



Leitfaden

Zugang zu Personendaten Dritter

Inhalt

1	Fragestellungen	2
2	Grundlagen des Informationszugangsrechts	2
3	Abgrenzung	2
4	Gesuch um Zugang zu Personendaten Dritter – Fallbeispiele	3
5	Voraussetzungen für Datenbekanntgaben	3
5.1	Datenbekanntgabe	3
5.2	Voraussetzung: Rechtsgrundlage	4
5.3	Beispiele von Rechtsgrundlagen	5
5.4	Allgemeines Informationszugangsrecht nach § 20 Abs. 1 IDG	7
5.5	Weitere Voraussetzungen	7
6	Schranken: Interessenabwägung und Anhörung betroffener Dritter	7
6.1	Interessenabwägung (§ 23 IDG)	7
6.2	Anhörung betroffener Dritter (§ 26 IDG)	8
7	Zusammenfassung	10
7.1	Fallgruppe 1: Voraussetzungsloses Mitteilungs-, Auskunfts- beziehungsweise Zugangsrecht.....	10
7.2	Fallgruppe 2: Auskunfts- beziehungsweise Zugangsrecht unter bestimmten Voraussetzungen	10
7.3	Fallgruppe 3: Publizität von Daten	10
7.4	Fallgruppe 4: Bekanntgabe zu einem nicht personenbezogenen Zweck	10
7.5	Fallgruppe 5: Informationszugang nach § 20 Abs. 1 IDG	11

1 Fragestellungen

Eine Privatperson stellt ein Gesuch um Zugang zu Informationen. Die Informationen enthalten Personendaten Dritter. Es stellen sich folgende Fragen:

- Welche Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, [LS 170.4](#)) kommen zur Anwendung? Richten sich solche Gesuche nach § 20 Abs. 1 IDG? Oder kommen §§ 16 und 17 IDG zur Anwendung?
- In welchen Fällen ist bei solchen Gesuchen eine Interessenabwägung (§ 23 IDG) vorzunehmen?
- In welchen Fällen sind bei solchen Gesuchen betroffene Dritte anzuhören (§ 26 IDG)?

2 Grundlagen des Informationszugangsrechts

Das Informationszugangsgesuch ist ein Begehren um Zugang zu staatlichen Informationen. Das Recht auf Informationszugang ist im Kanton Zürich in Art. 17 Kantonsverfassung (KV, [LS 101](#)) verbrieft.

Das Informationszugangsrecht ist ein Grundrecht. Als solches ist es direkt anwendbar und durchsetzbar und bedarf keiner gesetzlichen Umsetzung oder Konkretisierung. Trotzdem hat der Gesetzgeber im Kanton Zürich im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) konkretisierende Vorschriften erlassen.

Das IDG regelt verschiedene Gegenstände:

- den Zugang zu Informationen,
- den Schutz der Privatsphäre (Datenschutz),
- die Informationsverwaltung der öffentlichen Organe.

Das allgemeine Informationszugangsrecht ist in § 20 Abs. 1 IDG geregelt. Ein Informationszugangsrecht kann aber auch in anderen Grundlagen verbrieft sein, wie zum Beispiel:

- Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten (§ 20 Abs. 2 IDG),
- Recht auf Einsicht in die Patientendokumentation (§ 19 Patientinnen- und Patientengesetz, [LS 813.13](#)),
- Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflegeverfahren (§ 8 Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, [LS 175.2](#)),
- Akteneinsicht in hängigen Strafverfahren (Art. 101 Strafprozessordnung, StPO, [SR 312 .0](#)),
- Einsicht in Strafurteile und Strafbefehle (Art. 30 Abs. 3 Bundesverfassung, BV, [SR 101](#); Art. 69 StPO).

Das allgemeine Informationszugangsrecht ist auf die Förderung der freien Meinungsbildung und der Wahrnehmung demokratischer Rechte sowie auf die Kontrolle staatlichen Handelns ausgerichtet (§ 20 Abs. 1 IDG beziehungsweise Art. 17 KV). Andere Informationszugangsrechte gründen teilweise auf anderen Zielsetzungen (z.B. Wahrung von Parteirechten in Verfahren, informationelles Selbstbestimmungsrecht).

3 Abgrenzung

Dieser Leitfaden bezieht sich auf Informationszugangsgesuche von Privaten, bei denen Zugang zu Personendaten Dritter gewährt werden soll.

Bei Informationen, die keinen Personenbezug enthalten, kommen §§ 16 und 17 IDG und § 26 IDG nicht zur Anwendung. Das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten wird nicht berücksichtigt (§ 20 Abs. 2 IDG). Informationsersuchen von öffentlichen Organen (Amtshilfe) werden nicht einbezogen. Das Informationszugangsrecht nach Art. 17 KV bzw. § 20 IDG steht öffentlichen Organen nicht zur Verfügung.

Der Leitfaden klärt das Verhältnis von § 20 zu §§ 16 und 17 IDG sowie den Aspekt der Einschränkungen nach §§ 23 und 26 IDG.

4 Gesuch um Zugang zu Personendaten Dritter – Fallbeispiele

Eine Privatperson stellt bei einem öffentlichen Organ ein Gesuch um Zugang zu Informationen beziehungsweise Einsicht in Akten oder amtliche Dokumente.

Fallbeispiele¹:

- Fall 1: Eine Journalistin oder ein Journalist verlangt von der Staatsanwaltschaft Einsicht in einen Strafbefehl.
- Fall 2: Eine Einwohnerin oder ein Einwohner einer Gemeinde verlangt bei der Gemeindeverwaltung die Zustellung einer Gastgewerbebewilligung, die einer Gastwirtin oder einem Gastwirt in der Nachbarschaft ausgestellt wurde.
- Fall 3: Ein Inkassobüro verlangt von der Einwohnerkontrolle die Adresse eines Schuldners.
- Fall 4: Ein Mitglied des Kantonsrates verlangt von einem Personaldienst Auskunft über die Gründe und Kostenfolgen der Kündigung von einzelnen Kantonsangestellten.
- Fall 5: Eine Einwohnerin oder ein Einwohner verlangt vom Bauamt der Gemeinde die Zustellung aller erteilten und verweigerten Baubewilligungen der letzten fünf Jahre.
- Fall 6: Die nicht sorgeberechtigte Mutter oder der nicht sorgeberechtigte Vater verlangt von der Beiständin der Tochter Einsicht in die Akten der Tochter.

5 Voraussetzungen für Datenbekanntgaben

5.1 Datenbekanntgabe

Wird Zugang zu den gewünschten Informationen respektive Einsicht in die gewünschten Akten gewährt, werden Personendaten² bekannt gegeben. Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe nach §§ 16 respektive 17 IDG.

Voraussetzungen für eine Datenbekanntgabe sind:

- Rechtsgrundlage,
- Notwendigkeit der Daten im Einzelfall zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Amtshilfe),
- Einwilligung der betroffenen Person im Einzelfall oder
- unmittelbare Gefahr im Einzelfall für Leib und Leben oder ein anderes Rechtsgut, das höher zu gewichten ist als die Privatsphäre³.

Zu betrachten ist nur der Aspekt der Datenbekanntgabe gestützt auf eine Rechtsgrundlage.

Liegt eine Einwilligung vor, ist die Datenbekanntgabe beziehungsweise der Zugang zu Informationen dem Willen der betroffenen Person zu gewähren. Die Thematik der unmittelbaren Gefahr hat im vorliegenden Zusammenhang keine Bedeutung, da es dabei um eine aktive Datenbekanntgabe (nicht eine solche auf Gesuch) geht.

¹ Die Fallbeispiele dienen der Veranschaulichung. Es geht nicht um die Lösung der einzelnen Fälle, sondern um die nach IDG korrekte Rechtsanwendung.

² Auf die Begriffe «Personendaten», «besondere Personendaten», «Bearbeiten» und «Bekanntgabe» wird nachfolgend nicht näher eingegangen. Die Begriffe sind in § 3 IDG definiert. Siehe dazu auch Beat Rudin in: Baeriswyl / Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich / Basel / Genf, 2012, Rz 13 ff. zu § 3.

³ Bei dieser Bestimmung handelt es sich um einen veritablen «Notausgang». Die Bestimmung kommt in der Praxis nur selten zur Anwendung und regelt eine aktive Datenbekanntgabe (nicht ein Zugang auf Gesuch).

5.2 Voraussetzung: Rechtsgrundlage

Eine Datenbekanntgabe setzt – abgesehen von den soeben erwähnten Einzelfällen – grundsätzlich immer eine gesetzliche Grundlage voraus (§ 16 Abs. 1 lit. a IDG). Handelt es sich um besondere Personendaten im Sinne von § 3 Abs. 4 IDG, bedarf es einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG).

Die gesetzliche Grundlage kann sich irgendwo in der Rechtsordnung finden, also in der Verfassung, einem Sachgesetz, einer Verordnung oder – ausnahmsweise – im IDG selbst. Von Bedeutung ist, dass die Rechtsgrundlage einerseits auf der «richtigen» Stufe steht (das heisst je nach Stärke des Eingriffs in die Privatsphäre auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe; siehe § 17 Abs. 1 lit. a IDG). Andererseits muss die Rechtsgrundlage einen Bezug zur Tätigkeit des betroffenen öffentlichen Organs aufweisen, sei es durch den Sachzusammenhang an sich, sei es durch eine Nennung des für die Datenbekanntgabe in Frage kommenden öffentlichen Organs.

Als gesetzliche Grundlagen kommen in Frage (Fallgruppen):

- a) **Mitteilungs-, Auskunfts- oder Zugangsrecht ohne Voraussetzungen:** Ein Sachgesetz (nicht das IDG) enthält eine Regelung über ein Mitteilungs-, Auskunfts- oder Zugangsrecht des betreffenden öffentlichen Organs (oder eine Mitteilungs- bzw. Auskunftspflicht). Das öffentliche Organ darf oder muss die Information aktiv oder auf Anfrage weitergeben. Der Kreis der möglichen Empfänger ist offen.
- b) **Einsichts- oder Zugangsrecht unter bestimmten Voraussetzungen:** Ein Sachgesetz (nicht das IDG) enthält eine Regelung über ein Einsichts- oder Zugangsrecht unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. Interessennachweis). Die gesuchstellende Person hat Anspruch auf die Information, wenn sie zum Kreis der Berechtigten zu zählen ist beziehungsweise die Voraussetzungen erfüllt, etwa indem sie eine bestimmte Personeneigenschaft aufweist oder ein bestimmtes Interesse an der Auskunft nachweist.
- c) **Publizität von Daten:** Eine Bestimmung in einem Sachgesetz sieht vor, dass gewisse Informationen öffentlich sind.
- d) **Bearbeitung zu einem nicht personenbezogenen Zweck:** Die Empfängerin oder der Empfänger weist nach, dass sie oder er die Daten für einen nicht personenbezogenen Zweck benötigt und sie anonymisiert oder vernichtet, sobald es der Bearbeitungsprozess zulässt. Die Rechtsgrundlage findet sich im IDG selbst (§ 18 IDG).
- e) **Allgemeines Informationszugangsrecht:** Fehlt jegliche Regelung im Sinne der oben aufgezählten Möglichkeiten, kommt subsidiär das allgemeine Informationszugangsrecht nach § 20 Abs. 1 IDG zum Tragen. § 20 Abs. 1 IDG ist eine gesetzliche Grundlage im Sinne von §§ 16 und 17 jeweils Abs. 1 lit. a IDG, also auch eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für den Zugang zu besonderen Personendaten⁴.

⁴ Wäre dem nicht so, bräuchte es § 26 Abs. 2 IDG nicht. Darauf wird nachfolgend noch zurückzukommen sein (Ziffer 6.2).

5.3 Beispiele von Rechtsgrundlagen

Beispiele für voraussetzungslose Auskunfts- oder Zugangsrechte (Ziffer 5.2, lit. a):

- **Adressauskunft bei der Einwohnerkontrolle** (§ 18 Abs. 1 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister, MERG, [LS 142.1](#)) «Die Gemeinde gibt Name, Vorname, Adresse sowie Datum von Zu- und Wegzug einer Person aus dem Einwohnerregister bekannt.»
- **Auskunft aus dem Grundbuch** (Art. 970 Abs. 2 Zivilgesetzbuch, ZGB, [SR 210](#)): «Ohne ein solches Interesse ist jede Person berechtigt, Auskunft über folgende Daten des Hauptbuches zu erhalten: 1. die Bezeichnung des Grundstücks und die Grundstücksbeschreibung; 2. den Namen und die Identifikation des Eigentümers; 3. die Eigentumsform und das Erwerbsdatum.»
- **Einsicht in Berichte über Umweltverträglichkeitsprüfungen** (Art. 10d Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, USG, [SR 814.01](#)): «Der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung können von jedermann eingesehen werden, soweit nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern.»
- **Informationen zu Gentechorganismen und -produkten** (Art. 18 des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich, Gentechnikgesetz, GTG, [SR 814.91](#)): «¹Der Anspruch auf Zugang zu Informationen in amtlichen Dokumenten über den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen oder mit daraus gewonnenen Erzeugnissen richtet sich nach Artikel 10g des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983. ²Die Behörden können nach Anhören der Betroffenen Auskünfte aus dem Vollzug (Art. 24 Abs. 1) sowie Ergebnisse von Erhebungen oder Kontrollen veröffentlichen, sofern dies von allgemeinem Interesse ist. Sie können diese Informationen nach Massgabe eines Bundesgesetzes oder einer völkerrechtlichen Vereinbarung an ausländische Behörden oder internationale Organisationen weitergeben. Das Fabrikations- und das Geschäftsgeheimnis bleiben gewahrt.»
- **Informationen zu umweltbelastenden Anlagen** (Art. 10e Abs. 1 und 2 USG): «¹Die Behörden informieren die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung; insbesondere: a. veröffentlichen sie die Erhebungen über die Umweltbelastung und über den Erfolg der Massnahmen dieses Gesetzes (Art. 44); b. können sie, soweit dies von allgemeinem Interesse ist, nach Anhören der Betroffenen veröffentlichen: 1. die Prüfergebnisse der Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen (Art. 40), 2. die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen, 3. die Auskünfte nach Artikel 46. ²Vorbehalten bleiben überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen; das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis bleibt in jedem Fall gewahrt.»
- **Ausstellung von Steuerausweisen** (§ 122 Abs. 1 Steuergesetz, StG, [LS 631.1](#)): «Die Gemeindesteuerämter stellen gegen Gebühr Ausweise über das steuerbare Einkommen und Vermögen, den steuerbaren Reingewinn und das steuerbare Kapital gemäss letzter rechtskräftiger Einschätzung oder aufgrund der letzten Steuererklärung aus. Ausnahmsweise können auch Ausweise über frühere Einschätzungen ausgestellt werden.»
- **Information über Fahrzeughalterinnen und -halter** (Art. 89g Abs. 5 des Strassenverkehrsgesetzes, SVG, [SR 741.01](#)): «Die Kantone können Name und Adresse der Fahrzeughalter veröffentlichen, sofern diese Daten nicht für die öffentliche Bekanntgabe gesperrt sind. Diese Sperre kann der Fahrzeughalter voraussetzungslos und gebührenfrei bei der zuständigen kantonalen Behörde eintragen lassen.»

Beispiele für Auskunfts- oder Zugangsrechte unter bestimmten Voraussetzungen (Ziffer 5.2, lit. b):

- **Erweiterte Auskunft bei der Einwohnerkontrolle** (§ 18 Abs. 2 MERG): «Zuzugs- und Wegzugsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand und Heimatort einer Person gibt sie nur bekannt, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird und kein überwiegendes Interesse entgegensteht.»
- **Art. 30 Abs. 3 BV**: «Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.» Das Bundesgericht verlangt, «dass die Person, die Einsicht in eine Strafverfügung verlangt, ein berechtigtes bzw. schutzwürdiges Informationsinteresse darlegt. An behördliche Einschränkungen des Einsichtsrechts sind dabei allerdings strenge Massstäbe anzulegen; es genügt, wenn der Gesuchsteller ein ernsthaftes Interesse an der Kenntnisnahme glaubhaft macht» (zitiert nach Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, VB.2010.00594, Erw. 3.2).
- **Ausstellung von Steuerausweisen bei Datensperre** (§ 122 Abs. 3 StG): «Sind die Daten im Steuerregister gesperrt, kann ein Steuerausweis nur ausgestellt werden, wenn die gesuchstellende Person glaubhaft macht, dass die Sperrung sie in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber dem Steuerpflichtigen behindert. Das Begehren ist dem Steuerpflichtigen zur Stellungnahme zu unterbreiten.»
- **Information über Fahrzeughalterinnen und -halter** (Art. 89g Abs. 3 SVG): «Die kantonalen Verkehrszulassungsbehörden dürfen die Fahrzeughalter- und Versicherungsdaten Personen bekanntgeben: a. die an einem Zulassungsverfahren beteiligt sind; b. die von einem Verkehrsunfall betroffen sind; c. die im Hinblick auf ein Verfahren ein hinreichendes Interesse schriftlich geltend machen.»
- **Auszug aus dem Grundbuch** (Art. 970 Abs. 1 ZGB): «Wer ein Interesse glaubhaft macht, hat Anspruch darauf, dass ihm Einsicht in das Grundbuch gewährt oder dass ihm daraus ein Auszug erstellt wird.»
- **Informationsanspruch des nicht sorgeberechtigten Elternteils** (Art. 275a ZGB): «¹Eltern ohne elterliche Sorge sollen über besondere Ereignisse im Leben des Kindes benachrichtigt und vor Entscheidungen, die für die Entwicklung des Kindes wichtig sind, angehört werden. ²Sie können bei Drittpersonen, die an der Betreuung des Kindes beteiligt sind, wie namentlich bei Lehrkräften, Ärztinnen und Ärzten, in gleicher Weise wie der Inhaber der elterlichen Sorge Auskünfte über den Zustand und die Entwicklung des Kindes einholen. ³Die Bestimmungen über die Schranken des persönlichen Verkehrs und die Zuständigkeit gelten sinngemäss.»

Beispiele für öffentliche Daten (Ziffer 5.2, lit. c):

- **Publikation der Kontaktdaten von Ansprechpersonen öffentlicher Organe** (§ 14 Abs. 2 IDG): «Es [das öffentliche Organ] stellt Informationen über seinen Aufbau, seine Zuständigkeiten und über Ansprechpersonen zur Verfügung.»
- **Öffentlichkeit des Handelsregisters** (Art. 936 Abs. 1 OR, SR 220): «Das Handelsregister ist öffentlich. Die Öffentlichkeit umfasst die Einträge, die Anmeldungen und die Belege. Die AHV-Versichertennummer ist nicht öffentlich.»
- **Publikation der Handelsregistereinträge im Schweizerischen Handelsamtsblatt** (Art. 936a Abs. 1 und 2 OR): «¹Die Einträge ins Handelsregister werden im Schweizerischen Handelsamtsblatt elektronisch veröffentlicht. [...] ²Ebenso erfolgen alle gesetzlich vorgesehenen Veröffentlichungen elektronisch im Schweizerischen Handelsamtsblatt.»
- **Öffentliche Kundmachungen gemäss Planungs- und Baurecht** (§ 6 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes, PBG, LS 700.1): «Für vorgeschriebene Kundmachungen gilt: a. öffentliche Bekanntmachungen erfolgen gleichzeitig im kantonalen Amtsblatt und in den üblichen Publikationsorganen der Gemeinde, wo solche fehlen durch öffentlichen Anschlag; b. [...]; c. öffentliche Auflagen erfolgen bei der Gemeindeverwaltung am Ort der gelegenen Sache während der vollen Frist; die Auflage ist öffentlich bekannt zu machen.»⁵
- **Publizität der Festsetzung von Richtplänen** (§ 32 Abs. 4 PBG) «Die Festsetzung des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtpläne sowie die Genehmigung der kommunalen Richtpläne sind öffentlich bekannt zu machen.»

⁵ Es handelt sich hier um Formvorschriften, wie etwas zu publizieren ist, und nicht um materielle Bestimmungen, was bzw. in welchen Fällen zu publizieren ist. Beispiele für materielle Bestimmungen siehe sogleich nachfolgend.

- **Bekanntmachung von Bauvorhaben** (§ 314 PBG): «¹Die örtliche Baubehörde macht das Vorhaben nach der Vorprüfung öffentlich bekannt. ²Auf Begehren des Gestaltstellers erfolgt die Bekanntmachung sofort; nötige Aussteckungen müssen aber vorher erstellt sein. ³Die Bekanntmachung hat die nötigen Angaben über Ort und Art des Vorhabens sowie über den Gestaltsteller zu enthalten. ⁴Gleichzeitig mit der Bekanntmachung sind die Gestaltungsunterlagen während 20 Tagen öffentlich aufzulegen.»

Alle diese Bestimmungen enthalten Rechtsgrundlagen für Mitteilungs-, Auskunft-, Zugangs- beziehungsweise Einsichtsrechte. Im Rahmen der Rechtsanwendung ist zu prüfen, welche Personen berechtigt sind, Informationen zu erhalten, welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, welche Daten zugänglich sind, wie lange die Daten zugänglich sind und wie der Zugang zu gewähren ist.

5.4 Allgemeines Informationszugangsrecht nach § 20 Abs. 1 IDG

Das allgemeine Informationszugangsrecht nach § 20 Abs. 1 IDG ist eine materielle Rechtsgrundlage im Sinne von §§ 16 und 17 jeweils Abs. 1 lit. a IDG. Es kommt in allen Fällen zum Tragen, in denen ein Zugangsrecht nicht anderweitig in einem Sachgesetz (oder allenfalls in der Verfassung) geregelt ist.

5.5 Weitere Voraussetzungen

Auf die weiteren Voraussetzungen für die Datenbekanntgabe, wie Zweckbindung (§ 9 IDG), Verhältnismässigkeit (§ 8 IDG) oder Informationssicherheit (§ 7 IDG) wird im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen. Diese Voraussetzungen gelten bei jeder Datenbekanntgabe.

6 Schranken: Interessenabwägung und Anhörung betroffener Dritter

6.1 Interessenabwägung (§ 23 IDG)

Wie sich bereits in einigen der oben, Ziffer 5, beschriebenen Beispiele von Rechtsgrundlagen gezeigt hat, gibt es Schranken des Zugangs zu Personendaten Dritter. Bereits Art. 17 KV bestimmt, dass das (allgemeine) Informationszugangsrecht nicht absolut gilt, sondern seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen findet. Die Interessenabwägung ergibt sich entweder aus den spezialgesetzlichen Bestimmungen (vgl. Ziffer 5) oder – falls nicht ausdrücklich geregelt – aus § 23 IDG.

Schranken sind:

- dem Informationszugangsrecht entgegenstehende spezialgesetzliche Bestimmungen,
- überwiegende öffentliche Interessen,
- überwiegende private Interessen, insbesondere schützenswerte Interessen der betroffenen Person.

Dem Informationszugangsrecht entgegenstehende gesetzliche Bestimmungen sind insbesondere gesetzliche Schweige- oder Geheimhaltungspflichten wie

- Berufsgeheimnis (Art. 321 Strafgesetzbuch, StGB, [SR 311.0](#)),
- Berufsgeheimnis in der Forschung am Menschen (Art. 321^{bis} StGB),
- Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 321^{ter} StGB),
- Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis (Art. 162 StGB),
- Steuergeheimnis (§ 120 StG),
- Sozialversicherungsgeheimnis (Art. 33 des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts, ATSG, [SR 830.1](#)),
- Bankgeheimnis (Art. 47 Bankengesetz, [SR 952.0](#)).

Das (allgemeine) Amtsgeheimnis (Art. 320 StGB) hat nach dem Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip eine geringere Bedeutung. Geheim zu halten sind in der Regel Informationen, bei denen (noch) kein Entscheid hinsichtlich Informationszugang oder Publizität gefällt wurde.

Bei der Interessenabwägung nach § 23 IDG kann eine Einschränkung jedoch nicht unter Berufung auf das allgemeine Amtsgeheimnis erfolgen, sondern es müssen andere (Geheimhaltungs-)Interessen gegen die Informationsweitergabe sprechen.

Weitere Einschränkungen gelten bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen. § 23 Abs. 2 und 3 IDG enthalten je exemplarische Aufzählungen für entgegenstehende öffentliche und private Interessen. Es reicht nicht aus, dass Interessen entgegenstehen; sie müssen überwiegen.

Die Interessenabwägung ist in jedem Einzelfall durchzuführen.

6.2 Anhörung betroffener Dritter (§ 26 IDG)

§ 26 IDG verlangt die Anhörung betroffener Dritter, wenn bei einem Informationszugangsgesuch deren Personendaten bekannt gegeben werden sollen. Handelt es sich um besondere Personendaten, müssen die Betroffenen der Bekanntgabe gar ausdrücklich zustimmen (§ 26 Abs. 2 IDG).

Das Anhörungsverfahren dient dazu, die schützenswerten privaten Interessen betroffener Personen im Sinne von § 23 Abs. 3 IDG festzustellen. Da für ein Informationszugangsgesuch kein Interesse glaubhaft gemacht oder nachgewiesen werden muss, ist es zentral, Anhaltspunkte für die Interessenlage der betroffenen Personen zu erhalten.

Die Anhörung ist zwingend, wenn ein Informationszugangsgesuch nach § 20 Abs. 1 IDG gestellt wird und das öffentliche Organ Zugang gewähren will.

Das Anhörungsverfahren ist formalisiert. Die angehörte Privatperson erhält im Rahmen des Zugangsverfahrens eine Position als Verfahrensbeteiligte. Dies hat zur Folge, dass eine Verfügung auch ihr gegenüber eröffnet werden muss und sie entsprechende Rechtsmittel hat (§ 27 IDG).

Nicht direkt anwendbar ist § 26 IDG, wenn ein Gesuch um Zugang zu Personendaten Dritter nicht aufgrund § 20 IDG, sondern gestützt auf eine andere gesetzliche Grundlage gestellt wird – in diesem Fall kommen §§ 16 und 17 IDG zur Anwendung. Dennoch ist auch hier, wie in Ziffer 6.1 aufgezeigt, eine Interessenabwägung vorzunehmen, und es sind auch Interessen Betroffener an der Wahrung ihrer Privatsphäre zu prüfen. Das öffentliche Organ, das Zugang gewähren will, kann deshalb, sofern es im Einzelfall angezeigt ist, eine Stellungnahme einer betroffenen Person einholen, um abzuklären, ob und welche schützenswerten Interessen betroffener Privater vorliegen. Dabei handelt es sich nicht um eine formelle Anhörung nach § 26 IDG, weshalb die betroffene Person keine rechtlich geschützte Position im Verfahren erhält.

Soll gestützt auf § 20 Abs. 1 IDG Zugang zu besonderen Personendaten gewährt werden, hat die betroffene Person gemäss § 26 Abs. 2 IDG ein faktisches Sperrrecht, da die Bekanntgabe in diesem Fall ihrer ausdrücklichen Einwilligung bedarf. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass einerseits die gesuchstellende Person keinerlei Interessennachweis erbringen muss, andererseits die betroffene Person sich einen starken Eingriff in ihre Privatsphäre gefallen lassen müsste.

§ 26 Abs. 2 IDG wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Zusammenhang mit dem Recht auf Einsicht in Strafurteile, das sich auf Art. 30 Abs. 3 BV stützt, als verfassungswidrig bezeichnet⁶, da Art. 30 Abs. 3 BV nicht verfahrensbeteiligten Dritten unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Einsicht in eine Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft verleiht. Bei dieser Entscheidung ist zu berücksichtigen, dass der Zugang zu den Daten gestützt auf eine materielle Bestimmung (nämlich Art. 30 Abs. 3 BV), also nicht gestützt auf § 20 IDG, erfolgte und dass die gesuchstellende Person einen Interessennachweis liefern musste. § 26 Abs. 2 IDG wäre deshalb im zu beurteilenden Fall gar nicht direkt anwendbar gewesen.

Das Erfordernis der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Person nach § 26 Abs. 2 IDG kann in Einzelfällen zu stossenden Ergebnissen führen. Die betroffene Person kann den Zugang verhindern, ohne dass allfällige berechnete Zugangsinteressen der gesuchstellenden Person berücksichtigt werden.

Dem kann wie folgt Abhilfe geschaffen werden: § 26 Abs. 2 IDG ähnelt vom beabsichtigten Gesetzeszweck her dem Sperrrecht nach § 22 IDG. Beim Sperrrecht geht es darum, eine Datenbekanntgabe an unbestimmte Dritte, die keine besonderen Voraussetzungen zu erfüllen haben, zu verhindern. Beispiele für die Anwendung der Datensperre sind die Adressbekanntgabe der Einwohnerkontrolle oder die Bekanntgabe von Fahrzeughalterdaten durch das Strassenverkehrsamt (vgl. Ziffer 5.3, Beispiele zu lit. a). Das Sperrrecht nach § 22 IDG gilt aber nicht absolut; die Sperre kann unter bestimmten Voraussetzungen durchbrochen werden, nämlich wenn die gesuchstellende Person nachweist, dass diese sie an der Verfolgung eigener Rechte hindert (§ 22 Abs. 2 IDG). Das Sperrrecht soll nicht dazu missbraucht werden können, dass sich etwa ein Schuldner seinen Gläubigern entziehen kann.

Analog dazu kann bei einem Anhörungsverfahren nach § 26 IDG vorgegangen werden. Die gesuchstellende Person kann ihre berechtigten Informationsinteressen darlegen und diese werden mit den Interessen der betroffenen Person auf Wahrung ihrer Privatsphäre abgewogen. An den Interessennachweis sind jedoch hohe Anforderungen zu stellen, da der Gesetzgeber durch die Regelung von § 26 Abs. 2 IDG den Schutzinteressen der betroffenen Person grundsätzlich Vorrang eingeräumt hat. Die Gewährung des Zugangs zu besonderen Personendaten ohne ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person kommt deshalb nur in Betracht, wenn die Verweigerung der Zustimmung gegen Treu und Glauben verstösst oder rechtsmissbräuchlich erscheint.

⁶ Entscheid VB.2010.00025 vom 19. Mai 2010 (<https://www.zh.ch/de/politik-staat/streitigkeiten-vor-verwaltungsgericht/rechtssprechung-des-verwaltungsgerichts.html> → Entscheiddatenbank).

7 Zusammenfassung

7.1 Fallgruppe 1: Voraussetzungsloses Mitteilungs-, Auskunftsbzw. beziehungsweise Zugangsrecht

Es wird ein Informationszugangsgesuch gestellt. Im anwendbaren Sachgesetz ist ein voraussetzungsloses Mitteilungs-, Auskunftsbzw. Zugangsrecht vorgesehen.

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16 und 17 IDG besteht.
- Es ist eine Interessenabwägung nach § 23 IDG vorzunehmen.
- Es ist kein Anhörungsverfahren nach § 26 IDG durchzuführen. Allenfalls können im Hinblick auf die Interessenabwägung nach § 23 IDG die Interessen betroffener Dritter abgeklärt werden, indem diese zu einer Stellungnahme eingeladen werden.

7.2 Fallgruppe 2: Auskunftsbzw. beziehungsweise Zugangsrecht unter bestimmten Voraussetzungen

Es wird ein Informationszugangsgesuch gestellt. Im anwendbaren Sachgesetz ist ein Auskunftsbzw. beziehungsweise Zugangsrecht vorgesehen, das an bestimmte Voraussetzungen anknüpft.

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16 und 17 IDG besteht.
- Es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Allenfalls finden sich bereits in der Sachgesetzgebung Kriterien für die Interessenabwägung. Andernfalls richtet sie sich nach § 23 IDG.
- Es ist kein Anhörungsverfahren nach § 26 IDG durchzuführen. Allenfalls können im Hinblick auf die Interessenabwägung nach § 23 IDG die Interessen betroffener Dritter abgeklärt werden, indem diese zu einer Stellungnahme eingeladen werden.

7.3 Fallgruppe 3: Publizität von Daten

Es wird ein Informationszugangsgesuch gestellt. Im anwendbaren Sachgesetz ist die Publikation von Daten vorgesehen.

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16 und 17 IDG besteht.
- Es ist eine Interessenabwägung nach § 23 IDG vorzunehmen⁷.
- Es ist kein Anhörungsverfahren nach § 26 IDG durchzuführen.

7.4 Fallgruppe 4: Bekanntgabe zu einem nicht personenbezogenen Zweck

Der Empfänger weist nach, dass er die Daten für einen nicht personenbezogenen Zweck benötigt und sie anonymisiert oder vernichtet, sobald es der Bearbeitungsprozess zulässt (§ 18 IDG).

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16 und 17 IDG besteht.
- § 18 IDG stellt die Rechtsgrundlage dar.

⁷ Sind aber beispielsweise an die Publizität gewisse Rechtsfolgen geknüpft, besteht für Ausnahmen von der Publizität aufgrund einer Interessenabwägung in der Regel kein Raum. In diesem Fall ergibt die Interessenabwägung faktisch in 100% aller Fälle ein überwiegendes Interesse zugunsten der Publizität und zulasten allfälliger Interessen der betroffenen Person.

- Es ist eine Interessenabwägung nach § 23 IDG vorzunehmen.
- Es ist kein Anhörungsverfahren nach § 26 IDG durchzuführen.

7.5 Fallgruppe 5: Informationszugang nach § 20 Abs. 1 IDG

Es wird ein Informationszugangsgesuch gestellt. Vorab ist zu prüfen, ob für den verlangten Informationszugang eine anwendbare materielle Bestimmung in einem Sachgesetz besteht⁸. Ist dies nicht der Fall, richtet sich der Informationszugang nach § 20 Abs. 1 IDG.

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16 und 17 IDG besteht.
- § 20 Abs. 1 IDG stellt die Rechtsgrundlage dar.
- Es ist eine Interessenabwägung nach § 23 IDG vorzunehmen.
- Es ist ein Anhörungsverfahren nach § 26 IDG durchzuführen.
- Bei besonderen Personendaten muss die angehörte betroffene Person der Bekanntgabe ausdrücklich zustimmen. Dieses faktische Sperrrecht kann nur in Fällen durchbrochen werden, in denen die Verweigerung der Zustimmung gegen Treu und Glauben verstösst beziehungsweise rechtsmissbräuchlich ist.

V 1.5 / Oktober 2023

⁸ Diese Abklärung ist auch zu tätigen, wenn eine gesuchstellende Person sich ausdrücklich auf § 20 Abs. 1 IDG bezieht.