

BGer 1C 509/2016 vom 9. Februar 2017

Bundesgericht, 2017-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_509_2016

FR: TF 1C 509/2016 du 9 février 2017

IT: TF 1C 509/2016 del 9 febbraio 2017

Regeste

Informationszugang | Verwaltungsverfahren

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerinnen, die am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben, sind durch den angefochtenen Entscheid berührt, weil sie betreffende Informationen offengelegt werden sollen. Sie erblicken darin insbesondere eine Gefahr, dass ihr betrieblicher Erfolg beeinträchtigt und Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten. Ihre Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist somit gegeben. Auf die Beschwerde ist vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG) einzutreten.

E. 1.2

Näher zu bestimmen ist zunächst der Streitgegenstand, zumal die Beschwerdeführerinnen vorbringen, es sei nicht klar, welche Unterlagen vom Zugangsgesuch erfasst würden und somit zugänglich gemacht werden müssten. Dabei übersehen sie aber, dass bereits das AWA in seinem Entscheid vom 7. Januar 2015 ausführte, die in der Bewilligung vom 13. Juli 2009 als "massgebende Unterlagen" bezeichneten Dokumente bildeten Bestandteil des zu beurteilenden Zugangsgesuchs. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen gehört der Umweltverträglichkeitsbericht vom 9. Januar 2015 samt seinen Anhängen 2-1 bis 15-1 dazu. Die Volkswirtschaftsdirektion bestätigte denn auch mit Blick auf die Anhänge zur Baubewilligung vom 13. Juli 2009, dass diese vom Informationszugangsgesuch erfasst würden und somit zugänglich zu machen seien. Zu prüfen ist somit, ob dem Beschwerdegegner in Nachachtung des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) und § 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG/ZH; LS 170.4) zu Recht Zugang zur Baubewilligung vom 13. Juli 2009 und zur Umweltverträglichkeitsprüfung vom 5. Juni 2009 samt den im jeweiligen Dokument aufgeführten Anhängen bzw. den darin als massgeblich bezeichneten Unterlagen gewährt wurde.

E. 2

Soweit die Beschwerdeführerinnen vorbringen, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt, erweist sich ihr Einwand als unbegründet. Es trifft zwar zu, dass sie in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde neben

zahlreichen anderen Einwänden auch die Rüge vorgebracht haben, dass die Gesamtheit der nachgesuchten Informationen Aufschluss über betriebsinterne Prozessabläufe gebe, an deren Geheimhaltung ein überwiegendes privates Interesse bestehe. Eine Rechtsmittelinstanz ist indessen nicht verpflichtet, sich mit allen Parteivorbringen eingehend auseinanderzusetzen und jedes einzelne Argument ausdrücklich zu widerlegen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236 mit Hinweis). Die Vorinstanz hat im angefochtenen Urteil zu verschiedenen, in den streitgegenständlichen Unterlagen und ihren Anhängen thematisierten Aspekten der Abfallbehandlung Stellung genommen und dabei nicht nur dargelegt, weshalb diese ihrer Ansicht nach keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse berühren, sondern auch, weshalb daran keine berechtigten Geheimhaltungsinteressen bestehen. Wenn sie es sodann unterliess, sich ausdrücklich zum privaten Interesse an der Geheimhaltung der Gesamtheit dieser Informationen zu äussern, stellt dies keine Verletzung der Begründungspflicht dar. Aus dem angefochtenen Entscheid gehen die Motive für die Abweisung der Beschwerde mit genügender Klarheit hervor, so dass die Beschwerdeführerinnen in der Lage waren, das verwaltungsgerichtliche Urteil sachgerecht anzufechten.

E. 3

In materieller Hinsicht bringen die Beschwerdeführerinnen vor, die vollständige Einsichtsgewährung in die streitbetroffenen Unterlagen verletze ihren Anspruch auf Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten (Art. 13 Abs. 2 BV), ihr Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Insbesondere sei der Eingriff in die Grundrechte unverhältnismässig.

E. 3.1

Gemäss Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbräuchen ihrer persönlichen Daten. Im Bereich des Datenschutzes garantiert das verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dass grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die fraglichen Informationen tatsächlich sind, dem Einzelnen die Herrschaft über seine personenbezogenen Daten zusteht (BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 f.; 138 II 346 E. 8.2 S. 359 f.). Neben natürlichen können sich auch juristische Personen auf diesen Anspruch berufen (vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 73 zu Art. 13 BV). Da die in den streitbetroffenen Unterlagen enthaltenen Angaben den Beschwerdeführerinnen als Betreiberinnen des BAZO zugeordnet werden können, stellt die Zugangsgewährung dazu einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Dem verfassungsmässigen Anspruch der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) kommt hier keine darüber hinausgehende Bedeutung zu. Ob nebst dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zusätzlich die von den Beschwerdeführerinnen angerufene Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV tangiert ist, kann dahingestellt bleiben, da ohnehin die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten nach Art. 36 BV zu prüfen sind und mit Blick auf die Wirtschaftsfreiheit im vorliegenden Zusammenhang keine strengeren Anforderungen bestehen. Danach bedürfen Einschränkungen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 mit Hinweis).

E. 3.2

Gemäss Art. 17 KV/ZH hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Diese Bestimmung statuiert das Öffentlichkeitsprinzip, das auf Gesetzesstufe im IDG/ZH präzisiert wird. Dessen § 20 Abs. 1 sieht vor, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen hat. Der Verfassungs- und Gesetzgeber hat damit einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt (Urteil 1C_413/2016 vom 17. November 2016 E. 3.1). Jede Person, die bei öffentlichen Organen vorhandene Informationen einsehen möchte, hat demnach im Geltungsbereich des IDG/ZH einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf. Da vorliegend unstreitig ist, dass die streitbetroffenen Unterlagen beim AWA als öffentliches Organ vorhanden sind, stellt Art. 17 KV/ZH i.V.m. § 20 Abs. 1 IDG/ZH eine genügende gesetzliche Grundlage dar, um die darin enthaltenen Informationen uneingeschränkt zugänglich zu machen.

E. 3.3

Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit des Eingriffs und die im Einzelfall vorzunehmende Interessenabwägung ist neben Art. 17 KV/ZH auch § 23 Abs. 1 IDG/ZH zu beachten. Danach verweigert das öffentliche Organ die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Gestützt darauf ist somit eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse am Zugang zu den umstrittenen Informationen und dem Schutz öffentlicher oder privater Interessen derjenigen Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (Urteil 1C_413/2016 vom 17. November 2016 E. 3.2). Mit der Vorinstanz ist dabei davon auszugehen, dass zur Privatsphäre juristischer Personen insbesondere Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse gehören (vgl. BRUNO BAERISWYL, in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, N. 23 zu § 23 IDG/ZH). Demgegenüber stellt der mit dem Erlass des IDG/ZH vollzogene Paradigmenwechsel einen Grundsatz des freien Zugangs zu den bei öffentlichen Organen vorhandenen Informationen auf (vgl. BAERISWYL, a.a.O., N. 1 zu § 23 IDG/ZH). Zur Abweichung von diesem Prinzip ist insbesondere aufzuzeigen, dass bzw. inwiefern eine rechtliche Bestimmung oder überwiegende öffentliche oder private Interessen der Zugangsgewährung entgegenstehen. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 125.3) reicht dabei ein bloss abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht aus. Vielmehr hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der vollzogene Paradigmenwechsel unterlaufen würde (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4 S. 336; 340 E. 2.2 S. 344 f.).

E. 3.4

Die Beschwerdeführerinnen haben im vorliegenden Verfahren eine eigene Kopie der streitbetroffenen Unterlagen eingereicht, in der sie zahlreiche Passagen aufgrund überwiegender privater Interessen anonymisiert bzw. abgedeckt haben. In ihrer Rechtsschrift legen sie aber grösstenteils nicht in konkreter Weise dar, inwiefern die

Offenlegung der unkenntlich gemachten Informationen eine erhebliche Gefährdung von privaten Interessen bewirken kann und weshalb im Einzelfall das Geheimhaltungsinteresse gegenüber jenem an der Transparenz vorgeht. Der Vorinstanz ist darin zuzustimmen, dass es nicht Sache der Rechtsmittelbehörden ist, die zahlreichen abgedeckten Stellen in den jeweiligen Dokumenten darauf zu überprüfen, ob an deren Geheimhaltung ein überwiegendes privates Interesse besteht, ohne dass die Beschwerdeführerinnen selbst ein solches darlegen. Ihre Mitwirkung wäre aufgrund der komplexen Prozessabläufe des Recyclings von Baumaterialien und der Altlastensanierung unumgänglich gewesen.

E. 3.5

Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, der Offenlegung von Bindemittelzusammensetzungen oder von Stoffen, die nicht verwendet werden, stehe das Fabrikationsgeheimnis entgegen. Ein solches umfasst technische Informationen über Fabrikations-, Produktions- oder Konstruktionsverfahren, die nicht allgemein bekannt oder leicht zugänglich sind, und die ihr Inhaber berechtigterweise nicht offenbaren möchte (vgl. BGE 103 IV 283 E. 2b S. 284; 88 II 319 E. 1 S. 322; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, N. 43 zu Art. 7 BGÖ ; ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar zum DSG und BGÖ, 3. Aufl. 2014, N. 42 zu Art. 7 BGÖ). Die Beschwerdeführerinnen legen in der Rechtsschrift nicht dar, welche der zahlreichen Abdeckungen in den umfangreichen Unterlagen sie zur Wahrung des geltend gemachten Fabrikationsgeheimnisses vorgenommen haben. Soweit damit die Angaben zu den Zusatzmitteln in der Baubewilligung bzw. der UVP gemeint sind, ist ihnen entgegenzuhalten, dass darin bloss (chemische) Grundstoffe genannt werden. Deren genaue Zusammensetzung für die Behandlung von Abfällen lässt sich daraus nicht ableiten. Da davon auszugehen ist, dass diese je nach Kategorie der zu behandelnden, kontaminierten Materialien unterschiedlich ist, erscheint der von den Beschwerdeführerinnen durch die Offenlegung der Grundstoffe befürchtete Verlust eines Wettbewerbsvorteils lediglich entfernt möglich zu sein. Ausserdem ist zu beachten, dass in der von den Beschwerdeführerinnen eingereichten, mit Abdeckungen versehenen Kopie der streitbetreffenden Unterlagen, die dem Beschwerdegegner im vorliegenden Verfahren zugestellt wurde, die Stoffbezeichnungen in Anhang 14-1 zum Umweltverträglichkeitsbericht vom 9. Januar 2009 nicht unkenntlich gemacht worden sind.

E. 3.6

Mit Blick auf die patentgeschützte Lüftungstechnik machen die Beschwerdeführerinnen geltend, eine Bekanntgabe der in der Baubewilligung und der UVP enthaltenen Informationen dazu könne in Kombination mit den Angaben in den Patentschriften zu einer Offenlegung wesentlicher Prozessabfolgen führen. Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Abgesehen davon, dass das befürchtete Schadensrisiko vage ist und lediglich denkbar erscheint, ist nicht ersichtlich, inwiefern aus den wenigen Angaben zur Lüftung in der Baubewilligung und der UVP technische Informationen hervorgehen könnten, die über das in den Patentschriften bereits der Öffentlichkeit Preisgegebene hinausgehen. Überdies haben die Beschwerdeführerinnen in der von ihnen eingereichten Kopie der streitgegenständlichen Unterlagen auf eine Abdeckung des Anhangs 2-5 zum Umweltverträglichkeitsbericht verzichtet, der ein detailliertes Schema zur Abluftreinigung enthält.

E. 3.7

Die Beschwerdeführerinnen bringen ferner vor, die Angaben in der Baubewilligung und in der UVP zum örtlichen Umkreis, aus dem die kontaminierten Materialien stammen, und zu den Schadstoffen, die diesen entnommen werden können, liessen Rückschlüsse auf das durch das Geschäftsgeheimnis geschützte Lieferantensegment zu. Damit vermögen sie nicht durchzudringen. Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses wird zwar grundsätzlich weit verstanden: Ihm werden etwa alle Informationen zugewiesen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte bzw. die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens oder zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden (BGE 142 II 340 E. 3.2 S. 345). Vorliegend ist aber nicht ersichtlich, inwiefern ein solches Geheimnis tangiert sein könnte, fallen Lieferanten doch ohnehin erst dann unter diesen Begriff, wenn deren Offenlegung sich negativ auf das Geschäftsergebnis auswirken könnte. Dass dies hier zutrifft, wird von den Beschwerdeführerinnen nicht behauptet. Ausserdem erscheint es nicht naheliegend, dass allein aus den ungefähren Angaben zum Umkreis, aus dem die Abfälle stammen, und den Schadstoffen, die diesen entnommen werden können, auf einzelne Lieferanten geschlossen werden kann. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, inwiefern an der Information, für welche Art von Böden ein Recycling im BAZO in Betracht kommt, ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bestehen soll.

E. 3.8

Soweit die Beschwerdeführerinnen sich schliesslich damit begnügen, die Abdeckungen in den Dokumenten pauschal damit zu rechtfertigen, dass die darin enthaltenen Informationen in ihrer Gesamtheit Rückschlüsse auf wesentliche betriebliche Abläufe ermöglichten, die aufgrund überwiegender privater Interessen geheim zu halten seien, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Zwar ist ihr Interesse an einer vertraulichen Behandlung der in den streitbetreffenden Unterlagen über ihren Betrieb enthaltenen Informationen nicht von der Hand zu weisen. Dieses ist aber insofern zu relativieren, als gemäss den für das Bundesgericht verbindlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG) bis auf die Baubewilligung bereits ein grosser Teil der Dokumente im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufgelegt ist und von jedermann eingesehen werden konnte. Dem geltend gemachten Geheimhaltungsinteresse kann somit nicht dieselbe Bedeutung zukommen, wie das für bisher geheim gebliebene Dokumente der Fall ist (vgl. Urteil 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3). Ebenfalls wird weder dargetan noch ist ersichtlich, inwiefern die strittigen Informationen geeignet sein sollen, den Beschwerdeführerinnen durch die Entwicklung von Konkurrenzstrategien einen Wettbewerbsvorteil wegzunehmen: Einerseits sind die in den streitgegenständlichen Unterlagen enthaltenen Angaben zu den Prozessabläufen über weite Strecken so allgemein gehalten, dass verbindliche Rückschlüsse auf konkrete Verarbeitungsschritte oder -details nicht möglich sind. Andererseits ist ein wesentlicher Teil dieser Angaben aufgrund des Baubewilligungsverfahrens, der Patentschriften und durch die von den Beschwerdeführerinnen eingereichte Kopie der Unterlagen ohnehin bereits bekannt gegeben worden. Insofern vermag das private Interesse der Beschwerdeführerinnen an einer bloss eingeschränkten Zugangsgewährung zu den streitgegenständlichen Dokumenten das durch das Öffentlichkeitsprinzip statuierte Interesse an der Transparenz nicht zu überwiegen. Dieses erweist sich denn auch als gewichtig, weil ein massgebliches öffentliches Interesse daran besteht zu erfahren, wie mit bei der Abfallbehandlung freigesetzten Schadstoffen oder anderen im Verarbeitungsprozess eingesetzten, gefährlichen Chemikalien umgegangen wird.

E. 4

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten unbegründet und somit abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Sie haben dem Beschwerdegegner zudem eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 4 BGG). Praxisgemäss hat die Gemeinde, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis gehandelt hat, keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.