

15.1 Akteneinsichtsrecht

Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in Bürgerrechtsangelegenheiten ist gegeben, soweit eine Verletzung von Verfahrensvorschriften durch Gemeinde oder Kanton geltend gemacht wird (§ 7 Abs. 2 Ziff. 2 VRG; E. 1).

Das Datenschutzgesetz ist auf ein Beschwerdeverfahren anwendbar, das im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits hängig war, soweit sich dieses für den Beschwerdeführer als günstiger erweist. Danach ist das Einsichtsrecht - im Gegensatz zum bisher geltenden Recht - nicht mehr auf entscheidungsrelevante Akten beschränkt (§ 9 Abs. 3 KV, §§ 14 Abs. 1 und 40 Abs. 1 lit. a VWVG, § 3 VoAkteneinsicht, §§ 18 ff. DSG; E. 2-3).

Die Bestimmung der Schranken des Einsichtsrechts hat das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen und setzt insbesondere auch eine Interessenabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Informanten sowie dem Interesse des Betroffenen an der Einsichtnahme voraus. Bei dieser Interessenabwägung ist den Verwaltungsbehörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzubilligen, weshalb bei deren Überprüfung das Gericht Zurückhaltung übt (§ 19 DSG, § 4 Abs. 2 VoAkteneinsicht,- E. 5).

Sachverhalt

G.V. verzichtete aus persönlichen Gründen zu Beginn des Jahres 1990 auf die Fortführung des bereits seit längerer Zeit hängigen Einbürgerungsverfahrens. Am 25. Juni 1990 ersuchte G.V. um Einsicht in seine Einbürgerungsakten. Am 8. August 1990 konnte er in das entsprechende Aktendossier Einsicht nehmen. Zurückbehalten wurden einige Aktenstücke mit Informationen von Privatpersonen, die der Behörde unaufgefordert zugestellt worden waren. Mit Verfügung vom 30. August 1990 bestätigte das Direktionssekretariat der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion, dass die Einsicht in diese Aktenstücke - mit Rücksicht auf das private Geheimhaltungsinteresse der Informanten - verweigert werde. Eine gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat mit Entscheid vom 19. November 1991 ab.

Erwägungen

1. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist der Umfang des Einsichtsrechts in die Akten eines abgeschlossenen Einbürgerungsverfahrens strittig. Obwohl der Regierungsrat die Zuständigkeit des Verwaltungsgericht bejaht hat, ist die Eintretensfrage von Amtes wegen zu prüfen.

Die strittigen Aktenstücke sind von den kantonalen Behörden im Zusammenhang mit der allfälligen Erteilung des Kantonsbürgerrechts angelegt worden. Zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländer ist der Landrat (§ 6 des Bürgerrechtsgesetzes vom 3. Juni 1965). Gemäss § 7 Abs. 2 Ziff. 2 VRG sind Beschlüsse des Regierungsrates über Erwerb und Verlust des

Bürgerrechts von der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung ausgenommen. Die Beschlüsse des Landrats über die Erteilung (bzw. die Verweigerung) des Kantonsbürgerrechts an Ausländer sind im Ausnahmekatalog des § 7 VRG nicht erwähnt, da sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 6 Abs. 1 VRG ohnehin nur gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide des Regierungsrats und der Direktionen richten kann. Gemäss § 86 KV können allerdings auch Beschlüsse des Landrats wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten beim Verwaltungsgericht (in seiner Funktion als Verfassungsgericht) angefochten werden. Da die Verfassungsgerichtsbarkeit einstweilen noch nicht gesetzlich geregelt ist, stellt sich die Frage, ob sich die Ausnahmebestimmung des § 7 Abs. 2 Ziff. 2 VRG sinngemäss auch auf Landratsbeschlüsse in Bürgerrechtsangelegenheiten erstreckt. Dies kann jedoch im vorliegenden Fall offenbleiben. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist nämlich auch in Bürgerrechtsangelegenheiten auf jeden Fall gegeben, soweit eine Verletzung von Verfahrensvorschriften durch Gemeinde oder Kanton geltend gemacht wird (§ 7 Abs. 2 Ziff. 2, 2. Halbsatz VRG). Da die Vorschriften über das Akteneinsichtsrecht dem Verfahrensrecht zuzuordnen sind, ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im vorliegenden Fall - unabhängig von der sonstigen Tragweite des § 7 Abs. 2 Ziff. 2 VRG - zu bejahen. Die Praxis des Verwaltungsgerichts, wonach die Unzuständigkeit in der Hauptsache auch eine Überprüfung von Verfahrensfragen ausschliesst, ist im Bereich des Einbürgerungsverfahrens nicht anwendbar, da das Gesetz hier ausdrücklich das Gegenteil anordnet. Das Verwaltungsgericht ist deshalb zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2. § 9 Abs. 3 KV sichert den Parteien eines Verfahrens in allen Fällen einen Anspruch auf rechtliches Gehör zu. § 14 Abs. 1 VWVG präzisiert diesen Grundsatz und gewährt den Verfahrensparteien Anspruch auf Einsicht in Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern. Gemäss § 14 Abs. 3 VWVG hat der Regierungsrat ergänzende Vorschriften über das Akteneinsichtsrecht und die Herausgabe von Akten zu erlassen. Diesem Auftrag ist der Regierungsrat mit der VoAkteneinsicht nachgekommen. In § 3 dieser Verordnung beschränkt der Regierungsrat den Umfang des Einsichtsrechts auf diejenigen Akten, die der Behörde als Grundlage für ihre Entscheidung dienen. Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass die aus Art. 4 BV abgeleitete Minimalgarantie keine weitergehenden Ansprüche einräumt. Es hat deshalb die Regelung in § 3 VoAkteneinsicht, die das Einsichtsrecht auf entscheidungsrelevante Akten beschränkt, ausdrücklich gebilligt (VGE vom 21. August 1991 i. S. M. N.; BLVGE 1991, S. 127 ff.). Da die strittigen Aktenstücke, die dem Beschwerdeführer bisher vorenthalten worden sind, unbestrittenermassen nicht entscheidungsrelevant gewesen sind, ist der Entscheid der Vorinstanz im Lichte dieser Rechtsprechung nicht zu beanstanden.

3. Am 1. Januar 1992 ist das DSG in Kraft getreten. Bevor auf den Inhalt dieses Gesetzes näher eingegangen wird, ist zu entscheiden, ob es auf den vorliegenden Streitfall, der bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes anhängig gewesen ist, überhaupt angewendet werden kann. § 32 Abs. 1 DSG schreibt unter dem Titel "Übergangsbestimmung" vor, dass innerhalb zweier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes die notwendigen Vorkehren zu treffen sind, damit die im Gesetz genannten Pflichten erfüllt und Rechte gewährleistet werden können. Diese Übergangsfrist kann sich nur auf organisatorische Vorkehren im Zusammenhang mit dem Gesetzesvollzug beziehen (z.B. auf die Schaffung des Registers der Datensammlungen gemäss § 16 DSG). Hingegen kann dies nicht heissen, dass die Wirksamkeit der im Gesetz statuierten Rechte und Pflichten generell um zwei Jahre hinausgeschoben wird. Damit ist noch nicht entschieden, ob das Gesetz auch auf Verfahren anwendbar ist, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits hängig gewesen sind. Die Tatsache, dass das Gesetz auf den 1. Januar 1992 in Kraft gesetzt worden ist, sagt grundsätzlich nichts darüber aus, auf welche Sachverhalte die neuen Vorschriften Anwendung finden. Da der Gesetzgeber diesbezüglich keine Regelung getroffen hat, liegt eine echte Lücke vor, die vom Gericht ausgefüllt werden muss. Die Anwendung von neuem Recht in einem hängigen Verfahren ist vor allem dann problematisch, wenn das neue Recht für den Betroffenen ungünstiger ist. Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes wird deshalb abgeleitet, dass eine (belastende) Rechtsänderung nach dem erstinstanzlichen Entscheid nur dann berücksichtigt werden dürfe, wenn die Rechtsänderung auch einen Widerruf rechtfertigen würde (vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, S. 56; Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR, Bd. 102/11, (1983), S. 208 f.). Ist das neue Recht dagegen für den Betroffenen günstiger, so spricht in der Regel nichts gegen

dessen sofortige Anwendbarkeit in einem hängigen Verfahren (zu den Schranken der Anwendung der "lex mitior" auf abgeschlossene Sachverhalte vgl. Alfred Kölz, a.a.O., S. 175 ff.). Für die sofortige Anwendbarkeit des neuen, für den Betroffenen günstigeren Rechts spricht auch die gesetzliche Regelung des Wiedererwägungsanspruchs gemäss § 40 Abs. 1 lit. a VWVG. Gemäss dieser Vorschrift hat die erstinstanzlich zuständige Behörde auf ein Wiedererwägungsbegehren einzutreten, wenn sich die der Verfügung zugrundeliegende Rechtslage nachträglich zugunsten einer Partei wesentlich geändert hat. Ein abweisendes Urteil, das sich auf das im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Beurteilung geltende Recht stützt, hätte folglich keinen Bestand, falls sich im Wiedererwägungsverfahren herausstellen sollte, dass das neue Datenschutzgesetz dem Beschwerdeführer einen weitergehenden Anspruch auf Akteneinsicht einräumt. Dies spricht dafür, das Datenschutzgesetz bereits im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu berücksichtigen, soweit sich dieses für den Beschwerdeführer als günstiger erweist. Dem Beschwerdeführer wird damit erspart, seine Rechte in einem Wiedererwägungsverfahren geltend machen zu müssen.

4. Gemäss § 2 Abs. 1 DSG gilt das Gesetz für jedes Bearbeiten von Personendaten durch Behörden. Die in § 2 Abs. 2 DSG genannten Einschränkungen des sachlichen Geltungsbereichs sind für den vorliegenden Fall ohne Belang. Die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion, die im Zusammenhang mit dem Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers Akten angelegt hat, ist eine Behörde im Sinne von § 3 lit. a DSG. Gemäss § 5 Abs. 1 DSG gelten Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen, als Personendaten. Die strittigen Aktenstücke, welche Angaben privater Informanten über die Person des Beschwerdeführers enthalten, werden von dieser Begriffsumschreibung erfasst. Unter dem Bearbeiten von Personendaten ist jeder Umgang mit Personendaten, wie das Erheben, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben oder Vernichten, zu verstehen (§ 5 Abs. 3 DSG). § 18 DSG regelt das Recht der betroffenen Person (vgl. § 5 Abs. 2 DSG) auf Auskunft und Einsicht in ihre Personendaten. Gemäss Abs. 1 erhält jede Person auf Verlangen Auskunft, welche Daten über sie in einer bestimmten Datensammlung bearbeitet werden. Zudem ist der betroffenen Person auf Verlangen Einsicht in ihre Daten zu gewähren (§ 18 Abs. 3 DSG). Das Recht auf Auskunft und Einsicht darf gemäss § 19 DSG nur eingeschränkt oder verweigert werden, wenn dies wegen überwiegender öffentlicher Interessen oder überwiegender Interessen einer Drittperson erforderlich ist (lit. a) oder wenn es sich um Personendaten in Krankengeschichten und Handakten des medizinischen und sozialen Bereichs sowie des Straf- und Massnahmenvollzugs handelt und die Beschränkung zum Schutze der gesuchstellenden Person erforderlich ist (lit. b). Schliesslich räumt § 20 Abs. 1 DSG der betroffenen Person einen Berichtigungsanspruch ein, d.h. sie kann von der bearbeitenden Behörde verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt oder ergänzt werden.

Die Regelung des Akteneinsichtsrechts gemäss den §§ 18 und 19 DSG geht insofern über das bisher geltende Recht hinaus, als das Einsichtsrecht nicht auf entscheidungsrelevante Akten im Sinne von § 3 VoAkteneinsicht beschränkt bleibt. § 2 Abs. 3 DSG behält zwar abweichende und ergänzende Bestimmungen in anderen Gesetzen vor. Vorschriften auf Dekrets- oder Verordnungsstufe, die dem Datenschutzgesetz widersprechen, haben dagegen keinen Bestand mehr. § 3 VoAkteneinsicht ist somit nach Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes nur noch auf Aktenstücke anwendbar, die keine Personendaten enthalten.

5. Unter der Herrschaft des neuen Datenschutzgesetzes kann dem Beschwerdeführer folglich die Einsicht in die strittigen Aktenstücke nicht mehr mit der Begründung, sie seien für den Entscheid nicht wesentlich gewesen, verweigert werden.

a) Zu prüfen bleibt, ob allenfalls überwiegende Interessen von Drittpersonen im Sinne von § 19 lit. a DSG der Einsichtnahme entgegenstellen. Eine praktisch gleichlautende - und damit gesetzeskonforme - Einschränkung ist bereits in § 4 Abs. 1 VoAkteneinsicht enthalten. Die Vorinstanz hat das Gesuch

des Beschwerdeführers unter diesem Gesichtspunkt geprüft und ist dabei zum Schluss gelangt, dass das Geheimhaltungsinteresse der Informanten grösseres Gewicht besitze als das Interesse des Beschwerdeführers an der Einsichtnahme. Da das Verwaltungsgericht bisher auf eine Vorlage der strittigen Aktenstücke verzichtet hat, kann es nicht beurteilen, ob diese Interessenabwägung zutreffend ist. Hingegen lässt sich auch ohne Kenntnis des Inhalts dieser Aktenstücke feststellen, dass die Vorinstanz keine Erwägungen zur Tragweite des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes angestellt hatte. Dass das Verhältnismässigkeitsprinzip auch bei Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts anwendbar ist, ergibt sich unmittelbar aus § 19 DSG. Die gesetzliche Formulierung, wonach die Einsicht unter gewissen Voraussetzungen Uneingeschränkt oder verweigerte, werden darf, bringt klar zum Ausdruck, dass der Eingriff in das Einsichtsrecht des Betroffenen nicht weiter gehen darf, als dies im Einzelfall zum Schutze überwiegender Interessen erforderlich ist. Auch in § 4 Abs. 2 VoAkteneinsicht ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verankert. Dieser Vorschrift zufolge muss der Inhalt eines Aktenstückes, in welches die Einsicht verweigert wird, soweit bekanntgegeben werden, als dies ohne Verletzung der zu schätzenden Interessen möglich ist. Nach Auffassung der Vorinstanz besteht das Geheimhaltungsinteresse der Informanten in erster Linie darin, dass ihre Identität gegenüber dem Beschwerdeführer nicht preisgegeben wird. Es ist denkbar, dass diesem Interesse nur mit einer vollständigen Verweigerung der Akteneinsicht entsprochen werden kann, weil z.B. der Inhalt der Informationen Rückschlüsse auf den Autor zulässt. Ob im vorliegenden Fall solche Gründe für eine vollständige Verweigerung der Akteneinsicht bestehen, lässt sich ohne Kenntnis der strittigen Aktenstücke nicht beurteilen. Nach wie vor offen ist zudem, ob das Interesse der Informanten an der Geheimhaltung ihrer Identität überhaupt schutzwürdig ist. Ein solches Interesse dürfte - wie die Vorinstanz zu Recht bemerkt - zu bejahen sein, wenn die Auskunftsperson aus achtenswerten Gründen gehandelt hat. Auch die Beantwortung dieser Frage setzt die Kenntnis der entsprechenden Aktenstücke voraus.

b) Die Bestimmung der Schranken des Einsichtsrechts setzt eine Interessenabwägung voraus, die auf der Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffes beruht ("überwiegende Interessen einer Drittperson"). Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ist gemäss herrschender Lehre und Praxis grundsätzlich sowohl im verwaltungsinternen wie auch im gerichtlichen Beschwerdeverfahren frei überprüfbar (vgl. Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 66 B IIb). Immerhin auferlegen sich die Gerichte bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen Zurückhaltung und billigen den Verwaltungsbehörden einen gewissen Beurteilungsspielraum zu. Ein richterlicher Eingriff ist unzulässig, wenn die Auslegung der Verwaltungsbehörden vertretbar erscheint (vgl. BGE 107 Ib 116, 104 Ib 108; VGE vom 28. August 1991 i.S. T und H.J.; Häfelin/Müller, a.a.O., S. 79 f.). Die Praxis des Bundesgerichts anerkennt namentlich auch bei Interessenabwägungen das Vorhandensein eines solchen Beurteilungsspielraums (vgl. BGE 115 Ib 135 E. 3). Mit Rücksicht auf diesen Beurteilungsspielraum verzichtet das Verwaltungsgericht darauf, die vorstehend skizzierten Fragen - nach Vorlage der strittigen Aktenstücke - selbst zu entscheiden. Die Angelegenheit ist vielmehr an die Vorinstanz zurückzuweisen, um ihr Gelegenheit zu geben, das Einsichtsgesuch unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nochmals umfassend zu prüfen.

6. Der vorliegende Streitfall illustriert recht anschaulich das Spannungsverhältnis zwischen dem Einsichtsinteresse des Betroffenen und dem Diskretionsbedürfnis von Drittpersonen, die einer Behörde unaufgefordert Informationen haben zukommen lassen. Nachdem das Datenschutzgesetz eine Beschränkung des Einsichtsrechts auf entscheidungsrelevante Aktenstücke nicht mehr zulässt, stellt sich die Frage, wie sich die Behörden künftig gegenüber privaten Informanten verhalten sollen. Ein Interessenkonflikt, wie er im vorliegenden Streitfall aufgetreten ist, lässt sich vermeiden, wenn die Behörde Eingaben privater Informanten an den Absender zurückschickt und diesen darauf aufmerksam macht, dass die Diskretion nicht gewährleistet werden könne. Die Behörde hätte es sodann dem Informanten zu überlassen, ob er - in Kenntnis dieses Risikos - seine Eingabe nochmals einreichen will. Eine Eingabe könnte allenfalls dann direkt zu den Akten genommen werden, wenn die Erheblichkeit der Information und die Lauterkeit der Motive des Informanten ausser Zweifel stehen. In einem solchen Fall wird das Interesse des Informanten an der Geheimhaltung seiner Identität regelmässig überwiegen.

Diese Überlegungen sollen lediglich eine mögliche Lösung des Problems aufzeigen und sind für die zuständigen Behörden keinesfalls bindend.

VGE vom 24.6.1992 i. S. G.V. (Nr. 49).