

15.4 Akteneinsichtsrecht

Das Verwaltungsgericht unterzieht die von der Verwaltung gezogenen Schranken des Akteneinsichtsrechts, die verhältnismässig sein müssen und eine Interessenabwägung voraussetzen, der Rechtskontrolle (§ 19 DSG; E. 1).

Indem die Vorinstanz eine umfassende Interessenabwägung unterlassen hat, wurde das Recht auf Akteneinsicht verletzt, was an sich - ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde - zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen muss. Eine Rückweisung kann jedoch unterbleiben, wenn von dieser keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind und das Verwaltungsgericht aufgrund der Akten die Interessenabwägung selbst vornehmen kann (E. 2).

Ob ein Aktenstück der Einsichtnahme entzogen wird und ob der Name eines Informanten zum wesentlichen Inhalt eines Aktenstücks zählt, ist aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Informanten und dem Interesse des Betroffenen in Würdigung aller besonderen Umstände des Einzelfalles zu entscheiden (E. 3).

Sachverhalt

Am 25. Juni 1992 wies das Verwaltungsgericht eine Beschwerde von G.V. betreffend sein Gesuch um Einsicht in die Akten seines abgeschlossenen Einbürgerungsverfahrens zur weiteren Abklärung und neuen Verfügung an die Vorinstanz zurück (siehe BLVGE 1992 S. 148 ff.). Mit Entscheid vom 26. Januar 1993 legte der Regierungsrat die Schranken des strittigen Akteneinsichtsrechts wie folgt fest:

"1. ...

2. In die zurückbehaltenen Aktenstücke wird wie folgt Einsicht gewährt:

a) In das Schreiben vom 28. Februar 1987 wird unter Abdeckung der Namen, Adressen und Ortsangaben volle Einsicht gewährt.

b) In das Schreiben vom 24. April 1987 sowie dessen Beilagen wird keine Einsicht gewährt.

c) In das Schreiben vom 31. Mai 1987 wird unter Abdeckung der Namen, Adressen und Ortsangaben volle Einsicht gewährt, in die Beilage gemäss Ziffer 2 Buchstabe a.

d) In das Ersuchen der Einbürgerungsbehörde vom 12. März 1987 an die Fremdenpolizei, die Strafregistratur, den Spezialdienst und das Polizeikommando wird volle Einsicht gewährt, in die Beilagen nur gemäss den Buchstaben a und c.

3. Die Einsicht wird durch Zustellen von Kopien unter Abdeckung der Angaben im Rahmen von Ziffer 2 des Dispositivs gewährt."

In seinen Erwägungen führte der Regierungsrat aus, er halte an seiner im ersten Entscheid vom 19. November 1991 dargelegten Auffassung fest, wonach die privaten Informanten ihre Aussagen aus Sorge um das Gemeinwohl gemacht hätten und sie möglicherweise davon ausgegangen seien, dass ihre Namen nicht preisgegeben würden. Der Inhalt und die Beilagen des Schreibens vom 24. April 1987 lasse klare Rückschlüsse auf den Verfasser zu. In dieses Schreiben könne deshalb mit Rücksicht auf das Geheimhaltungsinteresse des Autors keine Einsicht gewährt werden. Bei den übrigen Aktenstücken könne dem Geheimhaltungsinteresse der jeweiligen Autoren mit einer Abdeckung von Namen, Adressen und Ortsangaben hinreichend Rechnung getragen werden.

Erwägungen

1. Das Verwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 24. Juni 1992 (BLVGE 1992, S. 148ff.) darauf beschränkt, die Tragweite und die Schranken des Akteneinsichtsrechts gemäss DSG in allgemeiner Art und Weise aufzuzeigen. Im Rahmen dieser grundsätzlichen Erwägungen hat es namentlich festgehalten, dass die Einsicht in Personendaten nur eingeschränkt oder verweigert werden dürfe, wenn dies wegen überwiegender öffentlicher Interessen oder überwiegender Interessen einer Drittperson erforderlich sei (vgl. § 19 lit. a DSG). Ferner hat es darauf hingewiesen, dass die Beschränkung des Einsichtsrechts nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht weitergehen dürfe, als dies im Einzelfall zum Schutze überwiegender Interessen erforderlich sei. Da die Verwaltungsbehörden sowohl bei der Interessenabwägung als auch bei der Handhabung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes einen Beurteilungsspielraum gemessen, hat das Verwaltungsgericht die Angelegenheit mit dem Auftrag, die sich stellenden Fragen nochmals umfassend zu prüfen, an die Vorinstanz zurückgewiesen. Das Ergebnis dieser Prüfung durch die Vorinstanz ist im angefochtenen Entscheid vom 26. Januar 1993 enthalten. Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens hat das Verwaltungsgericht - unter Beizug der strittigen Aktenstücke - nunmehr selbst zu entscheiden, ob die von der Vorinstanz gezogenen Schranken des Akteneinsichtsrechts der Rechtskontrolle standhalten.

2. Bei den strittigen Aktenstücken handelt es sich um drei Schreiben privater Informanten an die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion vom 28. Februar, 24. April und 31. Mai 1987. Das an die Fremdenpolizei, an die Strafregistratur sowie an den Spezialdienst gerichtete Schreiben der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion vom 12. März 1987 ist von seinem Inhalt her an sich unproblematisch. Im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht ist es lediglich insofern von Bedeutung, als ihm das Informantenschreiben vom 28. Februar 1987 beigelegt worden ist.

Nach Auffassung des Regierungsrats hat das Interesse des Beschwerdeführers an der vollständigen Offenlegung der strittigen Aktenstücke vor dem Interesse der Informanten an der Geheimhaltung ihrer Identität zurückzutreten. Der Regierungsrat billigt den Informanten ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse zu, weil sich diese angeblich aus Sorge um das Gemeinwohl an die Behörde gewandt hätten. Er beruft sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. Juni 1992, worin diese Auffassung bereits bestätigt worden sei.

Demzufolge müsse das Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers nur noch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes geprüft werden.

Das Verwaltungsgericht hat indessen im zitierten Urteil lediglich ausgeführt, dass das Geheimhaltungsinteresse eines Informanten *grundsätzlich* als schutzwürdig angesehen werden könne, wenn er aus achtenswerten Gründen gehandelt habe. Ob die Verfasser der strittigen Aktenstücke im vorliegenden Fall aus achtenswerten Motiven gehandelt haben, hat das Gericht ausdrücklich offen gelassen. Es hätte diese Frage damals - mangels Kenntnis der entsprechenden Aktenstücke - auch gar nicht beantworten können. Die Ansicht des Regierungsrats, wonach das Verwaltungsgericht bereits eine Interessenabwägung vorgenommen und diese zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Informanten entschieden habe, ist folglich unzutreffend.

In der Annahme, das Verwaltungsgericht habe das Interesse der Informanten an der Wahrung ihrer Anonymität als vorrangig angesehen, hat der Regierungsrat auf eine umfassende Interessenabwägung verzichtet (zum Erfordernis der umfassenden Interessenabwägung vgl. BGE 115 V 302 f., 113 Ia 4 f.) Die Erwägungen des angefochtenen Entscheids lassen zwar erkennen, dass der Regierungsrat das Interesse der Auskunftspersonen an der Geheimhaltung ihrer Identität als höherrangig einstuft, doch fehlt es an einer einlässlichen Begründung (zum Erfordernis der Begründung bei Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht vgl. Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband 1-990, Nr. 83 B II d; vgl. ferner allgemein BGE 112 Ia 110). Der angefochtene Entscheid leidet damit an einem Rechtsmangel, der zu seiner Aufhebung führen muss. Angesichts der klaren, aber mangelhaft begründeten Haftung des Regierungsrats sind von einer erneuten Rückweisung keine neuen Erkenntnisse zu erwarten. Es ist deshalb nunmehr Aufgabe des Verwaltungsgerichts, die widerstreitenden Interessen zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

3. a) Der Beschwerdeführer ist von Beruf selbständiger Architekt. Die drei Schreiben, deren Offenlegung strittig ist, stammen von ehemaligen Kunden des Beschwerdeführers und sind an die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion gerichtet. Darin wird dem Beschwerdeführer in erster Linie vorgeworfen, er habe qualitativ mangelhafte Arbeit zu übersetzten Preisen geleistet. Ferner wird sein Geschäftsgebaren generell missbilligt. Im Brief vom 28. Februar 1987 werden dem Beschwerdeführer zudem negative Charaktereigenschaften zugeschrieben (Streitsucht, Jähzorn, Schadenfreude usw.). Das Schreiben vom 24. April 1987 enthält einen Hinweis, dass gegen den Beschwerdeführer ein Strafverfahren eingeleitet worden sei. Dem Schreiben ist eine Namen- und Adressliste von 52 Personen beigefügt, die angeblich vom Beschwerdeführer konzipierte Fertighäuser erworben haben. Die Liste enthält Vermerke über die Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit der Käufer und über Gerichtsverfahren zwischen einzelnen Käufern und dem Beschwerdeführer.

b) In erster Linie ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der vollständigen Offenlegung der drei genannten Schreiben hat.

Die in den Schreiben enthaltenen Angaben betreffen den guten IM des Beschwerdeführers und berühren daher den Schutzbereich des ungeschriebenen Verfassungsrechts der persönlichen Freiheit (Urteil des Bundesgerichts vom 27. März 1991, ZBI 92/1991, S. 545 E. 5a, mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer hat bei dieser Sachlage grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse daran, nicht nur Einsicht in die Unterlagen zu nehmen, sondern darüber hinaus von den Namen der Informanten Kenntnis nehmen zu können (Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 1991, ZBI 93/1992, S. 365 E. 5a).

- Der Beschwerdeführer kann gestützt auf § 20 DSGVO verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt oder ergänzt werden. Falschinformationen, die mit der Person des Informanten keinen direkten Zusammenhang aufweisen, können richtiggestellt werden, ohne dass die betroffene Person den Namen des Informanten zu kennen braucht. Der Wahrheitsgehalt des Vorwurfs, der Beschwerdeführer habe qualitativ mangelhafte Häuser zu übersetzten Preisen verkauft, lässt sich indessen nur überprüfen, wenn die Namen der Käufer (d.h. der Informanten) bekannt sind.

- Bei der Gewichtung des Interesses an der Einsichtnahme in die Akten eines abgeschlossenen Verfahrens darf schliesslich auch der Zeitablauf berücksichtigt werden. Liegt der Sachverhalt, auf den sich die Informationen beziehen, mehr als zehn Jahre zurück, so erscheint ein Nachforschen nach der Praxis des Bundesgerichts als weniger dringlich (Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 1991, ZBI 93/1992, S. 366). Im vorliegenden Fall sind die Häuser der Informanten in den Jahren 1981 bzw. 1984 erstellt worden. Die strittigen Schreiben der Informanten stammen aus dem Jahre 1987. Die Tatsache, dass seit der Einreichung des Akteneinsichtsgesuchs (25. Juni 1990) rund drei Jahre vergangen sind, darf dem Beschwerdeführer nicht zum Nachteil gereichen. Unter diesen Umständen kann dem Beschwerdeführer ein aktuelles Interesse an der vollständigen Offenlegung seines Einbürgerungsdossiers nicht abgesprochen werden.

c) Auf der anderen Seite sind die privaten Interessen der Informanten an der Geheimhaltung ihrer Identität zu gewichten.

- Die Tatsache, dass sich die Informanten im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens zu Wort gemeldet haben, bürgt nicht ohne weiteres für die Lauterkeit ihrer Motive. In allen drei Briefen kommt eine Verärgerung über das Geschäftsgebaren des Beschwerdeführers deutlich zum Ausdruck. Die Informanten haben jedenfalls nicht nur aus echter Sorge um das Gemeinwohl, sondern auch aus einer persönlichen Betroffenheit heraus gehandelt. Angesichts dieser "gemischten" Motivation kann das Geheimhaltungsinteresse der Informanten nicht ohne weiteres den Vorrang beanspruchen.

- Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich die Informanten unaufgefordert in das Einbürgerungsverfahren eingemischt haben. Ihr Schutzbedürfnis ist geringer zu veranschlagen als dasjenige von Personen, die von einer Behörde um Auskunftserteilung ersucht worden sind.

- Für die Interessenabwägung ist ausserdem die Tatsache bedeutsam, dass eine vertrauliche Behandlung der Auskünfte weder von den Informanten verlangt noch von der Behörde zugesichert worden ist. Eine stillschweigende Annahme, dass die Informationsquelle vertraulich behandelt werde, wäre allenfalls dann in Betracht zu ziehen, wenn die Informanten lediglich allgemeine, von ihrer Person unabhängige Hinweise geliefert hätten. In einem solchen Fall hätten sie möglicherweise darauf vertrauen dürfen, dass die Behörde selbst Nachforschungen anstellt und lediglich das Ergebnis dieser Abklärungen zu den Akten nimmt (vgl. das Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 1991, ZBI 93/1992, S. 367 E. 5c). Die strittigen Schreiben enthalten jedoch auf eigener Erfahrung der Informanten beruhende Werturteile über die Persönlichkeit und das Geschäftsgebaren des Beschwerdeführers. Die Informanten haben folglich damit rechnen müssen, dass ihre Schreiben direkten Eingang in das Einbürgerungsdossier des Beschwerdeführers finden werden.

- Schliesslich wäre ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung der Identität der Informanten wohl zu bejahen, wenn ernsthafte Anhaltspunkte dafür bestanden, dass der Beschwerdeführer die Informanten im Falle der Preisgabe ihrer Namen belästigen oder mit rechtswidrigen Mitteln gegen sie vorgehen wird. Die blossе Gefahr von Unannehmlichkeiten vermag hingegen eine Geheimhaltung der Informationsquellen nicht zu rechtfertigen (vgl. Alexander Dubach, Das Recht auf Akteneinsicht, Diss. Bern 1990, S. 128 f.). Im vorliegenden Fall gibt es keine konkreten Anzeichen dafür, dass der Beschwerdeführer die Kenntnis der Namen der Informanten in irgendeiner Weise missbrauchen wird.

d) Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Beschwerdeführer ein starkes Interesse daran besitzt, dass ihm nicht nur der Inhalt, sondern auch die Urheberschaft der fraglichen Schreiben bekanntgegeben wird. Allfällige Falschinformationen kann er praktisch nur richtigstellen, wenn er die Namen der Informanten kennt. Dem Geheimhaltungsinteresse der Informanten kommt dagegen aus den vorerwähnten Gründen ein vergleichsweise geringes Gewicht zu. Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang vor allem, dass den Informanten angesichts ihrer gestörten Beziehungen zum Beschwerdeführer keine ausschliesslich uneigennützigen Beweggründe zugewilligt werden können. Nach dem Ergebnis dieser Interessenabwägung hat der Beschwerdeführer Anspruch darauf, in die strittigen Aktenstücke vollumfänglich Einsicht zu nehmen. Demzufolge ist die vorliegende Beschwerde antragsgemäss gutzuheissen.

VGE vom 20.10.1993 i.S. G.V. (Nr. 87).