



1C_452/2018

Urteil vom 15. April 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Muschiatti,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Informationszugang,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 25. Juli 2018 (VB.2018.00182).

Sachverhalt:

A.

Am 28. November 2017 stellten A. _____ und B. _____ zusammen mit weiteren 21 Mitgliedern der Synode der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Zürich beim Kirchenrat ein Gesuch um Informationszugang. Sie verlangten Einblick in den Auszug sämtlicher Wertschriftendepots, welche die Kirche bei der Bank C. _____ und - soweit noch bestehend - bei der Bank D. _____ am 31. Dezember 2016 und am 30. September 2017 besass. Ebenso beehrten sie Einsicht in die Auszüge der Konten bei diesen Banken vom 1. Januar bis am 30. September 2017 sowie in die Beratungsverträge. Der Kirchenrat entsprach am 31. Januar 2018 dem Gesuch teilweise. Er gewährte den Gesuchstellern Einblick in den Basisvertrag der Evangelisch-reformierten Kirche mit der Bank C. _____ vom 17./22. August 2017. Hingegen verweigerte er ihnen die Einsicht in die Depot- und Kontoauszüge. Soweit das Gesuch die Bank D. _____ betraf, erklärte er es als gegenstandslos, da im fraglichen Zeitraum keine Geschäftsbeziehungen mehr zu ihr bestanden.

B.

A. _____ und B. _____ fochten diesen Beschluss bei der Rekurskommission der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich an. Letztere trat auf den Rekurs nicht ein, da sie ihre Zuständigkeit verneinte, und überwies das Verfahren an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. In der Folge nahm das Verwaltungsgericht das Rechtsmittel als Beschwerde entgegen und wies diese am 25. Juli 2018 ab.

C.

Gegen den zuletzt genannten Entscheid des Verwaltungsgerichts erheben A. _____ und B. _____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht und beantragen, es sei die Sache zur nochmaligen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Eventuell seien die

Entscheide des Verwaltungsgerichts und des Kirchenrats aufzuheben und die verlangte Einsicht in die Depot- und Kontoauszüge zu gewähren.

Der Kirchenrat hat zur Beschwerde Stellung genommen, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen. Das Verwaltungsgericht hat sich zur Höhe der vorinstanzlichen Gerichtskosten geäußert und im Übrigen auf eine Vernehmlassung verzichtet. Weitere Eingaben der Beteiligten sind nicht erfolgt.

Erwägungen:

1.

Der angefochtene Entscheid beurteilt den Anspruch der Beschwerdeführer auf Einsicht in Akten der Evangelisch-reformierten Landeskirche. Es handelt sich dabei um eine Streitigkeit, die auf öffentlichem Recht beruht. Gegen den vorinstanzlichen Entscheid ist deshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG grundsätzlich zulässig. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

Die Beschwerdeführer beantragen ausdrücklich nur die Rückweisung der Sache zur nochmaligen Beurteilung an die Vorinstanz. Darin ist sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids enthalten (vgl. dazu auch **BGE 133 II 409** E. 1.4 S. 414 f.).

Da alle Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die erhobene Beschwerde einzutreten.

2.

Streitgegenstand bildet das Recht der Beschwerdeführer auf Einsicht in die Depot- und Kontoauszüge der Evangelisch-reformierten Landeskirche. Mit der begehrten Einsicht wollen die Beschwerdeführer ersehen, auf welche Weise die Landeskirche ihr Finanzvermögen anlegt.

2.1. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche ist im Kanton Zürich eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 130 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV; SR 131.211]; §§ 1 ff. des kantonalen Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1]). Es ist unbestritten, dass sich der geltend gemachte Anspruch auf Informationszugang gegenüber dem Kirchenrat nach dem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) richtet. Denn der Kirchenrat stellt ein öffentliches Organ im Sinne von § 2 Abs. 1 IDG dar (vgl. Beat Rudin, in: Baeriswyl/Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], 2012, N. 4 zu § 3 IDG). In Übereinstimmung damit sieht Art. 23 Abs. 1 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche für den Kanton Zürich vom 17. März 2009 (KiO; LS 181.10) vor, dass sich die Bearbeitung und Bekanntgabe von Informationen, Personendaten und besonderen Personendaten nach dem kantonalen Recht richten.

2.2. § 20 Abs. 1 IDG bestimmt, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen hat. Nach § 23 Abs. 1 IDG kann die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigert werden, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Der Kirchenrat gelangte zum Schluss, dass die Gewährung der Einsicht in die Depot- und Kontoauszüge eine auf Sicherheit und Rentabilität ausgerichtete Anlagepolitik der Landeskirche gefährden könnte und verweigerte daher unter Berufung auf ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäss § 23 Abs. 1 IDG die Einsicht.

Die Vorinstanz geht demgegenüber davon aus, dem Informationszugang stehe eine besondere Norm entgegen. Die Berichterstattung über den Finanzhaushalt der Landeskirche sei in der Finanzverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 19. Januar 2010 (FiVO; LS 181.13) abschliessend geregelt. Es bestehe die gleiche Rechtslage wie im Kanton, wo das Gesetz über das Controlling und die Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) ebenfalls eine spezialgesetzliche Regelung enthalte, die der allgemeinen Norm auf Informationszugang gemäss § 20 IDG vorgehe. Es sei deshalb allein anhand der Bestimmungen der FiVO zu prüfen, ob den Beschwerdeführern die von ihnen verlangte Einsicht zu gewähren sei. Zur Beurteilung dieser Frage sei indessen das Verwaltungsgericht nicht zuständig, da es sich dabei nicht um staatliches Recht handle. Eine Rücküberweisung an die kirchliche Rekurskommission könne jedoch unterbleiben, da die Beschwerdeführer ihr Einsichtsgesuch nur auf die Bestimmungen des IDG stützten. Da nach den Letzteren kein Einsichtsanspruch bestehe, weist die Vorinstanz die Beschwerde ab. Sie fügt noch an, dass den Beschwerdeführern dadurch kein Rechtsverlust drohe. Die Vorinstanz geht offensichtlich davon aus, dass die Beschwerdeführer ein neues, auf die Bestimmungen der FiVO gestütztes Einsichtsgesuch stellen könnten.

2.3. Die Beschwerdeführer kritisieren die vorinstanzliche Argumentation unter verschiedenen Gesichtspunkten. Zunächst werfen sie dem Verwaltungsgericht eine Verletzung der Begründungspflicht vor, da es überhaupt nicht näher dargelegt habe, warum die Bestimmungen des CRG bzw. der FiVO dem Informationszugangsanspruch nach § 20 IDG vorgingen. Insbesondere sei widersprüchlich, wenn das Verwaltungsgericht die Bestimmungen der FiVO zwar als *lex specialis* zu jenen des IDG qualifiziere, gleichzeitig aber ausführe, es sei zur Anwendung der FiVO sachlich gar nicht zuständig. Weiter machen die Beschwerdeführer eine Rechtsverweigerung und eine Verletzung der Rechtsweggarantie geltend. Das Verwaltungsgericht hätte die Sache an die Rekurskommission zurückweisen müssen, wenn es sich selber für die Beurteilung des Zugangsanspruchs sachlich nicht für zuständig gehalten habe. Es sei offenkundig, dass die Abweisung der Beschwerde für sie zu einem Rechtsverlust führe. Sie hätten namentlich die

Verfahrenskosten zu tragen, die sie zudem als unverhältnismässig hoch rügen. Schliesslich wenden sich die Beschwerdeführer auch gegen die vorinstanzliche Auffassung, dass die FiVO einen speziellen Erlass darstelle, welcher die Anwendung der Bestimmungen des IDG zurückdränge. Sinngemäss rügen sie diese Ansicht als willkürlich.

Wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt, erübrigt es sich, auf alle erhobenen Rügen einzugehen.

3.

Die Vorinstanz stützt die Abweisung des Informationszugangsgesuchs der Beschwerdeführer auf § 23 Abs. 1 IDG. Sie erklärt, die Bestimmungen des staatlichen bzw. kirchlichen Finanzhaushaltsrechts seien Normen, welche der Einsichtsgewährung von vornherein entgegenstünden. Die Vorinstanz führt zwar weiter aus, ein Einsichtsrecht könnte gestützt auf Bestimmungen der FiVO bestehen. Dieses Recht hätte seine Grundlage aber nicht in den Bestimmungen des IDG. Vielmehr müsste nach der vorinstanzlichen Ansicht für seine Geltendmachung ein neues Gesuch eingereicht und entsprechend begründet werden.

Diese Auslegung des kantonalen Rechts liegt zwar nicht gerade auf der Hand. Sie ist aber nicht in sich widersprüchlich und bewirkt auch nicht ohne Weiteres eine Rechtsverweigerung, wie dies die Beschwerdeführer behaupten. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob die vorinstanzliche Ansicht, dass die Bestimmungen der FiVO den Informationszugang in genereller Weise einschränken, auf einer haltbaren Auslegung beruht oder ob sie als willkürlich zu bezeichnen ist (vgl. zum Begriff der Willkür **BGE 144 I 170 E. 7.3 S. 174; 141 I 70 E. 2.2 S. 72**; je mit Hinweisen), wie dies die Beschwerdeführer geltend machen.

4.

4.1. Die Bestimmungen des IDG konkretisieren den in Art. 17 KV verankerten Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dieser verwirklicht im Kanton Zürich in der Verwaltung das Öffentlichkeitsprinzip, nach dem grundsätzlich jede Person die bei öffentlichen Organen vorhandenen Informationen einsehen kann (Urteil des Bundesgerichts 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.2, in: ZBI 119/2018 S. 440). Einschränkungen dieses Grundsatzes kommen gemäss dem Titel vor § 23 IDG nur "im Einzelfall" in Betracht. Rechtliche Bestimmungen, die gemäss § 23 Abs. 1 IDG den Zugang einschränken, können sich auf bestimmte Informationen beziehen oder auch einen bestimmten Sachbereich der Geheimhaltung unterstellen. Doch muss dieser klar umgrenzt sein und der Ausschluss einem klar erkennbaren gesetzgeberischen Willen entsprechen (vgl. Rudin, a.a.O., N. 5 und 9 zu § 23 IDG).

4.2. Die Bestimmungen der FiVO regeln namentlich die Haushaltsführung, das Controlling und die Berichterstattung der Landeskirche in finanziellen Angelegenheiten (§§ 1 und 14 ff. FiVO). Sie richten sich vor allem an den Kirchenrat als kirchliche Exekutivbehörde (§ 7 Abs. 1 lit. b KiG; Art. 220 Abs. 1 KiO i.V.m. § 48 FiVO). Die Kirchensynode übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des Kirchenrats aus und hat den Jahresbericht und die Rechnungen abzunehmen (vgl. Art. 214 lit. i, Art. 215 lit. e KiO). Gemäss § 66 Abs. 1 FiVO i.V.m. Art. 222 Abs. 1 KiO verabschiedet der Kirchenrat die Jahresrechnungen, nach der Prüfung durch die Revisionsstelle, zuhanden der Kirchensynode und erstattet ihr darüber Bericht. Die Finanzkommission der Kirchensynode erhält den Revisionsbericht vorgängig zur Rechnungsabnahme der Kirchensynode zugestellt (vgl. § 66 Abs. 2 FiVO i.V.m. § 77 der Geschäftsordnung der Evangelisch-reformierten Kirchensynode des Kantons Zürich vom 15. März 2011 [GO; LS 181.21]). Der Beschwerdegegner weist in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommission der Kirchensynode eine vollumfängliche Einsicht in die Verwaltung des Finanzvermögens - und damit auch in die fraglichen Depot- und Kontoauszüge - erhalten. Die genannten Bestimmungen tragen zur Sicherstellung einer geordneten und den allgemeinen Grundsätzen entsprechenden Haushaltsführung (vgl. § 4 und § 11 FiVO) bei. Die von der Vorinstanz besonders erwähnte Berichterstattung dient der parlamentarischen Kontrolle.

4.3. Die Regelungen der FiVO bezwecken nach dem Ausgeführten zwar die Wahrung öffentlicher Interessen, doch ist nicht ersichtlich, dass damit gleichzeitig der Anspruch auf Informationszugang nach § 20 Abs. 1 IDG eingeschränkt werden sollte. Dass eine gut ausgebaute Kontrolle der Haushaltsführung des Kirchenrats besteht, lässt das individuelle Recht auf Informationszugang keineswegs obsolet erscheinen. Der Öffentlichkeitsgrundsatz will vielmehr für alle Bürger Transparenz herstellen und so das Vertrauen in die Verwaltung und in ihr Funktionieren fördern. Ausserdem dient dieser Grundsatz auch der Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV), und er trägt zur Verwaltungsmodernisierung bei (**BGE 142 II 313 E. 3.1 S. 315 f.**). Der vom Beschwerdegegner in der Vernehmlassung genannte § 66 FiVO regelt nur die Prüfung der Jahresrechnungen. Auch sonst wird nicht dargetan, inwiefern die FiVO die oben bei E. 4.1 dargelegten Anforderungen für eine Beschränkung des Informationszugangs erfüllen soll. Die Vorinstanz verkennt, dass die Vorschriften über die Haushaltsführung, das Controlling und die Berichterstattung nicht in genügend bestimmter bzw. umgrenzter Weise eine Geheimhaltung bestimmter Informationen oder eines Sachbereichs regeln. Es verstösst in grober Weise gegen § 23 Abs. 1 IDG, wenn die Vorinstanz im vorliegenden Zusammenhang dennoch vom Vorliegen rechtlicher Bestimmungen ausgeht, die den Informationszugang einschränken. Der angefochtene Entscheid erweist sich demzufolge als offensichtlich unhaltbar und verletzt das Willkürverbot (Art. 9 BV).

Diesem Ergebnis steht auch nicht entgegen, dass den Mitgliedern der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission der Kirchensynode Einblick in die Depot- und Kontoauszüge gewährt wird, sie aber diese Unterlagen der Öffentlichkeit in der Regel nicht bekannt geben (vgl. § 96 GO). Das Kommissionsgeheimnis schliesst den Zugang zu Informationen, welche die Verwaltung ohnehin besitzt und

die nicht allein für eine Kommissionssitzung erstellt werden, nicht aus (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 2.4).

4.4. Die Verweigerung des Informationszugangs durch die Vorinstanz ist somit aufgrund einer willkürlichen Auslegung des kantonalen Rechts erfolgt. Der Kirchenrat hatte den Einblick ursprünglich unter Berufung auf ein überwiegendes öffentliches Interesse abgelehnt (vgl. vorn E. 2.2). Die Vorinstanz hat nicht geprüft, ob diese Begründung eine Zugangsverweigerung rechtfertigt. Da das Bundesgericht die Anwendung kantonalen Rechts nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür überprüft, kommt eine Motivsubstitution von vornherein nicht in Betracht. Die Sache ist vielmehr zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.

Aus diesen Gründen ist die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind für das bundesgerichtliche Verfahren keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen, weil sie keinen ausserordentlichen Aufwand darzutun vermögen (Art. 68 BGG; **BGE 133 III 439** E. 4 S. 446).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 25. Juli 2018 aufgehoben. Die Sache wird zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. April 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet