



## Leitfaden

Zugang zu Personen-  
daten Dritter

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Fragestellungen</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Grundlagen des Informationszugangsrechts</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Abgrenzung</b> .....	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Gesuch um Zugang zu Personendaten Dritter – Fallbeispiele</b> .....	<b>3</b>
<b>5</b>	<b>Voraussetzungen für Datenbekanntgaben</b> .....	<b>4</b>
5.1	Datenbekanntgabe .....	4
5.2	Voraussetzung: Rechtsgrundlage .....	4
5.3	Beispiele von Rechtsgrundlagen .....	5
5.4	Allgemeines Informationszugsrecht nach § 20 Abs. 1 IDG .....	9
5.5	Weitere Voraussetzungen .....	9
<b>6</b>	<b>Schranken: Interessenabwägung und Anhörung betroffener Dritter</b> .....	<b>9</b>
6.1	Interessenabwägung (§ 23 IDG) .....	9
6.2	Anhörung betroffener Dritter (§ 26 IDG).....	10
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>13</b>
7.1	Fallgruppe 1: Voraussetzungsloses Mitteilungs-, Auskunfts- beziehungsweise Zugangsrecht .....	13
7.2	Fallgruppe 2: Auskunfts- beziehungsweise Zugangsrecht unter bestimmten Voraussetzungen.....	13
7.3	Fallgruppe 3: Publizität von Daten.....	13
7.4	Fallgruppe 4: Bekanntgabe zu einem nicht personenbezogenen Zweck .....	14
7.5	Fallgruppe 5: Informationszugang nach § 20 Abs. 1 IDG .....	14

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

### 3 Abgrenzung

Die nachfolgenden Betrachtungen beziehen sich auf Informationszugangsgesuche, bei denen Zugang zu Personendaten Dritter gewährt werden soll. Bei Informationen, die keinen Personenbezug enthalten, stellt sich die Frage nach der Anwendung von §§ 16/17 IDG und § 26 IDG nicht.

Das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten (§ 20 Abs. 2 IDG) wird nicht in die Betrachtung einbezogen. Dieser Rechtsanspruch gründet auf anderen Interessenlagen beziehungsweise Zielsetzungen (informationelles Selbstbestimmungsrecht) und anderen Verfahrensvorschriften.

Informationsersuchen von öffentlichen Organen (v.a. Gesuche um Amtshilfe) werden hier ebenfalls nicht einbezogen. Das Informationszugangsrecht ist ein Grundrecht. Auf ein Grundrecht können sich grundsätzlich nur private Personen berufen, nicht aber öffentliche Organe. Das Informationszugangsrecht nach Art. 17 KV bzw. § 20 IDG steht öffentlichen Organen nicht zur Verfügung.

Die nachfolgende Betrachtung bezieht sich also auf Gesuche von Privaten um Zugang zu Personendaten Dritter (bzw. Zugang zu Informationen, die Personendaten Dritter enthalten). Sie dient in erster Linie der Klärung des Verhältnisses von § 20 zu §§ 16/17 IDG sowie dem 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.

Fallbeispiele<sup>1</sup>:

- 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.

---

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

- 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 Personendaten<sup>2</sup> bekannt gegeben. Folglich handelt es sich um eine Datenbekanntgabe, für welche die §§ 16 respektive 17 IDG zur Anwendung gelangen.

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 Privatsphäre<sup>3</sup>.

Die Amtshilfe wird im vorliegenden Zusammenhang nicht näher betrachtet, da es nur um Gesuche von Privatpersonen geht.

Die Einwilligung der betroffenen Person interessiert vorliegend nicht. Liegt eine Einwilligung vor, ist die Datenbekanntgabe beziehungsweise der Zugang zu Informationen dem Willen der betroffenen Person entsprechend 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.

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

### 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

<sup>2</sup> 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.

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

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 Personendaten<sup>4</sup>.

### 5.3 Beispiele von Rechtsgrundlagen

- Beispiele für **voraussetzungslose Auskunfts- oder Zugangsrechte** (Ziff. 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

<sup>4</sup> Wäre dem nicht so, bräuhete es § 26 Abs. 2 IDG nicht. Darauf wird nachfolgend noch zurückzukommen sein (Ziff. 6.2).

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 pathogenen Organismen**<sup>5</sup> (Art. 29h USG): «Jede Person hat Anspruch, auf Gesuch hin bei der Vollzugsbehörde Zugang zu Informationen zu erhalten, die beim Vollzug dieses Gesetzes, anderer Bundesgesetze oder völkerrechtliche Vereinbarungen über den Umgang mit pathogenen oder gestützt auf Artikel 29f besonders geregelten Organismen erhoben werden. Kein Anspruch besteht<sup>6</sup>, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.»
- **Informationen zu Gentechnorganismen und -produkten** (Art. 18 des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich, Gentechnikgesetz, [SR 814.91](#)): «Jede Person hat Anspruch, auf Gesuch hin bei der zuständigen Vollzugsbehörde Zugang zu Informationen zu erhalten, die beim Vollzug dieses Gesetzes, anderer Bundesgesetze oder völkerrechtlichen Vereinbarungen über den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen oder mit daraus gewonnenen Erzeugnissen erhoben werden. Kein Anspruch besteht<sup>7</sup>, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.»
- **Informationen zu umweltbelastenden Anlagen** (Art. 47 Abs. 1 und 2 USG): «<sup>1</sup>Die Prüfergebnisse für die Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen sind auf Anfrage bekannt zu geben und periodisch zu veröffentlichen. <sup>2</sup>Die zuständigen Behörden können die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen und die Auskünfte nach Artikel 46 nach Anhören der Betroffenen veröffentlichen, wenn sie von allgemeinem Interesse sind. Auf Anfrage sind die Ergebnisse der Kontrolle bekannt zu geben, wenn nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. 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. 26 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenver-

<sup>5</sup> Pathogen = (von Bakterien, chemischen Stoffen o. Ä.) Krankheiten verursachend, erregend ([www.duden.de](http://www.duden.de)); potenziell krankmachend ([de.wikipedia.org](http://de.wikipedia.org)).

<sup>6</sup> Die Formulierung «kein Anspruch besteht» ist missverständlich. Der Anspruch besteht in jedem Fall, der Informationszugang kann jedoch bei überwiegenden entgegenstehenden Interessen beschränkt oder verweigert werden.

<sup>7</sup> Siehe Fussnote 6.

kehr, VZV, [SR 741.51](#)) «Namen und Adresse von Inhabern eines Kontrollschildes können jedermann bekanntgegeben werden.»

■ Beispiele für **Auskunfts- oder Zugangsrechte unter bestimmten Voraussetzungen** (Ziff. 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. 126 Abs. 2-4 VZV): «<sup>2</sup>Über die Namen von Fahrzeughaltern und ihre Versicherer ist bei Unfällen gegenüber den Beteiligten und bei Halterwechsel gegenüber dem neuen Halter Auskunft zu erteilen. <sup>3</sup>Angaben aus dem Fahrzeugausweis dürfen auf begründetes schriftliches Gesuch Personen bekanntgegeben werden, die im Hinblick auf ein Verfahren ein zureichendes Interesse geltend machen. <sup>4</sup>Die Eidgenössische Fahrzeugkontrolle teilt dem nationalen Versicherungsbüro (Art. 74 Abs. 1 SVG) zur Abklärung von Unfällen mit schweizerischer Beteiligung im Ausland auf Anfrage mit, welcher Versicherer an welchem Tag für ein bestimmtes Kontrollschild oder Fahrzeug deckungspflichtig war.»
- **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): «<sup>1</sup>Eltern 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. <sup>2</sup>Sie 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. <sup>3</sup>Die

Bestimmungen über die Schranken des persönlichen Verkehrs und die Zuständigkeit gelten sinngemäss.»

- Beispiele für **öffentliche Daten** (Ziff. 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. 930 OR, [SR 220](#)): «Das Handelsregister mit Einschluss der Anmeldungen und der Belege ist öffentlich.»
  - **Publikation der Handelsregistereinträge im Schweizerischen Handelsamtsblatt** (Art. 931 Abs. 1 und 2 OR): «<sup>1</sup>Die Eintragungen im Handelsregister werden, soweit nicht eine nur teilweise oder auszugsweise Bekanntmachung durch Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben ist, ihrem ganzen Inhalte nach ohne Verzug durch das Schweizerische Handelsamtsblatt bekanntgemacht. <sup>2</sup>Ebenso haben alle vom Gesetze vorgeschriebenen Veröffentlichungen im Schweizerischen Handelsamtsblatt zu erfolgen.»
  - **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.»<sup>8</sup>
  - **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.»
  - **Publizität von Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen** (§ 88 PBG): «<sup>1</sup>Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und öffentliche Gestaltungspläne werden je nach der Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Grossen Gemeinderat oder durch Urnenabstimmung erlassen, geändert oder aufgehoben. <sup>2</sup>Solche Beschlüsse und die Zustimmung zu privaten Gestaltungsplänen sind öffentlich bekannt zu machen und aufzulegen.»
  - **Bekanntmachung von Bauvorhaben** (§ 314 PBG): «<sup>1</sup>Die örtliche Baubehörde macht das Vorhaben nach der Vorprüfung öffentlich bekannt. <sup>2</sup>Auf Begehren des Gesuchstellers erfolgt die Bekanntmachung sofort; nötige Aussteckungen müssen aber vorher erstellt sein. <sup>3</sup>Die Bekanntmachung hat die nötigen Angaben über Ort und Art des Vorhabens sowie über den Gesuchsteller zu enthalten. <sup>4</sup>Gleichzeitig mit der Bekanntmachung sind die Gesuchsunterlagen während 20 Tagen öffentlich aufzulegen.»

---

<sup>8</sup> 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.



Alle diese Bestimmungen enthalten Rechtsgrundlagen für Mitteilungs-, Auskunfts-, 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, Ziff. 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. Ziff. 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 medizinischen Forschung (Art. 321<sup>bis</sup> StGB),

- Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 321<sup>ter</sup> 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 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 §§ 16/17 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 bezeichnet<sup>9</sup>, 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 berechtigte 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. Ziff. 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.

---

<sup>9</sup> Entscheidung VB.2010.00025 vom 19. Mai 2010 ([www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch) → Rechtsprechung).

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.

## 7 Zusammenfassung

### 7.1 Fallgruppe 1: Voraussetzungsloses Mitteilungs-, Auskunfts- beziehungsweise Zugangsrecht

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

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16/17 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: Auskunfts- beziehungsweise Zugangsrecht unter bestimmten Voraussetzungen

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

Folgerungen:

- Es handelt sich um eine Datenbekanntgabe, für die eine Rechtsgrundlage nach §§ 16/17 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 §§ 16/17 IDG besteht.
- Es ist eine Interessenabwägung nach § 23 IDG vorzunehmen<sup>10</sup>.
- 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 §§ 16/17 IDG besteht.
- § 18 IDG stellt die Rechtsgrundlage dar.
- 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 besteht<sup>11</sup>. 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 §§ 16/17 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 1.1 / November 2017

<sup>10</sup> 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 aller Interessen der betroffenen Person.

<sup>11</sup> Diese Abklärung ist auch zu tätigen, wenn eine gesuchstellende Person sich ausdrücklich auf § 20 Abs. 1 IDG bezieht.

dsb



datenschutzbeauftragter  
kanton zürich

Datenschutzbeauftragter  
des Kantons Zürich

Postfach, 8090 Zürich

Telefon 043 259 39 99

Fax 043 259 51 38

[datenschutz@dsb.zh.ch](mailto:datenschutz@dsb.zh.ch)

[www.datenschutz.ch](http://www.datenschutz.ch)

Datenschutz mit Qualität

