2 IDG ZH)?

Folgende Voraussetzungen müssen vorliegen:

- Hinderung an der Verfolgung eigener Rechte (rechtliche Ansprüche)
- Nachweis, dass die Datensperre die Verfolgung eigener Rechte verhindert
- Interessenabwägung

³⁹ Beat Rudin, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 3, Rdnr. 18

⁴⁰ Beat Rudin, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 3, Rdnr. 18

⁴¹ Anmerkung: Vorgehensweise beim DSD der UZH

⁴² Martina Küng, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 22, Rdnr. 5

⁴³ Martina Küng, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 22, Rdnr. 7

⁴⁴ Martina Küng, Praxiskommentar zum IDG ZH, § 22 Rdnr. 8

Merke: Entscheide über die Durchbrechung von Datensperren müssen in Form von Verfügungen ergehen. Jeder Sperrvermerk kann durchbrochen werden.

2.1.3.4 Anhörung des betroffenen Dritten (§ 26 Abs. 1 IDG ZH)

Ist von vorneherein offensichtlich, dass dem Informationszugang nicht entsprochen werden kann wie z. B. bei entgegenstehenden rechtlichen Bestimmungen wie dem Berufsgeheimnis, kann die Anhörung entfallen und die UZH erlässt eine Verfügung gegenüber dem Gesuchsteller.

Die Anhörung des betroffenen Dritten erfolgt mittels eingeschriebenen Briefes mit der Aufforderung sich innert einer Frist unter Angabe der Gründe, die einem Informationszugang entgegenstehen, zu äussern und dem Hinweis, dass die UZH beabsichtigt, ggf. Informationszugang nach erfolgter Interessenabwägung zu gewähren, sollte eine Stellungnahme ausbleiben. Der betroffene Dritte wird über die von der UZH bis dato gemachte Interessenabwägung, wonach Informationszugang zu gewähren wäre, in Kenntnis gesetzt.

Die Daten der natürlichen Personen, die im Auftrag oder als Angestellte der öffentlichen Organe handeln, sind Personendaten.⁴⁵ Diese natürlichen Personen sollen angehört werden.⁴⁶

Müssen UZH-Mitarbeitende als betroffene Dritte angehört werden, so darf das Anhörungsschreiben nicht mit interner Post versendet werden, sondern wird an die Privatanschrift mit eingeschriebenem Brief versandt. Die Privatanschrift muss über die Personalabteilung erfragt werden.

Betrifft das Informationszugangsgesuch besondere Personendaten, so muss immer eine Anhörung durchgeführt werden, da der betroffene Dritte dem Informationszugang ausdrücklich zustimmen muss (§ 26 Abs. 2 IDG ZH). In einem solchen Fall erfolgt auch kein Hinweis, dass bei fehlender Stellungnahme innert Frist Informationszugang gewährt würde. Besondere Personendaten sind nach § 3 IDG ZH Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. Hierzu gehören einerseits die sensitiven Personendaten und andererseits Zusammenstellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit natürlicher Personen erlauben, also Persönlichkeitsprofile.

2.2 Ergebnis der Interessenabwägung

⁴⁵ Vgl. Kanton Aargau, Leitfaden Öffentlichkeitsprinzip, S. 9

⁴⁶ Anmerkung: Vorgehensweise DSD UZH; andere Ansicht DSB des Kantons Zürich und Staatskanzlei des Kantons Zürich, die das Informationszugsrecht über das Persönlichkeitsrecht des Amtsträgers stellen.

3. Entscheid

3.1 Die UZH gewährt Informationszugang mittels eingeschriebenen Briefes, aber ohne Rechtsmittelbelehrung

Folgende Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen:

- Keine entgegenstehenden rechtlichen Bestimmungen
- Stellungnahme des betroffenen Dritten ist dahingehend ausgefallen, dass er mit dem Zugang zur ersuchten Information einverstanden ist
- Keine als vertraulich klassifizierten Informationen betroffen
- Interessenabwägung hat ergeben, dass private und/oder öffentliche Interessen nicht überwiegen

3.2 Die UZH erlässt eine begründete Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung

3.2.1 Es wurde keine Anhörung durchgeführt, jedoch hat die Interessenabwägung ergeben, dass private und/oder öffentliche Interessen überwiegen.

In diesem Fall erfolgt eine begründete Verfügung gegenüber dem Gesuchsteller, dass der Informationszugang nicht/nur teilweise gewährt wird.(§ 27 Abs. 1 IDG ZH). Es muss begründet werden, warum eine Ausnahme zum Zugangsanspruch besteht.

Merke: Die Begründung der Verfügung darf nicht dazu führen, dass aus ihr auf den Inhalt der geheim zu haltenden Aufzeichnung geschlossen werden kann.

3.2.2 Betroffener Dritte ist nicht einverstanden, dass Informationszugang gewährt wird:

3.2.2.1 Begründete Verfügung gegenüber dem Gesuchsteller

Es erfolgt eine begründete Verfügung gegenüber dem Gesuchsteller, wenn die Interessenabwägung ergibt, dass die Interessen des betroffenen Dritten überwiegen und das Gesuch auf Informationszugang abgelehnt wird.(§ 27 Abs. 1 IDG ZH)

Merke: Die Begründung der Verfügung darf nicht dazu führen, dass aus ihr auf den Inhalt der geheim zu haltenden Aufzeichnung geschlossen werden kann.

3.2.2.2 Begründete Verfügung gegenüber betroffenen Dritten

Es erfolgt eine begründete Verfügung gegenüber betroffene Dritten, wenn die Interessenabwägung ergibt, dass Interessen des Gesuchstellers überwiegen und der Informationszugang vollständig/eingeschränkt gewährt werden soll. Es wird dem betroffenen Dritten gegenüber bekannt gegeben, welche Information voraussichtlich herausgegeben wird. (§ 27 Abs. 2 IDG ZH)

- Begründete Verfügung gegenüber betroffenen Dritten
- Schreiben mittels eingeschriebenen Briefes an Gesuchsteller, dass gegenüber betroffenen Dritten verfügt wurde und Informationszugang erst nach Ablauf der Rekursfrist gewährt werden kann.
- Nach Ablauf der Rekursfrist (Eintritt der Rechtskraft) und im Falle eines nicht eingelegten Rekurses Gewährung des Informationszugangs mittels eingeschriebenen Briefes an den Gesuchsteller.

3.2.2.3 Begründete Verfügung gegenüber Gesuchsteller

Es erfolgt eine begründete Verfügung gegenüber GesuchstellerBetroffener Dritte ist einverstanden, dass Informationszugang gewährt wird, jedoch hat die Interessenabwägung ergeben, dass das Interesse des Gesuchstellers nicht überwiegt. Dies ist auch der Fall, wenn der Informationszugang nur teilweise gewährt werden soll. (§ 27 Abs. 2 IDG ZH)

Hinweis

Nach Erlass einer Verfügung richtet sich das weitere Verfahren nach dem Rekursverfahren.

Kontakt

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Datenschutzdelegierter der UZH
Stampfenbachstrasse 73
CH-8006 Zürich
E-Mail: datenschutz@dsd.uzh.ch