

**BEAUFTRAGTE FÜR
ÖFFENTLICHKEIT UND
DATENSCHUTZ**

19. Oktober 2017 / OEDB.17.136

EMPFEHLUNG

Schlichtungsverfahren

A. _____,

Gesuchsteller,

gegen

Anwaltskommission, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau,

Gesuchsgegnerin,

betreffend

Zugang zu amtlichen Dokumenten (betroffene Person: B. _____)

Sachverhalt

1.

1.1

Mit Entscheid der Gesuchsgegnerin vom 25. Juli 2016 wurde der Aufsichtsanzeige des Gesuchstellers gegen B. _____ (im Folgenden: Betroffener) keine Folge gegeben. Mit Schreiben vom 29. Juli 2016 wurde dies dem Gesuchsteller mitgeteilt und ihm ein anonymisierter Auszug des Entscheids vom 25. Juli 2016 abgegeben (Erwägung Ziffer 6.).

1.2

Mit Eingabe vom 21. Februar 2017 ersuchte der Gesuchsteller die Gesuchsgegnerin um umfassende Akteneinsicht in den Entscheid vom 25. Juli 2016 und ergänzte sein Gesuch mit Eingabe vom 9. März 2017. Mit Stellungnahme vom 20. April 2017 führte der Betroffene aus, dass dem Gesuchsteller lediglich Einsicht in Erwägung 6 des Entscheids vom 25. Juli 2016 zu gewähren und im Übrigen das Begehren auf Zustellung eines vollständigen Entscheides abzuweisen sei; eventualiter sei der Entscheid in anonymisierter Form zuzustellen. Mit Eingabe vom 3. Juli 2017 verlangte der Gesuchsteller zusätzlich Einsicht in die Stellungnahmen des Betroffenen vom 7. Januar 2014 und 21. März 2016 im Rahmen des Aufsichtsverfahrens AVV.2013.56.

1.3

Mit Schreiben vom 4. Juli 2017 teilte die Gesuchsgegnerin dem Gesuchsteller mit, dass sie die Abweisung des (erweiterten) Gesuchs in Betracht ziehe. Im Übrigen hielt sie fest, dass der Gesuchsteller bereits einen anonymisierten Auszug des Entscheids vom 25. Juli 2016 (Erwägung Ziff. 6) erhalten habe.

2.

2.1

Mit fristgemässer Eingabe vom 17. Juli 2017 (Posteingang: 19. Juli 2017) stellt der Gesuchsteller ein Schlichtungsgesuch mit folgenden Anträgen:

1. Es sei mir Einsicht in Erw. 1-5 des Entscheids AVV.2013.56 vom 25.7.2016 der Anwaltskommission zu gewähren, in alle Stellungnahmen die der beanzeigte B. _____, samt Belegen, der Anwaltskommission während der überlangen Verfahrensdauer 2013-2016 eingereicht hat, gemäss § 72 KV und BGer-Urteilen 1C_538/2016 vom 20.2.2017 und 1C_123/2016 vom 21.6.2016.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates gemäss § 40 Abs. 1 IDAG.

Auf die Begründung wird, soweit notwendig, im Rahmen der materiellen Erwägungen eingetreten.

2.2

Mit fristgemässer Stellungnahme vom 7. August 2017 verwies die Gesuchsgegnerin vollumfänglich auf ihre Ausführungen gemäss Schreiben vom 4. Juli 2017.

Formelles

3.

Die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte (OEDB) kann um Schlichtung angerufen werden, wenn eine Behörde beabsichtigt, einen behaupteten Anspruch nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 (SAR 150.700) abzuweisen (§ 36 Abs. 1 Satz 2 IDAG).

Das Aufsichtsverfahren der Anwaltskommission gegenüber dem Betroffenen ist erstinstanzlich und zudem abgeschlossen. Das IDAG ist daher anwendbar (§ 2 Abs. 2^{bis} IDAG). Der Gesuchsteller stützt seinen Anspruch auf die in § 72 KV statuierte Befugnis auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Öffentlichkeitsprinzip). Auf Gesetzesstufe wird diese Befugnis durch den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten konkretisiert (§ 5 IDAG). Der Gesuchsteller macht somit einen Anspruch nach IDAG geltend. Auf das Schlichtungsgesuch ist insoweit einzutreten.

Geht es wie vorliegend um Verfahrensakten, kann neben einem auf das Öffentlichkeitsprinzip gestützten, jedermann voraussetzungslos zustehenden Zugangsanspruch nicht nur bei laufenden, sondern auch bei abgeschlossenen Verfahren ein aus dem Grundrecht auf rechtliches Gehör (§ 19 Abs. 2 BV) fließender verfahrensrechtlicher Anspruch auf Akteneinsicht bestehen. Dieser ist an das Vorliegen spezifischer Voraussetzungen geknüpft (BGE 129 I 24) und verfolgt andere Ziele als das Öffentlichkeitsprinzip, das Transparenz über das Handeln der Verwaltung schaffen soll. Ob der Gesuchsteller mit dem Verweis darauf, dass er vom Betroffenen, von dessen Berufshaftpflichtversicherung und seiner eigenen Berufshaftpflichtversicherung geschädigt wurde (Eingabe vom 17. Juli 2017, S. 2) sinngemäss das für ein Akteneinsichtsrecht erforderliche besonders schutzwürdige Interesse geltend machen will, kann offenbleiben. Ein verfahrensrechtliches Akteneinsichtsrecht ist nach dem Gesagten kein aus dem IDAG fließender Anspruch und eine Behandlung im Schlichtungsverfahren daher nicht möglich (§ 36 Abs. 1 Satz 2 IDAG).

4.

Da eine Einsichtsgewährung unzulässig (dazu nachfolgend) und daher eine Einigung wenig wahrscheinlich ist, verzichtet die Beauftragte zwecks Beschleunigung des Verfahrens auf die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung und gibt sogleich eine schriftliche Empfehlung ab (vgl. § 37 IDAG).

Materielles

5.

Jede Person hat grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 5 Abs. 1 IDAG). 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 beziehen (§ 3 Abs. 1 lit. a IDAG). Nicht erforderlich ist, dass das öffentliche Organ das Dokument selbst erzeugt hat. Es ist unstrittig, dass Aktenstücke und Entschiede im Aufsichtsverfahren der Anwaltskommission amtliche Dokumente darstellen; darauf ist nicht weiter einzugehen.

6.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 5 Abs. 3 IDAG). § 3 IDAG konkretisiert die Generalklausel "überwiegendes Interesse" beispielhaft. Darunter fallen namentlich die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde (als öffentliches Interesse) sowie der Schutz der Privatsphäre und die Wahrung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen (als private Interessen). Das Interesse der gesuchstellenden Person am Zugang zu den Dokumenten ist aber irrelevant, vorbehaltlich eines allfällig rechtsmissbräuchlichen Gesuchs (Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts [BVGE] 2013/50, Erw. 7.3).

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 34 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).

Die vorliegend zur Diskussion stehenden Verfahrensunterlagen enthalten Personendaten im Sinn von § 6 IDAG, weil sie sich auf Handlungen des beanzeigten Anwalts und die Bewertung dieser Handlungen durch die Gesuchsgegnerin beziehen und Angaben zu weiteren Personen enthalten. Zwar liessen sich die identifizierenden Angaben in den Dokumenten schwärzen. Dem Gesuchsteller als Anzeiger ist die Identität des beanzeigten Anwalts aber bereits bekannt, ebenso diejenige der weiteren betroffenen Personen. Damit liegt ein Dokument mit nicht anonymisierbaren Personendaten vor und die Zulässigkeit der Einsichtgewährung richtet sich nach § 15 IDAG. Die Voraussetzungen von § 15 Abs. 1 lit. b – d IDAG sind offensichtlich nicht erfüllt. Somit bleibt die Frage, ob die Bestimmungen des IDAG über das Öffentlichkeitsprinzip eine gesetzliche Grundlage im Sinn von § 15 Abs. 1 lit. a IDAG für die Bekanntgabe von Personendaten abgeben. Das Verwaltungsgericht hat diese Frage mit Urteil vom 28. Juni 2016 i.S. OEDB gegen den Regierungsrat des Kantons Aargau verneint. Für einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sei eine klare gesetzliche Grundlage erforderlich; eine solche sei nicht erkennbar. Sollte es dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, dass auch nicht anonymisierbare Dokumente zugänglich zu machen seien, so hätte er entsprechend zu legiferieren (a.a.O., E. 2.2.1.4 f.). Eine entsprechende Gesetzesänderung liegt dem Grossen Rat zur 1. Beratung vor, kann aber keine Vorwirkung entfalten.

7.

Im Schlichtungsverfahren werden weder Kosten erhoben noch Parteikosten ersetzt (§ 40 Abs. 4 IDAG).

Aus diesen Gründen wird

empfohlen:

Es sei dem Gesuchsteller keine auf das Öffentlichkeitsprinzip gestützte Einsicht in Erwägungen 1-5 des Entscheids AVV.2013.56 vom 25.7.2016 der Gesuchsgegnerin und in alle Stellungnahmen des Betroffenen zu gewähren.

und **verfügt:**

1. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
2. Es werden keine Parteikosten ersetzt.
3. Zustellung dieser Empfehlung an die Parteien (A-Post Plus).
4. Die vorliegende Empfehlung kann gemäss § 20 VIDAG (anonymisiert) publiziert werden.

lic. iur. Gunhilt Kersten
Beauftragte