

WBE.2015.190 / tm / jb
(2015-000242)
Art. 88

F: 14.09.2016 (end)
E: 15.07.2016 (Antrag)

Urteil vom 28. Juni 2016

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Bauhofer
Verwaltungsrichter Bolleter
Verwaltungsrichter Bürgi
Verwaltungsrichterin Pfisterer
Gerichtsschreiber T. Meier

Beschwerde- **Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz**, Bahnhofplatz 13,
führerin 5200 Brugg AG

gegen

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten
(Öffentlichkeitsprinzip)

Entscheid des Regierungsrats vom 11. März 2015

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

(im Folgenden Gesuchsteller) stellte beim Kantonalen Sozialdienst (im Folgenden KSD) am 29. April 2014 ein Gesuch um Einsicht in den vom Kanton Aargau abgeschlossenen Mietvertrag für die Liegenschaften Lindengutstrasse 5 und 7 in Aarburg. Nachdem ihm diese Einsicht verwehrt worden war, wandte er sich am 5. Mai 2014 mit einem Schlichtungsgesuch an die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz (im Folgenden Beauftragte) im Kanton Aargau.

2.

Am 24. Juni 2014 empfahl die Beauftragte, der Mietvertrag sei nach Schwärzung von Namen und Adressen der Vermieterschaft dem Gesuchsteller zugänglich zu machen.

3.

Nachdem der Vermieterschaft das rechtliche Gehör gewährt worden war, wies das Departement Gesundheit und Soziales (DGS) mit Datum vom 22. September 2014 das Einsichtsgesuch ab.

4.

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2014 erhob die Beauftragte beim Regierungsrat des Kantons Aargau Beschwerde gegen den Entscheid des DGS.

5.

Mit Entscheid vom 11. März 2015 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein. Er nahm die Beschwerde als Gesuch um Änderung eines departementalen Entscheides entgegen und wies dieses Gesuch ab.

B.

1.

Die Beauftragte reichte am 30. April 2015 beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 11. März 2015 ein und stellte die folgenden Anträge:

1. Ziffer 2 des Beschlusses des Regierungsrats vom 11. März 2015 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass der Mietvertrag der Liegenschaft Lindengutstrasse 5 und 7, 4663 Aarburg vom 29. April 2014 unter Schwärzung der identifizierenden Angaben der Vermieter öffentlich zugänglich ist.

2. Es seien keine Verfahrenskosten zu erheben und keine Parteient-schädigungen auszurichten.

2.

Der Regierungsrat erstattete am 2. Juni 2015 die Beschwerdeantwort und reichte aufforderungsgemäss die Akten ein. Er beantragte, die Vermieter zum Verfahren beizuladen und die Beschwerde abzuweisen.

3.

Mit Datum vom 25. Juni 2015 erstattete die Beauftragte ihre Replik.

4.

Der Regierungsrat verzichtete stillschweigend auf eine Duplik.

C.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 28. Juni 2016 beraten und ent-schieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

1.1.

Das Verwaltungsgericht beurteilt im Anwendungsbereich des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archiv-wesen vom 24. Oktober 2006 (IDAG; SAR 150.700) Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen und Entscheide der Verwaltungsbehörden (§ 39 Abs. 2 IDAG).

1.2.

Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz wird im An-wendungsbereich des IDAG einerseits auf Anzeige hin oder von Amtes wegen tätig (§ 32 Abs. 1 IDAG), andererseits aber auch, wenn sie von ei-nem Gesuchsteller gestützt auf § 36 Abs. 2 IDAG um Schlichtung ange-rufen wird. Im ersten Fall gibt sie bei Feststellung einer Verletzung von Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip oder den Datenschutz eine Empfehlung ab. Wird die Empfehlung nicht befolgt, steht der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz ein Vorlegungsrecht an die nächsthöhere Behörde zu, welche einen Entscheid zu fällen hat. Der be-auftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz steht gegen den Entscheid der nächsthöheren Instanz wie auch gegen einen allfälligen Entscheid der Beschwerdebehörde ein Beschwerderecht zu (§ 32 Abs. 5 IDAG).

Das Schlichtungsverfahren endet ebenfalls mit einer Empfehlung, sofern keine Schlichtung zustande kommt. Entspricht die zuständige Behörde der Empfehlung nicht, erlässt sie gestützt auf § 38 IDAG eine beschwerdefähige Verfügung. Auch in diesem Fall steht der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz das in § 32 Abs. 5 IDAG vorgesehene Beschwerderecht zu (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Juli 2005, 05.180, S. 49 zu § 32 und S. 51 zu § 35; Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 5. Juli 2006, 06.148, S. 13 f. zu § 32).

1.3.

Die Beauftragte ist somit zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert und das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

2.

Der Regierungsrat beantragt in der Beschwerdeantwort, die Vermieterschaft sei zum Verfahren beizuladen.

2.1.

§ 13 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200) definiert die Parteien im Verfahren nach VRPG. Zu den Parteien im Beschwerdeverfahren gehören – abgesehen von der beschwerdeführenden Partei, der Vorinstanz, allenfalls dem Entscheidadressaten und der erstinstanzlich entscheidenden Behörde – Dritte, die sich am Verfahren mit eigenen Anträgen beteiligen, sowie Beigeladene. Gemäss § 12 Abs. 1 VRPG können Dritte von Amtes wegen oder auf Antrag hin zum Verfahren beigeladen werden, wenn sie durch den Ausgang des Verfahrens in eigenen Interessen berührt werden können. Beigeladene haben Parteistellung und mit der Beiladung wird der Entscheid auch für die Beigeladenen verbindlich (§ 12 Abs. 2 VRPG).

In der Botschaft zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege wird festgehalten, die Beiladung bezwecke, die Rechtskraft des Urteils auf den Beigeladenen auszudehnen, damit dieser in einem später gegen ihn gerichteten Prozess das Urteil im Beiladungsprozess gegen sich gelten lassen müsse. Die Beiladung diene damit der Rechtssicherheit durch Ausdehnung der Rechtskraft sowie der Prozessökonomie und verhindere sich widersprechende Urteile. Der Beigeladene könne die Beiladung nicht mit der Wirkung ausschlagen, dass das betreffende Urteil für ihn nicht gelte; selbst wenn er auf die aktive Mitwirkung (Stellung von Anträgen) am Verfahren verzichte, entfalte das Urteil auch ihm gegenüber Rechtswirkungen, hingegen trage er diesfalls kein Kostenrisiko. Der beigeladene Dritte erhalte somit Parteistellung (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007, 07.27, S. 20).

Die Beiladung erfolgt von Amtes wegen, auf Antrag einer Partei oder des beizuladenden Dritten. Der Entscheid über den Antrag liegt im Ermessen der erkennenden Instanz. Die Beiladung ist eine notwendige, wenn die zu treffende Entscheidung in der Sache für die Parteien und den beizuladenden Dritten nur einheitlich ergehen kann (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007, 07.27, S. 21).

2.2.

Im vorliegenden Verfahren geht es um die Frage, ob ein Mietvertrag betreffend ein Mehrfamilienhaus dem Gesuchsteller gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip zugänglich zu machen ist, obwohl die Vermieterschaft aufgrund der Öffentlichkeit des Grundbuchs (Art. 970 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210] sowie Art. 26 der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 [GBV; SR 211.432]) ohne weiteres identifiziert werden kann. Für die Vermieterschaft bedeutet die Bekanntgabe des Mietvertrages, dass die Regelungen im Mietvertrag, insbesondere bezüglich Mietzinsmodalitäten, öffentlich zugänglich werden. Sie ist somit in ihren Interessen betroffen. Allein deshalb drängt sich indessen noch keine Beiladung auf.

2.3.

Im Schlichtungsverfahren nach § 37 IDAG wurde die Vermieterschaft nicht einbezogen. Dies war auch nicht notwendig, da in diesem Verfahren – nachdem es zu keiner Schlichtung kam – von der Beauftragten noch kein Entscheid zu fällen, sondern vielmehr eine Empfehlung auszusprechen war.

Das DGS als zuständige Behörde entsprach dem Einsichtsgesuch – und der Empfehlung – nicht und erliess gestützt auf § 38 IDAG seinen Entscheid in Form einer beschwerdefähigen Verfügung. Vorgängig wurde die Vermieterschaft mit Schreiben vom 11. Juli 2014 in das Verfahren einbezogen. Ihr wurde eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt. Von dieser Möglichkeit hat die Vermieterschaft mit Schreiben vom 10. September 2014 Gebrauch gemacht. Eine Beiladung der Vermieterschaft im Sinn von § 12 VRPG ist durch die Fristansetzung nicht erfolgt. Eine Beiladung liegt nur dann vor, wenn die beiladende Behörde den Beigeladenen ausdrücklich auf die Folgen der Beiladung hinweist (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1994, S. 473).

2.4.

Den Entscheid vom 22. September 2014 stellte das DGS dem Gesuchsteller, der Vermieterschaft sowie der Beauftragten zu. Letztere erhob gegen den Entscheid mit Schreiben vom 23. Oktober 2014 Beschwerde beim Regierungsrat. Der Rechtsdienst des Regierungsrates forderte mit Schreiben vom 6. November 2014 das DGS zur Stellungnahme auf und

räumte der Vermieterschaft ebenfalls die Möglichkeit ein, sich zur Beschwerde vernehmen zu lassen. Letztere verzichtete aber auf eine Vernehmlassung, weshalb sie im Verfahren vor Regierungsrat nicht Partei war (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007, 07.27, S. 22).

2.5.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren wird die Vermieterschaft zwar durch den Entscheid unter Umständen in ihren Interessen betroffen (vgl. Erw. I./2.2). Trotzdem liegt kein Fall einer notwendigen Beiladung vor noch drängt sich sonst eine Beiladung auf. Der Vermieterschaft erwachsen im Fall der Gutheissung keine weiteren Verpflichtungen. Die Ausdehnung der Rechtskraft des Entscheides auf die Vermieterschaft steht nicht zur Diskussion. Verpflichtet wird durch den Entscheid einzig die Behörde, welche das vom Zugang betroffene Dokument in Besitz hat. Schliesslich ist festzuhalten, dass die Beiladung nicht dazu dienen soll, dass Personen, die es versäumt haben, sich als Partei im Verfahren zu beteiligen, auf dem Weg der Beiladung Zugang dazu finden (MARTIN BERTSCHI, in: ALAIN GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 21–21a N 26).

ii.

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.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird gemäss § 5 Abs. 3 IDAG eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen, überwiegende öffentliche oder überwiegende private Inte-

ressen entgegenstehen. § 3 lit. I 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, vorbehältlich eines allfällig rechtsmissbräuchlichen Gesuches (vgl. Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts [BVGE] 2013/50, Erw. 7.3).

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 (vgl. Entscheid des DGS vom 22. September 2014, S. 4). 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 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) 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 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [SAR 110.000] 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 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [SR 0.101]) sowie der BV ergibt. Deshalb ist gestützt auf eine verfassungskonforme Auslegung für einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbst-

bestimmung 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 legitimieren.

Das vorliegende Ergebnis entspricht überdies der Ansicht, welche die Beauftragte andernorts vertritt. Sie beantwortet auf ihrer Homepage die Frage, ob in die Akten eines fremden, rechtskräftig erledigten Baubewilligungsverfahren Einsicht genommen werden kann, dahingehend, dass Baubewilligungsakten nicht anonymisierbare Personendaten enthalten, womit eine Einsichtnahme gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip nur möglich sei, wenn die betroffene Person einwillige, da keine gesetzliche Pflicht zur Einsichtsgewährung bestehe (https://www.ag.ch/de/dvi/ueber_uns_dvi/organisation_dvi/generalsekretariat/beauftragte_fuer_oeffentlichkeit_und_datenschutz/haeufige_fragen_23/haeufige_fragen_24.jsp [besucht am 28. Juni 2016]).

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.

III.

Im Schlichtungsverfahren vor der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz werden keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteikosten ersetzt. Im Übrigen gelten die Kostenbestimmungen des Ge-

setzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 9. Juli 1968 (§ 40 Abs. 4 und Abs. 5 IDAG).

Trotz ihres Unterliegens sind der Beschwerdeführerin praxisgemäss keine Kosten aufzuerlegen. Parteikosten sind mangels Vertretung keine entstanden (§ 29 VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben
3.
Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:
die Beschwerdeführerin
den Regierungsrat

Mitteilung an:
die Vermieterschaft

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

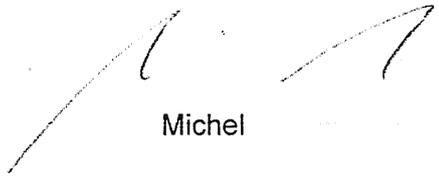
Aarau, 28. Juni 2016

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:



Michel



Meier

