



1C_370/2020

Urteil vom 14. Juni 2021

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichterin Jametti,
Bundesrichter Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte

Kanton Zürich,
Beschwerdeführer,
handelnd durch die Gesundheitsdirektion
des Kantons Zürich, Stampfenbachstrasse 30,
Postfach, 8090 Zürich,
und diese vertreten durch
Rechtsanwältin Prof. Dr. iur. Isabelle Häner
und Rechtsanwalt Dr. iur. Livio Bundi,
Bahnhofstrasse 70, Postfach, 8021 Zürich,

gegen

Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Martin Stoll, Geschäftsführer,
Dammweg 9, 3001 Bern.

Gegenstand

Informationszugang,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer,
vom 14. Mai 2020 (VB.2020.00112).

Sachverhalt:

A.

Am 25. September 2018 ersuchte der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich um Einsichtnahme in Einladungen und Traktandenlisten der Vorstandssitzungen der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) des Jahres 2017 inklusive Beilagen. Die Gesundheitsdirektion leitete das Gesuch an die GDK weiter, welche die Einsichtnahme mit E-Mail vom 1. November 2018 ablehnte. Am 16. November 2018 erneuerte der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch sein Informationszugangsgesuch vor der Gesundheitsdirektion. Diese trat auf das Gesuch ein, wies dieses jedoch ab mit der Begründung, das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung überwiege im vorliegenden Fall.

B.

Der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch rekurrierte dagegen beim Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher den Rekurs mit Beschluss vom 15. Januar 2020 abwies, soweit er darauf eintrat. In der Begründung führt er aus, die Gesundheitsdirektion habe das Informationsgesuch zu Recht abgewiesen bzw. hätte darauf mangels Zuständigkeit gar nicht erst eintreten dürfen.

C.

Eine dagegen vom Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich teilweise gut. Es hob die Verfügung der Gesundheitsdirektion sowie die Dispositiv-Ziffer I des Beschlusses des Regierungsrats auf und wies die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Gesundheitsdirektion zurück.

D.

Dagegen erhob der Kanton Zürich, handelnd durch die Gesundheitsdirektion, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Urteils.

Der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid betreffend Informationszugang und somit ein Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen anfechtbaren Zwischenentscheid (Art. 92 und Art. 93 BGG); wie im Folgenden ausgeführt wird, fehlt dem Beschwerdeführer jedoch die Beschwerdelegitimation.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer – der Kanton Zürich – ist ein Gemeinwesen. Ihm steht kein besonderes Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 2 BGG zu. Als Grundlage für seine Beschwerdeberechtigung kommt somit nur die allgemeine Bestimmung von Art. 89 Abs. 1 BGG in Betracht. Der Beschwerdeführer beruft sich denn auch allein auf diese Norm.

2.2 Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Regelung ist auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch ein Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Privatpersonen oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis im Sinne dieser Regelung (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1 mit Hinweisen).

Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen. Insbesondere ist die im Rechtsmittelverfahren unterlegene

Vorinstanz nicht berechtigt, gegen den sie desavouierenden Entscheid an das Bundesgericht zu gelangen. Besondere Zurückhaltung ist geboten, wenn sich Organe desselben Gemeinwesens gegenüberstehen, namentlich die kantonalen Exekutivbehörden und das kantonale Verwaltungsgericht, da Streitigkeiten zwischen dieser und jener grundsätzlich nicht vom Bundesgericht entschieden werden sollen, erst recht dann nicht, wenn es um die Auslegung und Anwendung von kantonalem Recht geht (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1 f. mit Hinweisen).

2.3 In den Urteilen 1C_780/2013 vom 4. März 2014 (E. 3) und 1C_267/2020 vom 22. Februar 2021 (E. 1.3.2) hat das Bundesgericht befunden, die Verwirklichung des in Art. 17 KV/ZH verankerten Öffentlichkeitsprinzips stelle im Bereich der Spitalaufsicht bzw. in jenem des Vollzugs des Asylrechts ein wichtiges öffentliches Interesse dar. Auch auf welche Art und Weise das Öffentlichkeitsprinzip im Bereich der (inter)kantonalen Gesundheitspolitik umgesetzt wird, berührt a priori wichtige öffentliche Interessen, namentlich die gute interkantonale Zusammenarbeit in der Gesundheitspolitik. Die Bejahung der Legitimation setzt jedoch nach der erwähnten Rechtsprechung zusätzlich voraus, dass der angefochtene Entscheid den Beschwerdeführer in diesen wichtigen öffentlichen Interessen in erheblicher Weise betrifft bzw. dem Entscheid eine präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt.

Dazu führt der Beschwerdeführer aus, dem angefochtenen Entscheid komme präjudizielle Wirkung zu, da der Kanton Zürich noch nie Dokumente einer interkantonalen Organisation gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip herausgegeben habe. Ein solcher Entscheid würde einen Dambruch bewirken, zumal er das Öffentlichkeitsprinzip für interkantonale Institutionen einführen würde und damit generell Auswirkungen auf die Öffentlichkeit interkantonomer Institutionen hätte. Der Beschwerdeführer schliesst daraus, er sei in qualifizierter Weise betroffen.

2.4 Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers wird dieser durch den angefochtenen Entscheid nicht dazu verpflichtet, die angeforderten Dokumente der GDK herauszugeben; das Verwaltungsgericht hat lediglich befunden, die Gesundheitsdirektion habe nach ergänzender Sachverhaltsabklärung erneut über das Gesuch zu befinden. Inwiefern ein solcher Rückweisungsentscheid und die damit verbundene Möglichkeit, dass zu einem von der GDK erstellten Dokument Zugang gewährt werden könnte, eine erhebliche Betroffenheit des Kantons Zürich in seiner Aufgabenerfüllung begründen könnte, zeigt der Beschwerdeführer

nicht auf. Dies ist vor dem Hintergrund der nach der erwähnten Rechtsprechung restriktiv auszulegenden Ausnahme der Beschwerdelegitimation von Gemeinwesen gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG auch nicht zu erkennen.

Weiter ist nicht ersichtlich, inwiefern der angefochtene Entscheid eine präjudizielle Wirkung haben soll, zumal das Verwaltungsgericht unter Auslegung kantonalen Rechts einzig entschieden hat, die Gesundheitsdirektion sei zuständig für die materielle Behandlung des Gesuchs. Dies entspricht vielmehr dem Grundprinzip des im Kanton Zürich in Art. 17 KV/ZH verankerten Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung, wonach a priori *alle* bei der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Dokumente zugänglich sind, und stellt somit kein Präjudiz dar (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_390/2018 vom 21. November 2018 E. 3; 1C_304/2017 vom 8. September 2017 E. 2.2). Im Übrigen ergibt sich weder aus dem Wortlaut des Art. 17 KV/ZH noch aus dem Gesetz des Kantons Zürich über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG/ZH; LS 170.4), dass bei der grundsätzlichen Geltung des Öffentlichkeitsprinzips die Herkunft der Dokumente eine Rolle spielt. Vielmehr hat jede Person nach § 20 Abs. 1 IDG/ZH Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen, wobei Informationen "alle Aufzeichnungen [sind], welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger" (§ 3 Abs. 2 IDG/ZH). Die Lehre betont zudem explizit, dass die (im Gesetz nicht erwähnte) Herkunft der Dokumente ebenfalls keine Rolle spielt (BEAT RUDIN, in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, N. 7 zu § 3; vgl. auch für die Bundesebene Art. 5 Abs. 1 lit. b BGÖ).

Der Umstand, dass das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Zürich gilt, führt auch nicht zu dessen Einführung für interkantonale Institutionen. Die Verwaltung des Kantons Zürich verfügt über zahlreiche Informationen und Dokumente, die von Organisationen, Institutionen oder auch privaten Unternehmen stammen, die das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennen; die Behandlung eines Zugangsgesuchs bezüglich dieser Dokumente bedeutet nicht, dass dadurch in diesen Organisationen das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wird.

2.5 Die Herkunft der ersuchten Dokumente ist hingegen unter Umständen ein Element, das bei der Frage der Zugangsgewährung und insbesondere bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen ist. Sollte die Vorinstanz dem vorliegend strittigen Einsichtsgesuch schluss-

endlich stattgeben und könnte der Kanton Zürich darlegen, dass er durch die Offenlegung der Einladungen und Traktandenlisten der Vorstandssitzungen der GDK des Jahres 2017 inklusive Beilagen in wichtigen öffentlichen Interessen erheblich betroffen wäre, könnte ein solcher Entscheid – bei Vorliegen aller anderen formellen Voraussetzungen – beim Bundesgericht angefochten werden; dies ist jedoch, wie ausgeführt, nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids.

Somit fehlt es vorliegend an der von der Rechtsprechung geforderten erheblichen Betroffenheit des Beschwerdeführers. Dieser ist nicht beschwerdelegitimiert.

3.

Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegner hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

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

Lausanne, 14. Juni 2021

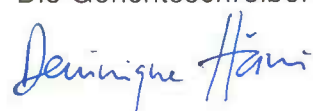
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:



Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin:



Hänni

