


VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer: VB.2010.00461

Entscheidart und - datum: Endentscheid vom 12.01.2011

Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer

Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht

Betreff: Informationszugangsgesuch

Stichworte:

[AUF SICHTS BESCHWERDE](#)
[INFORMATIONSZUGANG](#)
[KOSTENFREIHEIT](#)
[ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP](#)
[RECHTLICHES GEHÖR](#)
[ÜBRIGES BESONDERES VERWALTUNGSRECHT](#)

Rechtsnormen:

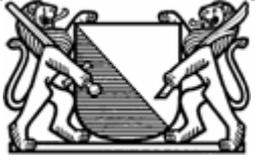
[Art. 20 Abs. II IDG](#)
[Art. 20 Abs. III IDG](#)
[Art. 23 IDG](#)
[Art. 26 IDG](#)
[Art. 29 Abs. II lit. b IDG](#)

Publikationen:

- keine -

Grundsätzlich ist für den Zugang zu Akten eines Aufsichtsbeschwerdeverfahrens das Gesetz über die Information und den Datenschutz anwendbar. Wenn die Behörde allerdings eine aufsichtsrechtliche Verfügung erlassen will, sind den davon potentiell Betroffenen die Parteirechte nach VRG zu gewähren (E. 2.3). Die Beschwerdeführerin hat grundsätzlich einen Anspruch auf Informationszugang, da sie damit rechnen muss, dass die Entscheide über die Aufsichtsbeschwerden Daten zu ihrer Person enthalten (E. 3.1). Ein konkretes öffentliches Interesse an der Verweigerung des Zugangs zu Informationen ist nicht ersichtlich. Das allgemeine Geheimhaltungsinteresse der Verwaltung kann seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dem Recht auf Informationszugang gerade nicht mehr entgegengehalten werden (E. 3.2). Bevor Zugang zu Informationen gewährt wird, ist den betroffenen Personen nach IDG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Angelegenheit ist deshalb zur Anhörung der Aufsichtsbeschwerdeführenden und zum anschliessenden Neuentscheid an den Beschwerdegegner zurückzuweisen (E. 3.3). Dabei wird den Aufsichtsbeschwerdeführenden auch Gelegenheit zu geben sein, innert angemessener Frist zu erklären, ob sie sich am vorliegenden Verfahren beteiligen wollen. Die Beschwerdeführerin ist hingegen, obwohl ihre Personendaten betroffen sind, nicht zur Frage anzuhören, ob den Aufsichtsbeschwerdeführenden das Akteneinsichtsrecht zusteht oder ob sie in das vorliegende Verfahren einzubeziehen sind (E. 4). Für das Verfahren vor Verwaltungsgericht

**besteht keine Kostenlosigkeit (E. 5.1). Teilweise
Gutheissung/Rückweisung**

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 4. Abteilung		
--	--	---



VB.2010.00461

Urteil

der 4. Kammer

vom 12. Januar 2011

Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Alexandra Altherr Müller.

In Sachen

A,
vertreten durch Rechtsanwalt B,

Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Bildungsdirektion
des Kantons Zürich,

Beschwerdegegner,**betreffend Informationszugangsgesuch,**

hat sich ergeben:

I.

A. A, die im April 2006 neu in die Schulpflege Z gewählt worden war, reichte am 5. Juni 2007 beim Bezirksrat X eine Aufsichtsbeschwerde wegen "verschiedener Verstösse in der Amtsführung" der Schulpflege Z und wegen Mobblings ein. Die Vorwürfe betrafen unter anderem Vorkommnisse im Verein Q, in dem A damals die Schulpflege vertrat. Mit Beschluss vom 12. Dezember 2007 gab der Bezirksrat X der Aufsichtsbeschwerde mehrheitlich Folge. Dagegen erhob die Schulpflege Z Rekurs und Aufsichtsbeschwerde an den Regierungsrat. Dieser wies mit Beschluss vom 19. August 2009 den Rekurs ab, soweit er auf ihn eintrat und ihn nicht als gegenstandslos geworden abschrieb, und gab der Aufsichtsbeschwerde keine Folge. A war als Mitbeteiligte ins Verfahren einbezogen worden.

B. In seinem Beschluss hatte sich der Bezirksrat X ausführlich mit dem Geschehen im Verein Q auseinandergesetzt. In der Folge erhoben vier Personen, die in der fraglichen Zeit als Vorstandsmitglieder bzw. als Revisor Ämter im Verein bekleidet hatten, Aufsichtsbeschwerden an den Regierungsrat, wobei sie im Wesentlichen dem Bezirksrat X unzutreffende und sie persönlich diffamierende Ausführungen vorhielten. Der Regierungsrat erledigte die vier Aufsichtsbeschwerden mit Beschlüssen vom 3. März 2010. Mit Schreiben vom 9. Februar und vom 25. März 2010 teilte die Bildungsdirektion dem Rechtsvertreter von A auf Anfrage sinngemäss mit, dass A in diesen Aufsichtsbeschwerdeverfahren keine Verfahrensrechte zuständen.

C. Am 14. Mai 2010 liess A beim Regierungsrat darum ersuchen, ihr die Entscheide über die vier Aufsichtsbeschwerden offenzulegen. Die Begründung lautete, dass sie von der Sache schwer betroffen und selber Gegenstand der Aufsichtsbeschwerden gewesen sei. Mit Beschluss vom 23. Juni 2010 wies der Regierungsrat das Gesuch ab. Er erwog, dass A von den Aufsichtsbeschwerdeverfahren nicht betroffen sei, da diese sich nur mit der Verfahrensabwicklung durch den Bezirksrat X befasst hätten. Weil die Interessen der Aufsichtsbeschwerdeführenden an der Geheimhaltung der Informationen überwögen und der Zweck der Aufsichtsbeschwerde andernfalls gefährdet wäre, könne dem Gesuch nicht stattgegeben werden.

II.

Gegen diesen Beschluss liess A am 10. September 2010 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben. Sie liess beantragen, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben. Es sei ihr Einsicht in die regierungsrätlichen Erledigungsentscheide vom 3. März 2010 zu gewähren; eventualiter sei sie über die sie betreffenden Ausführungen in den genannten Aufsichtsbeschwerdeverfahren in Kenntnis zu setzen; subeventualiter sei sie über die Erledigungsart (Gutheissung, Abweisung oder Nichteintreten) in Kenntnis zu setzen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich.

Namens des Regierungsrats beantragte die Bildungsdirektion in ihrer Vernehmlassung vom 8./13. Oktober 2010, die Beschwerde sei unter Kostenfolgen zulasten von A abzuweisen.

Die Kammer erwägt:

1.

Beim Entscheid über den Zugang zu amtlichen Informationen nach § 27 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) handelt es sich um eine Anordnung im Sinn von § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2). Die Sache fällt nicht unter den Negativkatalog von §§ 42–44 VRG. Das Verwaltungsgericht ist somit zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerdeerhebung legitimiert (§ 21 Abs. 1 VRG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1 Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) verankert das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Demgemäss hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Wie sich aus den Übergangsbestimmungen ergibt, kann dieses Grundrecht allerdings erst fünf Jahre nach Inkrafttreten der Kantonsverfassung und damit ab dem 1. Januar 2011 unmittelbar geltend gemacht werden (Art. 138 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 138 Abs. 2 und Art. 135 Abs. 1 KV). Die gesetzliche Gewährleistung des Grundrechts erfolgt im Wesentlichen durch das Gesetz über die Information und den Datenschutz. Mit diesem Gesetz vollzog der Kanton Zürich den Systemwechsel zum Öffentlichkeitsgrundsatz; ein amtliches Dokument ist demnach grundsätzlich öffentlich zugänglich (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 9. November 2005, ABl 2005, 1283 ff., 1296 [Weisung IDG]).

2.2 Der Anspruch auf Einsicht in persönliche Daten wird zudem von Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet, wonach jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch solcher Daten hat. Diese Garantie stellt einen Teilbereich des Rechts auf eine Privat- und persönliche Geheimsphäre dar (BGE 133 I 77 E. 3.2, 128 II 259 E. 3.2).

2.3 Das streitige Gesuch um Informationszugang bezieht sich auf Aufsichtsbeschwerdeentscheide. Nach § 20 Abs. 3 IDG richtet sich das Recht auf Zugang zu Informationen in nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht; § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG sieht vor, dass sich das Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz richtet. Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich um einen formlosen Rechtsbehelf (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 29 f.; vgl. auch § 90 N. 12). Grundsätzlich ist für den Zugang zu Akten des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens demnach das Gesetz über die Information und den Datenschutz anwendbar. Wenn die Behörde allerdings aufgrund des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens eine aufsichtsrechtliche Verfügung erlassen will, sind den davon potenziell Betroffenen die Parteirechte zu gewähren (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 38). In diesen Fällen richtet sich das Akteneinsichtsrecht nach § 8 f. VRG (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 61, § 21 N. 110). Dieser Fall liegt hier jedoch nicht vor. Allein aus der Betroffenheit durch die Bearbeitung von Personendaten lässt sich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kein Akteneinsichtsrecht aus § 8 Abs. 1 Satz 1 VRG ableiten; für solche Fälle sind vielmehr der Anspruch und das Verfahren gemäss §§ 20 ff. IDG vorgesehen. Demnach richtet sich hier der Informationszugang nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht einen Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten im Sinn von § 20 Abs. 2 IDG geltend, weil die vier Aufsichtsbeschwerden sich auch gegen sie gewandt hätten. Dagegen geht der Beschwerdegegner im angefochtenen Entscheid davon aus, dass keine Personendaten der Beschwerdeführerin betroffen seien, da die Aufsichtsbeschwerdeverfahren sich nur mit der Abwicklung des von der Beschwerdeführerin angestrebten Aufsichtsbeschwerdeverfahrens durch den Bezirksrat X befassen.

3.1.1 Der Beschwerdeführerin liegen drei der vier Aufsichtsbeschwerden vor; was die vierte Aufsichtsbeschwerde betrifft, scheint sie nicht über die Beschwerdeschrift zu verfügen, sondern über eine – ausführlichere – vorgängige, an den Bezirksrat X gerichtete Stellungnahme des betreffenden Aufsichtsbeschwerdeführers. Diese Dokumente wurden ihr – gemäss ihren unbestrittenen Angaben – von der Bildungsdirektion ausgehändigt, anscheinend zur Wahrung eines nun bestrittenen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), wobei ihr die Stellungnahme an den Bezirksrat X auch vom Urheber direkt in Kopie zugestellt wurde. Die folgende Erwägung (3.1.2) stützt sich einzig auf die Unterlagen, die der Beschwerdeführerin vorliegen, da die relevanten Fragen auf dieser Grundlage hinreichend beurteilt werden können und der umstrittene Informationszugang nicht vorweggenommen werden soll. Wenn nun der Einfachheit halber von den vier Aufsichtsbeschwerden die Rede ist, sind demnach drei Aufsichtsbeschwerdeschriften sowie die erwähnte Stellungnahme zuhanden des Bezirksamts X gemeint.

3.1.2 Die Annahme, dass sich die Aufsichtsbeschwerdeverfahren nicht auf die Person der Beschwerdeführerin bezögen, ist offensichtlich unzutreffend. Die vier Aufsichtsbeschwerden wenden sich zwar hauptsächlich gegen die Darstellung der Vorkommnisse im Verein Q durch den Bezirksrat X in dessen Beschluss vom 12. Dezember 2007. Bei der Schilderung des Geschehens aus ihrer Sicht erheben jedoch alle vier Aufsichtsbeschwerdeführenden teils erhebliche Vorwürfe gegen die Beschwerdeführerin. Diese muss bereits aus diesem Grund annehmen, dass sich die

Entscheide über die Aufsichtsbeschwerden direkt oder indirekt zu ihrer Person äussern. Drei der vier Aufsichtsbeschwerden monieren zudem die angeblich breite Streuung des Bezirksratsbeschlusses, wobei in einer Aufsichtsbeschwerde ausdrücklich die Vermutung aufgestellt wird, dass die Beschwerdeführerin dafür verantwortlich sein könnte. In derselben Aufsichtsbeschwerde wird zudem eine mögliche Verletzung des Datenschutzes durch die Beschwerdeführerin beanstandet, weil diese den Bezirksratsbeschluss der Aufsichtsbeschwerdeführerin als ungeschützten E-Mail-Anhang zugestellt habe. Demnach richtete sich eine Aufsichtsbeschwerde explizit nicht nur gegen den Bezirksrat X, sondern auch gegen die Beschwerdeführerin in ihrer Funktion als Mitglied der Schulpflege. Daher muss die Beschwerdeführerin erwarten, dass der Entscheid über diese Aufsichtsbeschwerde sie selber betrifft und dass dies gegebenenfalls auch für jene beiden andern Aufsichtsbeschwerden gilt, welche die Verbreitung des Bezirksratsbeschlusses rügen.

3.1.3 Die Beschwerdeführerin muss also damit rechnen, dass die Entscheide über die Aufsichtsbeschwerden Daten zu ihrer Person im Sinn von Art. 13 Abs. 2 BV sowie von § 20 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 IDG enthalten. Dabei ist nicht entscheidend, dass der Beschwerdeführerin im Aufsichtsbeschwerdeverfahren keine Verfahrensrechte zustanden, solange der Beschwerdegegner nicht den Erlass einer Verfügung ins Auge fasste, von der die Beschwerdeführerin hätte betroffen werden können (vorn 2.3). Für das Informationsrecht der Beschwerdeführerin ist unter diesen Umständen auch nicht von Belang, ob die fraglichen Beschlüsse sich tatsächlich explizit zu ihrer Person äussern (vgl. auch VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 4.1, www.vgrzh.ch).

3.2 Der Anspruch auf Zugang zu Informationen im Sinn von § 20 Abs. 1 und 2 IDG wird nach § 23 Abs. 1 IDG verweigert, wenn ihm eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Der Beschwerdegegner beruft sich sinngemäss auf § 23 Abs. 3 IDG, wonach ein privates Interesse insbesondere vorliegt, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird. Die Bekanntgabe von Informationen aus dem Aufsichtsbeschwerdeverfahren an nicht verfahrensbeteiligte Personen berühre die Privatsphäre der Aufsichtsbeschwerdeführenden, die darauf vertrauen dürften, dass nur die direkt betroffenen bzw. mit der Sache befassten Personen und Behörden Einblick in die Akten erhielten. Zudem beruft sich der Beschwerdegegner sinngemäss auf ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung, wenn er im Rahmen der Interessenabwägung ausführt, dass der Zweck der Aufsichtsbeschwerde in der Regel nur erfüllt werden könne, wenn die Informationen aus dem Verfahren und die Erledigung der Aufsichtsbeschwerde Dritten nicht bekanntgegeben würden.

3.2.1 Die Abwägung hat sich auf die Informationen zu beziehen, die im konkreten Fall in Frage stehen. Zu berücksichtigen ist daher, dass der Beschwerdeführerin wie erwähnt (vorn 3.1.1) drei Aufsichtsbeschwerden sowie eine vorgängige Stellungnahme des vierten Aufsichtsbeschwerdeführers von der zuständigen Behörde in ungekürzter und nicht anonymisierter Form zugestellt wurden. Sie kennt namentlich auch die Identität der

Aufsichtsbeschwerdeführenden. Das Gesuch um Informationszugang betrifft einzig die Beschlüsse, mit denen die Aufsichtsbeschwerden erledigt wurden. Unter diesen Umständen erscheinen sämtliche denkbaren Interessen, die dem Informationszugang entgegenstehen könnten, grundsätzlich stark eingeschränkt. Umgekehrt wäre gegebenenfalls zu berücksichtigen, dass allfällige Abdeckungen und Anonymisierungen ihren Zweck nicht erfüllen könnten, weil die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Informationsstands dennoch Rückschlüsse auf die betroffenen Personen ziehen könnte.

3.2.2 § 23 Abs. 2 IDG nennt verschiedene öffentliche Interessen, die das Recht auf Zugang zu Informationen im Einzelfall ausschliessen können. Die Aufzählung ist beispielhaft, wie sich aus ihrer Einleitung mit dem Wort "insbesondere" ergibt. Es ist deshalb zulässig, auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen (VGr, 22. September 2010, VB.2010.00293, E. 4.5, www.vgrzh.ch). Die blosser Berufung des Beschwerdegegners auf den allgemeinen Zweck der Aufsichtsbeschwerde – die einfache und formlose Klärung von Beanstandungen – genügt den Anforderungen jedoch nicht. Selbst nach der Formulierung des Beschwerdegegners führt dieser Gesichtspunkt nur "in der Regel" dazu, dass die Erledigung der Aufsichtsbeschwerde Dritten nicht bekanntgegeben werden dürfe. Somit beruft sich der Beschwerdegegner sinngemäss auf ein allgemeines Geheimhaltungsinteresse der Verwaltung, das seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dem Recht auf Informationszugang gerade nicht mehr entgegengehalten werden kann. Vielmehr ist nun ein amtliches Dokument öffentlich zugänglich, ausser sein Inhalt sei ausnahmsweise aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen oder aufgrund einer entgegenstehenden Gesetzesvorschrift geheim zu halten (Weisung IDG, ABl 2005, 1296; vgl. auch S. 1315 ff.). Es muss also dargetan werden, weshalb im konkreten Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung besteht, zum Beispiel weil die Wirkung bestimmter Aufsichtsmaßnahmen gefährdet werden könnte (§ 23 Abs. 2 lit. c IDG). Ein konkretes öffentliches Interesse, die fraglichen Aufsichtsbeschwerdeentscheide nicht bekanntzugeben, wird im angefochtenen Entscheid jedoch nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Dies gilt unter den vorliegenden Umständen umso mehr, als nicht der allgemeine Anspruch auf Zugang zu Informationen im Sinn von § 20 Abs. 1 IDG, sondern das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten gemäss § 20 Abs. 2 IDG in Frage steht.

3.3 Zu prüfen bleiben daher die vom Beschwerdegegner geltend gemachten privaten Interessen, nämlich das Interesse der Aufsichtsbeschwerdeführenden an der Wahrung ihrer Privatsphäre (§ 23 Abs. 3 IDG).

3.3.1 Der Beschwerdegegner macht im angefochtenen Entscheid geltend, die Aufsichtsbeschwerdeführenden dürften darauf vertrauen, dass nur diejenigen Personen Einblick in die Akten und die Art der Erledigung erhielten, die direkt betroffen seien. Das Argument stösst hier ins Leere, weil die Beschwerdeführerin – wie erwähnt – direkt betroffen ist. Zudem ist ihr die Identität der Aufsichtsbeschwerdeführenden ohnehin bekannt. Schliesslich verlangt sie nur Einsicht in die Beschlüsse, nicht in die gesamten Akten. Der angefochtene Entscheid

berücksichtigt diese Gesichtspunkte nicht; bereits deshalb vermag die darin vorgenommene Interessenabwägung nicht zu überzeugen. Zudem nimmt der Beschwerdegegner keine wirkliche Abwägung der einander gegenüberstehenden privaten Interessen vor; vielmehr macht er unter diesem Titel sinngemäss das allgemeine Geheimhaltungsinteresse der Verwaltung geltend, was wie erwähnt nicht statthaft ist.

3.3.2 Bevor Zugang zu Informationen gewährt wird, die Personendaten oder als vertraulich klassifizierte Informationen enthalten, ist den betroffenen Dritten nach § 26 Abs. 1 IDG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In ihrer Vernehmlassung weist die Bildungsdirektion namens des Beschwerdegegners darauf hin, dass noch keine Anhörung der Aufsichtsbeschwerdeführenden im Sinn von § 26 IDG stattgefunden hat. Das Öffentlichkeitsprinzip würde zwar gebieten, dass die beantragte Information insoweit vorweg erteilt wird, als keine Personendaten Dritter bekanntgegeben werden, was etwa mit Abdeckungen, Anonymisierungen oder Zusammenfassungen erreicht werden könnte (Weisung IDG, Abl 2005, 1315 f.). Wie erwähnt, wäre jedoch die Beschwerdeführerin aufgrund ihres bereits vorhandenen Wissens in der Lage, auch bei nur teilweiser Information im Sinn des Eventual- oder des Subeventualantrags Rückschlüsse auf Personendaten der Aufsichtsbeschwerdeführenden zu ziehen. Somit ist eine Anhörung dieser Personen unumgänglich.

3.3.3 Demnach kann über die Angelegenheit noch nicht entschieden werden, und sie ist zur Anhörung der Aufsichtsbeschwerdeführenden und zum anschliessenden Neuentscheid an den Beschwerdegegner zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG). In diesem Sinn ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Mit Blick auf die Abwägung, die unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Anhörung neu vorzunehmen sein wird, ist festzuhalten, dass die im angefochtenen Entscheid angeführten Interessen in dieser allgemeinen Form eine Verweigerung des Informationszugangs nicht zu rechtfertigen vermögen. Vorzubehalten sind allerdings sämtliche Gesichtspunkte, die sich erst aus der Anhörung der Aufsichtsbeschwerdeführenden ergeben.

4.

Zu den Rechtsgrundlagen und Modalitäten dieser Anhörung ist Folgendes anzumerken:

4.1 Es ist zu unterscheiden zwischen der Regelung des Zugangs zu Informationen aus den Aufsichtsbeschwerdeverfahren und der Akteneinsicht im Verfahren betreffend den Informationszugang. Das Gesetz enthält zur Behandlung eines Gesuchs um Informationszugang, das ausserhalb eines förmlichen Verfahrens gestellt wird, mit §§ 24–29 IDG besondere Verfahrensbestimmungen. In bestimmten Fällen muss dieses Verfahren laut Gesetz zu einer förmlichen Verfügung führen: § 27 IDG sieht den Erlass einer Verfügung vor, wenn das öffentliche Organ den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben will (Abs. 1) oder wenn es entgegen dem Willen betroffener Dritter den Zugang gewähren will (Abs. 2; vgl. auch Weisung IDG, ABl 2005, 1319 f.; vgl. in diesem Zusammenhang ferner VGr, 19. Mai 2010, VB.2010.00025, E. 3, www.vgrzh.ch, zur Bundesverfassungswidrigkeit

von § 26 Abs. 2 IDG). Die äussere Form der Entscheidung ist allerdings für die Qualifikation als Verfügung nicht beachtlich (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 12, § 10 N. 15). Es kann hier offen bleiben, ob der Entscheid auch in den Fällen, die von § 27 IDG nicht genannt werden, stets eine Verfügung darstellt, weil die Behörde unweigerlich über grundrechtliche Ansprüche befindet, nämlich über den Anspruch auf Informationszugang oder das Recht auf Privatsphäre; verneint werden könnte die Verfügungsqualität allenfalls bei der Erledigung formloser Anfragen (vgl. § 24 Abs. 1 IDG; § 7 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008). Ungeachtet dessen, dass im förmlichen Verwaltungsverfahren über den Informationszugang §§ 24–29 IDG als Spezialbestimmungen zu beachten sind, handelt es sich dabei grundsätzlich um ein Verwaltungsverfahren im Sinn des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, dessen Normen subsidiär anwendbar bleiben (§ 4 VRG).

4.2 Laut § 20 Abs. 3 IDG richtet sich der Informationszugang in förmlichen Verwaltungsverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht. Zudem bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG, der mit dem Gesetz über die Information und den Datenschutz eingefügt wurde, dass letzteres Gesetz für den Informationszugang ausserhalb förmlicher Verwaltungsverfahren anwendbar ist. Für den Spezialfall des förmlichen Verfahrens betreffend den Informationszugang ist das massgebliche Verfahrensrecht im Gesetz über die Information und den Datenschutz selber enthalten. Es kann allerdings offen bleiben, ob § 20 Abs. 3 IDG insofern mit dem "massgeblichen Verfahrensrecht" primär §§ 24–29 IDG und erst subsidiär §§ 8 f. VRG meint – was der Wortlaut von § 8 Abs. 1 Satz 2 VRG nicht ausschliessen würde – oder ob die Bestimmung in Bezug auf den Informationszugang direkt auf §§ 8 f. VRG verweisen will: § 26 IDG regelt die Anhörung betroffener Dritter nur in Bezug auf jene Informationen, die Gegenstand des Einsichtsgesuchs sind, und nicht in Bezug auf die Akten des förmlichen Verwaltungsverfahrens, das deswegen gegebenenfalls stattfindet. Für dieses Verfahren enthalten §§ 24–29 IDG daher keine Regelung des Akteneinsichtsrechts, weshalb auf jeden Fall §§ 8 f. VRG anwendbar sind.

4.2.1 Auch im Übrigen enthalten §§ 24–29 IDG keine Regelungen der Parteirechte im förmlichen Verfahren über das Gesuch um Informationszugang. Weder aus dem Wortlaut von §§ 26 f. IDG noch aus den Materialien noch aus irgendeinem anderen Gesichtspunkt ergibt sich ein Hinweis darauf, dass diese Bestimmungen die Regelung der Parteirechte im Verwaltungsverfahren gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und der Rechtsprechung dazu ausschliessen oder einschränken wollten.

4.3 Aus diesen Überlegungen ist nun für den vorliegenden Fall Folgendes abzuleiten:

4.3.1 Wenn § 26 IDG nicht die Akteneinsicht im Verfahren über den Informationszugang regelt, so ist die Beschwerdeführerin, obwohl ihre Personendaten betroffen sind, nicht gemäss dieser Bestimmung zur Frage anzuhören, ob den Aufsichtsbeschwerdeführenden das Akteneinsichtsrecht zusteht oder ob sie in das vorliegende Verfahren einzubeziehen sind.

4.3.2 Den Aufsichtsbeschwerdeführenden steht nicht nur ein Recht auf Stellungnahme im Sinn von § 26 IDG, sondern auch die Möglichkeit der Beteiligung am vorliegenden Verfahren im Sinn des Verwaltungsrechtspflegegesetzes offen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 8). Das Anhörungsrecht nach § 26 IDG schliesst die Verfahrensrechte gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht aus; soll umgekehrt die Bestimmung eine selbständige Bedeutung haben, so muss es den betroffenen Drittpersonen möglich sein, eine blosser Stellungnahme abzugeben, ohne sich am Verfahren als Partei zu beteiligen. Einerseits ist daher den Betroffenen nach § 26 IDG Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist zur Frage des Informationszugangs zu gewähren. Andererseits ist ihnen Gelegenheit zu geben, innert angemessener Frist zu erklären, ob sie sich am vorliegenden Verfahren als Parteien mit den entsprechenden Rechten und Pflichten beteiligen wollen. Dabei sind sie namentlich auf die Kosten- und Entschädigungspflichten unterliegender Parteien (§§ 13 und 17 VRG) ausdrücklich aufmerksam zu machen.

5.

5.1 Auf die Kosten des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG anwendbar. Daran ändert nichts, dass nach § 29 Abs. 2 lit. b IDG für die Bearbeitung von Gesuchen, welche die eigenen Personendaten betreffen, keine Gebühr erhoben wird: Diese Bestimmung bezieht sich nur auf das erstinstanzliche Verfahren, während sie nach § 2 Abs. 1 Satz 2 IDG für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht gilt. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass die generelle Verweisung auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz insoweit auf einem gesetzgeberischen Versehen beruht. Auch eine Vereitelung der Ansprüche auf gebührenfreien Informationszugang kann darin nicht gesehen werden.

5.2 Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sind die Kosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens zu tragen. Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts sind die Kosten bei Rückweisungsentscheiden grundsätzlich hälftig zwischen Beschwerdeführer- und -gegnerschaft aufzuteilen, soweit die Frage des Obsiegens bzw. Unterliegens offen bleibt. Unabhängig vom Verfahrensausgang können die Kosten nach dem Verursacherprinzip auferlegt werden (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG). Im vorliegenden Fall erweist sich der angefochtene Entscheid als offensichtlich nicht stichhaltig; vorbehalten bleiben einzig bisher noch nicht bekannte Gesichtspunkte, die sich allenfalls aus den Vorbringen der Aufsichtsbeschwerdeführenden ergeben. Dass deren Anhörung nicht bereits erfolgt ist, geht auf die unzutreffende rechtliche Würdigung und Gewichtung der bereits berücksichtigten Gesichtspunkte zurück. Es rechtfertigt sich daher, dem Beschwerdegegner in Anwendung von § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 VRG die gesamten Gerichtskosten aufzuerlegen.

5.3 Gemäss dem Unterlieger- und dem Verursacherprinzip (dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 33) ist der Beschwerdegegner sodann zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG zu leisten. Dabei ist vom Grundsatzentscheid des Gesetzgebers auszugehen, dass auch in Fällen, in denen eine Parteientschädigung gewährt

wird, keine kostendeckende Parteientschädigung auszurichten, sondern lediglich der notwendige Rechtsverfolgungsaufwand zu ersetzen ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 36). Notwendig sind dabei Parteikosten, die zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls objektiv unerlässlich sind. Die vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin mit der Beschwerdeschrift eingereichte Honorarnote über Fr. 3'502.40 ist dabei hinreichend zu würdigen (zum Ganzen VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00423, E. 11.2 f., www.vgrzh.ch, mit ausführlicher Begründung und weiteren Hinweisen). Da der vorliegende Fall in rechtlicher Hinsicht keine besonderen Anforderungen an den Rechtsvertreter stellte, dieser für die Beschwerdeschrift teils auf die früheren Schreiben zurückgreifen konnte und nur ein einziger Schriftenwechsel stattfand, erscheint es als angemessen, die Parteientschädigung auf Fr. 1'500.- (inklusive 7,6 % Mehrwertsteuer) festzusetzen.

6.

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid. Ein solcher wird grundsätzlich als Zwischenentscheid qualifiziert, der sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) weiterziehen lässt. Zwischenentscheide sind vor Bundesgericht laut der genannten Bestimmung nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Als Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG lässt sich ein Rückweisungsentscheid dann einstufen, wenn der unteren Instanz kein Beurteilungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 135 V 141 E. 1.1).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Regierungsrats vom 23. Juni 2010 wird aufgehoben, und die Sache wird zum Einholen einer Stellungnahme der betroffenen Dritten und zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen an den Regierungsrat zurückgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 60.-- Zustellkosten,
Fr. 2'060.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtsgebühr wird dem Beschwerdegegner auferlegt.

4. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.- (inklusive Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
5. Gegen dieses Urteil kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an die Parteien.