

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

8C\_65/2014

Urteil vom 28. Juni 2014

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,  
Bundesrichter Ursprung, Maillard,  
Gerichtsschreiberin Riedi Hunold.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwältin Katja Ammann,  
Beschwerdeführer,

gegen

Spitalrat des UniversitätsSpitals Zürich,  
Beschwerdegegner.

Gegenstand  
Akteneinsicht in das Dossier "Meinungsbildung",

Beschwerde gegen den Entscheid  
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich  
vom 4. Dezember 2013.

Sachverhalt:

A.  
A. \_\_\_\_\_ war von 1997 bis 2009 beim Universitätsspital Zürich (USZ) angestellt, zuletzt als Oberarzt. Zudem war er ab 2007 als Titularprofessor an der Universität Zürich (UZH) tätig. In den letzten Jahren vor seinem Ausscheiden arbeitete er vollzeitig am USZ im Rahmen seiner wissenschaftlichen Tätigkeit als Leiter von Projekten, welche unter anderem vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanziert wurden.

Nachdem A. \_\_\_\_\_ seine Anstellung am USZ per Ende November 2009 gekündigt hatte, gelangte er mit Schreiben vom 11. Januar 2011 an die Spitaldirektion des USZ und verlangte Schadenersatz und Genugtuung in der Höhe von über Fr. 6.2 Mio. Dieses Verfahren zwischen den beiden Parteien ist nach wie vor rechtshängig (vgl. die Urteile 8C\_925/2013 und 8C\_66/2014 vom 28. Juni 2014). Mit Entscheid vom 29. Juni 2009 hatte das Obergericht des Kantons Zürich das Gesuch um superprovisorische Massnahmen von A. \_\_\_\_\_ in Zusammenhang mit urheberrechtlichen Fragen abgewiesen. Am 11. April 2012 liess A. \_\_\_\_\_ eine Klage nach § 19 Abs. 1 des Zürcher Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (LS 170.1) gegen das USZ und die UZH beim Bezirksgericht Zürich hängig machen (vgl. dazu die Urteile 2C\_692/2012 vom 10. Februar 2013 und 2C\_344/2013 vom 10. Dezember 2013).

Am 19. Dezember 2011 ersuchte A. \_\_\_\_\_ um Einsicht in sämtliche ihn oder die von ihm geleiteten, vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) unterstützten Projekte betreffenden Akten des Universitätsspitals. Am 14. Februar 2012 wurde ihm Einsicht in sein Personaldossier gewährt. Nachdem A. \_\_\_\_\_ am 16. März 2012 bei der Spitaldirektion und beim Spitalrat geltend machte, es sei ihm nicht Zugang zu allen ihn betreffenden Akten gewährt worden, verweigerte der Spitalrat mit Beschluss vom 17. April 2013 die Einsicht in das Dossier "Meinungsbildung".

B.  
Nachdem das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 8. November 2013 den Spitalrat zur

Einreichung des strittigen Dossiers aufgefordert hatte, welches dieser dem kantonalen Gericht am 15. November 2013 zukommen liess, wies es die gegen den Beschluss vom 17. April 2013 erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 4. Dezember 2013 ab.

C.

A.\_\_\_\_\_ lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie subsidiäre Verfassungsbeschwerde führen mit dem Antrag, unter Feststellung der Unzuständigkeit des Spitalrats zur Verfügung vom 17. April 2013 sowie der Anweisung zur Gewährung der Einsicht in das Dossier "Meinungsbildung" sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben. Eventualiter sei unter Aufhebung des kantonalen Entscheids die Sache an das Verwaltungsgericht zur umfassenden Prüfung der Zuständigkeit und zur Neubeurteilung des Gesuchs um Einsicht in das Dossier "Meinungsbildung" zurückzuweisen.

Erwägungen:

1.

Die Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, da die Beschwerde unter Einhaltung der gesetzlichen Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) und Form (Art. 42 BGG) von einer durch die Entscheidung besonders berührten Partei mit einem schutzwürdigen Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 89 Abs. 1 BGG) eingereicht wurde und sich das Rechtsmittel gegen einen von einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) gefällten Endentscheid (Art. 90 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) richtet und keine der in Art. 83 BGG erwähnten Ausnahmen greift.

Anders als im Verfahren 8C\_66/2014 stellt der kantonale Entscheid hier einen Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG dar, da nicht die Akteneinsicht im Rahmen eines laufenden Verfahrens strittig ist, sondern der Zugang zu den eigenen Daten gestützt auf § 20 Abs. 2 des Zürcher Gesetzes vom 12. Februar 2007 über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4); dabei handelt es sich um ein selbstständiges Verfahren (vgl. E. 4.3 sowie Urteil 8C\_66/2014 vom 28. Juni 2014 E. 1.1).

Auf die gleichzeitig erhobene Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG kann infolge Subsidiarität (Art. 113 BGG) nicht eingetreten werden.

2.

2.1. Die Beschwerde kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 und Art. 96 BGG erhoben werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist somit weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann sie mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 130 III 136 E. 1.4 S. 140). Gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde hinreichend zu begründen, andernfalls wird darauf nicht eingetreten (Art. 108 Abs. 1 lit. b BGG). Das Bundesgericht prüft grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen; es ist nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu prüfen, wenn diese vor Bundesgericht nicht mehr vorgetragen wurden. Es kann die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern prüfen, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

2.2. Nach Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2). Die Voraussetzungen für eine Sachverhaltsrüge nach Art. 97 Abs. 1 BGG und für eine Berichtigung des Sachverhalts von Amtes wegen nach Art. 105 Abs. 2 BGG stimmen im Wesentlichen überein. Soweit es um die Frage geht, ob der Sachverhalt willkürlich oder unter verfassungswidriger Verletzung einer kantonalen Verfahrensregel ermittelt worden ist, sind strenge Anforderungen an die Begründungspflicht der Beschwerde gerechtfertigt. Entsprechende Beanstandungen sind vergleichbar mit den in Art. 106 Abs. 2 BGG genannten Rügen. Demzufolge genügt es nicht, einen von den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz abweichenden Sachverhalt zu behaupten. Vielmehr ist in der Beschwerdeschrift nach den erwähnten gesetzlichen Erfordernissen darzulegen, inwiefern diese Feststellungen willkürlich bzw. unter Verletzung einer verfahrensrechtlichen Verfassungsvorschrift zustande gekommen sind. Andernfalls können Vorbringen mit Bezug

auf einen Sachverhalt, der von den Feststellungen im angefochtenen Entscheid abweicht, nicht berücksichtigt werden. Vorbehalten bleiben offensichtliche Sachverhaltsmängel im Sinne von Art. 105

Abs. 2 BGG, die dem Richter geradezu in die Augen springen (BGE 133 IV 286 E. 6.2 S. 288; 133 II 249 E. 1.4.3 S. 255).

3.

Soweit der Beschwerdeführer eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung rügt, muss nicht weiter geprüft werden, ob das Verwaltungsgericht die massgebenden Umstände in willkürlicher Weise festgestellt hätte, da die von ihm angeführten Aspekte keinen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben (Art. 97 Abs. 1 in fine BGG).

4.

4.1. Soweit der Beschwerdeführer rügen lässt, der kantonale Entscheid sei infolge Verletzung von Art. 29 BV (Rechtsverweigerung) aufzuheben, weil er innert der 30-tägigen Beschwerdefrist gegen die präsidiale Aufforderung vom 8. November 2013 an den Spitalrat, das strittige Dossier "Meinungsbildung" einzureichen, ergangen sei, kann ihm nicht gefolgt werden. Denn diese prozessleitende Anordnung richtete sich ausschliesslich an den Spitalrat, so dass der Beschwerdeführer davon nicht berührt ist und demnach auch nicht beschwerdelegitimiert wäre.

4.2. Der Beschwerdeführer macht - wie schon vor Vorinstanz - weiter die Unzuständigkeit des Spitalrats zum Entscheid über die Akteneinsicht geltend. Das Verwaltungsgericht hat in seiner E. 3 dargelegt, weshalb der Spitalrat zum Erlass der strittigen Akteneinsichtsverweigerung zuständig war. Der Beschwerdeführer bringt jedoch nichts vor, das dies als bundesrechtswidrig erscheinen liesse. Namentlich erfolgt die Rüge, das Verwaltungsgericht habe nicht festgestellt, gestützt auf welche gesetzliche Grundlage der Spitalrat entschieden habe, wem dieses "Dossier" gehöre und weshalb es sich überhaupt beim Spitalrat befinde, wider besseres Wissen, muss dem Beschwerdeführer doch klar sein, dass dieses Dossier infolge seiner verschiedenen Verfahren gegen das USZ angelegt wurde und sich wegen seines Rekurses gegen die im Rahmen des von ihm angestrebten Haftungsverfahrens ergangenen Zwischenverfügung der Spitaldirektion vom 19. März 2012 beim Spitalrat befand (vgl. dazu Urteil 8C\_925/2013 vom 28. Juni 2014). Weiter verkennt der Beschwerdeführer, dass es sich beim Spitalrat um eine verwaltungsinterne Rekursinstanz handelt, welche folgerichtig nicht den von ihm geschilderten Ansprüchen an die Gewaltenteilung entsprechen kann und muss. Auch kann der Beschwerdeführer aus dem parallelen Verfahren bezüglich der beschränkten Einsicht in Protokolle des Spitalrats nichts zu seinen Gunsten ableiten; dies ist Gegenstand eines selbstständigen Verfahrens (vgl. dazu das Urteil 1C\_780/2013 vom 4. März 2014).

4.3. Schliesslich lässt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Öffentlichkeits- und Transparenzprinzips rügen. Auch dieser Einwand ist unbehelflich. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid eine Güterabwägung zwischen dem privaten Interesse des Beschwerdeführers an der Einsicht und dem Interesse des Spitalrats an der Vertraulichkeit dieses Dossiers in überzeugender Weise vorgenommen. Daran ändert auch die verschiedentliche Berufung auf den Bericht des zürcherischen Datenschutzbeauftragten vom 15. Februar 2013 nichts; denn dieser rügt - entgegen der vom Beschwerdeführer vertretenen Ansicht - im Ergebnis nicht die Verweigerung der Akteneinsicht, sondern lediglich den Umstand, dass diese nicht in Verfügungsform erfolgt war. Schlicht aktenwidrig ist in diesem Zusammenhang die Behauptung des Beschwerdeführers, nach Feststellung der Vorinstanz befänden sich im strittigen Dossier ihm nicht bekannte besonders schützenswerte Personendaten; gerade das Gegenteil ist der Fall (vgl. E. 4.3.4 des kantonalen Entscheids). Insbesondere verkennt der Beschwerdeführer aber, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Akteneinsichtsrecht nach Art. 29 Abs. 2 BV sich nicht auf verwaltungsinterne Akten bezieht; denn diese sind für den internen Gebrauch bestimmt und die Meinungsbildung soll nicht vor der Öffentlichkeit ausgebreitet werden (vgl. BGE 132 II 485 E. 3.4 S. 495, Urteil 2C\_694/2012 vom 21. Dezember 2012 E. 3.3 und Urteil 1C\_100/2009 vom 22. September 2009 E. 3.1 mit Hinweis auf BGE 129 IV 141 E. 3.3.1 S. 146 sowie Gerold Steinmann, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, N. 28 zu Art. 29 BV; in diesem Sinn auch Bruno Baeriswyl, in: Baeriswyl/Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, N. 16 zu § 23 IDG). Auch sind solche meinungsbildende, verwaltungsinterne Akten nicht zwingend dem Personaldossier der betreffenden Person beizufügen (vgl. dazu Urteil 8C\_467/2013 vom 21. November 2013 E. 3.2 mit Hinweis). Zudem richtet sich die Beurteilung der Rechtmässigkeit der verweigerten Einsicht in Akten zu einem laufenden Verfahren nach § 20 Abs. 3 IDG nach dem massgeblichen Verfahrensrecht, mithin nach § 8 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) resp. im

Rahmen der kantonalen Staatshaftung nach Art. 53 der als kantonales Recht geltenden Eidgenössischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR. 272; vgl. dazu E. 1.4 und 2.2.1 des Urteils 2C\_344/2013 vom 10. Dezember 2013), wonach wiederum verwaltungsinterne Akten ausgenommen sind (vgl. dazu auch Beat Rudin, in: Baeriswyl/Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, N. 5 zu § 20 IDG, Alain Griffel, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl., 2014, N. 14 zu § 8 sowie zur ZPO Christoph Hurni, in: Berner Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Band I, 2012, N. 70 zu Art. 53 ZPO und Thomas Sutter-Somm/Marco Chevalier, in: Sutter-Somm et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2. Aufl. 2013, N. 19 zu Art. 53 ZPO). Nach dem Gesagten ist der Anspruch auf Akteneinsicht in das strittige Dossier "Meinungsbildung" - ungeachtet davon, ob sich dieser nach VRG, nach IDG oder der ZPO richtet - schon auf Grund der Tatsache, dass es sich um verwaltungsinterne Akten handelt, zu verneinen. Der kantonale Entscheid verletzt demnach kein Bundesrecht.

5.  
Das Verfahren ist kostenpflichtig. Der unterliegende Beschwerdeführer hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.  
Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.
2.  
Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.
3.  
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
4.  
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 28. Juni 2014  
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Riedi Hunold