

XII. Übriges Verwaltungsrecht

49 Zugang zu amtlichen Dokumenten

§ 5 IDAG stellt in Fällen, in denen um Zugang zu amtlichen Dokumenten mit nicht anonymisierbaren Personendaten Dritter ersucht wird, keine gesetzliche Grundlage im Sinne von § 15 Abs. 1 lit. a IDAG da.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 28. Juni 2016 in Sachen Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz gegen Regierungsrat (WBE.2015.190).

Aus den Erwägungen

1.

1.1.

Das dem Verfahren zugrundeliegende Einsichtsgesuch stützt sich auf § 5 IDAG. Demnach hat jede Person Zugang zu amtlichen Dokumenten, unabhängig davon, welche Interessen sie mit diesem Zugang verfolgt.

Ein amtliches Dokument liegt vor, wenn ein öffentliches Organ Verfügungsmacht über das Dokument hat, sich das Dokument auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezieht und sich die Informationen auf einem beliebigen Informationsträger befinden (§ 3 Abs. 1 lit. a IDAG).

1.2.

Der Gesuchsteller beantragte vorliegend Einsicht in den zwischen dem KSD und der Vermieterschaft geschlossenen Mietvertrag. Dieser Mietvertrag für eine als Asylunterkunft genutzte Liegenschaft bezieht sich auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und befindet sich bei der kantonalen Verwaltung als Mieterin. Der Vertrag stellt somit ein amtliches Dokument dar und untersteht grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip.

1.3. (...)

1.4.

Abgesehen von der allgemeinen Regelung der Zugangsbeschränkung enthält § 6 Abs. 1 IDAG für amtliche Dokumente mit Personendaten Dritter die Spezialregelung, wonach diese Personendaten auszusondern oder zu anonymisieren sind. Personendaten sind nach § 3 Abs. 1 lit. d IDAG alle Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Eine Anonymisierung liegt erst vor, wenn die betroffene Person vernünftigerweise nicht identifizierbar ist (JENNIFER EHRENSPERGER, in: URS MAURER-LAMBROU/GABOR P. BLECHTA [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 19 N 35 DSG). Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, ist für den Zugang zu den Dokumenten § 15 IDAG zu beachten. Demnach geben öffentliche Organe Privaten Personendaten nur bekannt, wenn

- a) sie dazu gesetzlich verpflichtet sind, oder
- b) die Bekanntgabe nötig ist, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können, oder
- c) die um Auskunft ersuchende Person glaubhaft macht, dass sie ohne die Bekanntgabe an der Durchsetzung von Rechtsansprüchen gehindert wird, oder
- d) die betroffene Person eingewilligt hat.

Ausserdem sind Personendaten weder zu anonymisieren bzw. auszusondern noch ist der Zugang zu beschränken, wenn der Betroffene selber die Daten öffentlich zugänglich gemacht hat bzw. wenn der öffentliche Zugang offensichtlich im Interesse des Betroffenen liegt (§ 6 Abs. 3 IDAG).

1.5.

Der vorliegend zur Diskussion stehende Mietvertrag enthält Personendaten im Sinn von § 6 IDAG, da sich der Vertragsinhalt auch auf die Vermieterschaft bezieht. Zwar lassen sich im Vertrag Name und Adresse der Vermieterschaft schwärzen. Aufgrund der Öffentlichkeit des Grundbuchs einerseits sowie der bereits breit erfolgten öffentlichen Berichterstattung andererseits ist aber der Name der Vermieterschaft kein Geheimnis mehr bzw. lässt sich in jedem

Fall leicht eruieren. Sämtliche übrigen Personendaten im Vertrag lassen sich demzufolge, auch bei Schwärzung der Personalien, ohne weiteres direkt der Vermieterschaft zuordnen. Während also die Anonymisierung in Bezug auf Name und Adresse nichts bringt, würde die Schwärzung der übrigen Daten, insbesondere der detaillierten Mietkonditionen, keinen Sinn ergeben, weil gerade diese Angaben die Öffentlichkeit und insbesondere den Gesuchsteller interessieren. Damit liegt ein Dokument mit nicht anonymisierbaren Personendaten vor.

2.

Zu klären ist vorliegend die Frage, ob gestützt auf § 6 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 IDAG der Mietvertrag als amtliches Dokument mit darin enthaltenen, nicht anonymisierbaren Personendaten öffentlich zugänglich zu machen ist.

2.1.

2.1.1.

Der Kanton Aargau regelt in einem einzigen Gesetz sowohl das Öffentlichkeitsprinzip (§§ 4–7 IDAG) wie auch den Datenschutz (§§ 8–29 IDAG) und das Archivwesen (§§ 43–48 IDAG), mit allgemeinen Bestimmungen für alle drei Bereiche (§§ 1–3 IDAG) und gemeinsamen Bestimmungen für Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz (§§ 30–42 IDAG). Die gemeinsamen Bestimmungen betreffen dabei die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz sowie das Verfahren zur Überprüfung und Durchsetzung der sich aus dem Gesetz ergebenden Ansprüche.

Während sich Einsichtsgesuche allgemein auf § 5 IDAG abstützen können, gelangt, sofern im Dokument Personendaten enthalten sind, § 6 IDAG zur Anwendung. Demnach sind die Personendaten zu anonymisieren. Falls dies nicht möglich ist, wird auf § 15 IDAG und andere Erlasse verwiesen, welche den Zugang in solchen Fällen regeln.

Spezialgesetzliche Bestimmungen, welche einen Zugang zum nicht anonymisierbaren Mietvertrag vorsehen, sind nicht ersichtlich.

2.1.2.

Die Voraussetzungen nach § 15 Abs. 1 lit. c IDAG (Bekanntgabe erforderlich zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen) sowie

lit. d (Einwilligung der betroffenen Person) sind nicht erfüllt. Auch § 15 Abs. 1 lit. b IDAG (Notwendigkeit der Bekanntgabe zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe) ist nicht anwendbar. Diese Bestimmung entspricht derjenigen von Art. 19 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1), wobei die Formulierung dort etwas präziser lautet: "[...] die Daten für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind".

Somit stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen nach § 15 Abs. 1 lit. a IDAG (gesetzliche Verpflichtung zur Bekanntgabe) gegeben sind.

2.2.

2.2.1.

Ausgangspunkt der Auslegung eines Gesetzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf davon nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisch), ihr Zweck (teleologisch) oder der Zusammenhang mit andern Vorschriften (systematisch) geben. Ist der Text unklar bzw. nicht restlos klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen (Methodenpluralismus). Von Bedeutung sind insbesondere der Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie der Sinnzusammenhang, in dem die Norm steht. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Auch eine verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen aber am klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 140 II 495, Erw. 2.3 mit Hinweisen).

2.2.1.1.

Allein gestützt auf den Wortlaut lässt sich die vorliegende Frage nicht beantworten. Von wesentlicher Bedeutung ist demgegenüber im konkreten Fall das Zusammenspiel der §§ 5, 6 und 15 IDAG.

Systematisch enthält § 5 IDAG den Grundsatz der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente, wobei zur Beantwortung der Frage, ob Zugangsbeschränkungen nötig sind, regelmässig eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (§ 5 Abs. 3 IDAG). § 6 IDAG enthält die spezielle Regelung, sofern die Dokumente Personendaten enthalten. In diesen Fällen ist grundsätzlich eine Aussonderung oder Anonymisierung der Dokumente vorzunehmen. Ist dies nicht möglich, besteht kein Zugangsrecht (Ausschluss der Öffentlichkeit), es sei denn, der Zugang sei gestützt auf § 15 IDAG zu gewähren.

Aus systematischer Sicht erschiene es unlogisch, wenn auch das in § 5 Abs. 1 IDAG verankerte Öffentlichkeitsprinzip als gesetzliche Grundlage im Sinne von § 15 Abs. 1 lit. a IDAG zu verstehen wäre. Die spezielle Regelung in § 6 IDAG würde dadurch insoweit obsolet, als alle amtlichen Dokumente mit nicht anonymisierbaren Personendaten mit dem "Umweg" über § 6 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 lit. a und § 5 Abs. 1 IDAG doch wieder zugänglich würden (unter Vorbehalt der allgemeinen Zugangsbeschränkung nach § 5 Abs. 3 IDAG). Diese Lösung hätte, falls sie tatsächlich so gewollt wäre, gesetzestechnisch deutlich einfacher geregelt werden können. Entsprechend lässt sich aufgrund der Systematik darauf schliessen, dass in § 15 Abs. 1 IDAG lediglich spezialgesetzliche Regelungen ausserhalb des IDAG selber gemeint sind. Dies gilt umso mehr, als andernfalls die Dokumente mit anonymisierbaren Personendaten restriktiver gehandhabt würden als diejenigen mit nicht anonymisierbaren Personendaten.

2.2.1.2.

Gemäss Botschaft hat das IDAG den Zweck, einerseits die Transparenz der Verwaltung zu fördern, andererseits aber auch Persönlichkeit und Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger zu schützen und in diesem Zusammenhang den Missbrauch von Personendaten zu verhindern (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180, S. 24). Zwar statuiert das Öffentlichkeitsprinzip ein allgemeines und jederzeitiges Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten, für bestimmte Fälle sind jedoch Einschränkungen vorgesehen (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180,

S. 30). In Bezug auf Personendaten wird zu § 6 IDAG in der Botschaft ausgeführt, es sei hinsichtlich der Einschränkungen das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Vorenthalten werden dürfe nur, was zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen unbedingt notwendig sei. Unter Umständen sei den betroffenen Interessen mit Auflagen, Bedingungen oder Fristen Rechnung zu tragen oder je nachdem nur ein Teil der Akten zugänglich zu machen (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180, S. 31). Zu § 15 IDAG wird allerdings ausgeführt, Privaten würden grundsätzlich keine Personendaten bekannt gegeben, weshalb ihnen konsequenterweise auch im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips keine Einsicht in amtliche Dokumente zu gewähren sei, wenn diese nicht anonymisierbare Personendaten enthalten (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180, S. 39).

Die Ausführungen in der Botschaft zu § 6 IDAG einerseits und § 15 IDAG widersprechen sich zwar teilweise. Die zitierte Aussage zu § 15 IDAG betrifft allerdings genau die vorliegend zu beurteilende Frage, weshalb ihr im Rahmen der Auslegung nach dem Willen des Gesetzgebers ein erhöhtes Gewicht beizumessen ist.

2.2.1.3.

Sinn und Zweck des IDAG liegen zur Hauptsache darin, die Interessen des Anspruchs auf umfassenden Zugang zu amtlichen Dokumenten einerseits und auf umfassenden Schutz der die Privatsphäre betreffenden Personendaten andererseits aufeinander abzustimmen. Zur Auflösung des dadurch entstehenden Zielkonflikts enthält das IDAG in § 6 Abs. 2 eine Kollisionsnorm, wonach bei amtlichen Dokumenten mit nicht anonymisierbaren Personendaten Dritter ein grundsätzlicher Vorrang zugunsten des Datenschutzes besteht. Auch wenn bei Einführung des IDAG von einem richtungsweisenden Wechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt die Rede war (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180, S. 5) und mit diesem Richtungswechsel dem Öffentlichkeitsprinzip ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde, kann somit nicht auf einen höheren Stellenwert

des Öffentlichkeitsprinzips im Vergleich zum Datenschutz geschlossen werden.

2.2.1.4.

Gemäss Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Gemäss Rechtsprechung beinhaltet das verfassungsmässig geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dass grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die fraglichen Informationen tatsächlich sind, dem Einzelnen die Herrschaft über seine personenbezogenen Daten zusteht (BGE 138 II 346, Erw. 8.2). Demnach muss jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung und Speicherung von sie betreffenden Informationen bestimmen können, ob und zu welchem Zwecke diese Informationen über sie bearbeitet und gespeichert werden (BGE 140 I 2, Erw. 9.1). Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 2 BV setzt somit voraus, dass Personendaten bearbeitet werden. Als persönlich gelten alle Daten, die sich auf die betroffene Person beziehen, also etwa auch Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse (EVA MARIA BELSER, in: EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY/BERNHARD WALDMANN, *Datenschutz, Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, § 6 N 31). Bearbeiten stellt jeden Umgang mit personenbezogenen Angaben dar, insbesondere auch die Weitergabe (BELSER, a.a.O., § 6 N 95). Somit fällt die Offenlegung des nicht anonymisierbaren Mietvertrags in den sachlichen Anwendungsbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Im Gegensatz etwa zum Kanton Bern, wo ein Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten statuiert ist (vgl. Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]), stellt der Zugang zu amtlichen Dokumenten im Kanton Aargau lediglich ein Prinzip dar, auf das kein verfassungsmässiger Anspruch besteht (vgl. die Einordnung von § 72 KV ausserhalb des Grundrechtskatalogs sowie Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180, S. 23), wohingegen sich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unter anderem aus internationalen Konventionen (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [SR 0.103.2] und EMRK) sowie der BV ergibt.

Deshalb ist gestützt auf eine verfassungskonforme Auslegung für einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eine klare gesetzliche Grundlage erforderlich. Eine solche ist indessen im vorliegenden Kontext nicht erkennbar.

2.2.1.5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle Auslegungselemente den Schluss nahe legen, dass in Fällen, in denen um Zugang zu amtlichen Dokumenten ersucht wird, die nicht anonymisierbare Personendaten Dritter enthalten, § 5 IDAG keine gesetzliche Grundlage im Sinne von § 15 Abs. 1 lit. a IDAG darstellt. Auch wenn sich Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten in vielen Fällen auf Dokumente beziehen, die nicht anonymisierbare Personendaten enthalten, sind aufgrund des IDAG in der geltenden Fassung solche Gesuche abzuweisen. Sollte es dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, dass auch nicht anonymisierbare Dokumente zugänglich zu machen sind, so hätte er dies – beispielsweise wie der Bundesgesetzgeber mit Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG – entsprechend zu legiferieren.

(...)

2.2.2.

Vorliegend wäre für einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten mit nicht anonymisierbaren Personendaten Dritter eine gesetzliche Grundlage Voraussetzung. Da eine solche jedoch nicht vorhanden ist, stellt sich zusätzlich die Frage, ob der Mietvertrag aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips teilweise zugänglich gemacht werden soll. Ein solches Vorgehen ergibt jedoch keinen Sinn, da Leistung und Gegenleistung in einem Austauschverhältnis zueinander stehen, weshalb es wenig aussagekräftig wäre, nur einzelne Verpflichtungen – beispielsweise ausschliesslich den Mietzins – offen zu legen. Nachdem somit auch eine teilweise Zugänglichmachung nicht zielführend ist, ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.