

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00104 vom 25. Juni 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-06-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00104

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00104 du 25 juin 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00104 del 25 giugno 2015

Regeste

Informationszugang | Einsicht in einen Vertrag zwischen zwei Kantonen. Beschwerdelegitimation des Kantons (E. 1.2). Die Behörde kann nach § 23 Abs. 1 IDG die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigern, wenn unter anderem ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht. Ein öffentliches Interesse liegt beispielsweise vor, wenn die Bekanntgabe der Information die Beziehungen zu einem anderen Kanton beeinträchtigt (E. 2). Da vorliegend nicht die Gefahr besteht, dass Informationen, die von einem Kanton stammen, über einen anderen Kanton an die Öffentlichkeit gelangen, liegt kein öffentliches Interesse des beschwerdeführenden Kantons an der Geheimhaltung vor (E. 3.4). Es ist auch kein anderes öffentliches Interesse ersichtlich, welches das Interesse des Beschwerdegegners am Zugang zum Vertrag überwiegen würde (E. 3.5). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00104 Urteil der 3. Kammer vom 25. Juni 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen Kanton Thurgau, vertreten durch Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau, Beschwerdeführer, gegen A, vertreten durch B, Beschwerdegegner, und Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A stellte am 2. Oktober 2012 bei der Staatskanzlei des Kantons Zürich ein Gesuch um Einsicht in den bilateralen Vertrag zwischen dem Kanton Thurgau und der Gesundheitsdirektion Zürich betreffend Inspektionen von pharmazeutischen Betrieben im Kanton Thurgau. Die Staatskanzlei leitete das Gesuch zuständigkeitshalber an die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich weiter, die das Informationszugangsgesuch mit Verfügung vom 31. Dezember 2012 abwies. II. Dagegen rekurrierte A am 23. Januar 2013 beim Regierungsrat des Kantons Zürich mit dem Antrag um Aufhebung der Verfügung der Gesundheitsdirektion und Gewährung der vollständigen Einsicht in den bilateralen Vertrag betreffend Inspektionen von pharmazeutischen Betrieben im Kanton Thurgau, eventualiter unter Ausnahme derjenigen Passagen, an deren Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse. Der Regierungsrat hiess den Rekurs von A mit Beschluss vom 14. Januar 2015 gut, hob die angefochtene Verfügung auf und beauftragte die Gesundheitsdirektion, A uneingeschränkte Einsicht in den Vertrag zwischen dem Kanton Thurgau und der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich betreffend die Inspektion pharmazeutischer Betriebe im Kanton Thurgau vom 28. November/4. Dezember 2002 zu gewähren. III.

Gegen diesen Beschluss erhob der Kanton Thurgau am 17. Februar 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dem Antrag, es sei der angefochtene Regierungsratsbeschluss aufzuheben und das Informationszugangsgesuch vom 2. Oktober 2012 abzulehnen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A. Mit Beschwerdeantwort vom 18. März 2015 beantragte dieser die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Thurgau. Der Regierungsrat beantragte ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, während die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürichs Antrag auf Gutheissung der Beschwerde stellte. Die Kammer erwägt: 1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung von Beschwerden gegen Beschlüsse des Regierungsrats des Kantons Zürich betreffend den Informationszugang nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 1.2 Der Beschwerdegegner bestreitet die Beschwerdelegitimation des Kantons Thurgau. Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit – wie Kantone – zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Die Frage der Legitimation im Rahmen des kantonalen Beschwerdeverfahrens ist zudem unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Bestimmungen zu prüfen, müssen sich doch Parteien, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG]). Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Ihre Legitimation kann sich jedoch auch aus der allgemeinen, in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittenen Klausel von Art. 89 Abs. 1 BGG ergeben, wonach zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG dürfen Gemeinwesen indes nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden. Ihre Legitimation ist dann zu bejahen, wenn sie gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen sind. Darüber hinaus ist sie ausnahmsweise dann anzunehmen, wenn ein qualifiziertes schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird (BGE 136 V 351 E. 2.3). Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei als Vertragspartei des Vertrags betreffend die Inspektion pharmazeutischer Betriebe im Kanton Thurgau, für welchen das Informationszugangsgesuch gestellt wurde, vom angefochtenen Beschluss betroffen. Der Regierungsrat beauftragte mit seinem Beschluss vom 14. Januar 2015 die Gesundheitsdirektion, dem Beschwerdegegner uneingeschränkt Einsicht in den betreffenden Vertrag zu geben. Der Kanton Thurgau ist damit zwar nicht direkter Verfügungsadressat. Als Vertragspartner hat er allerdings als betroffener Dritter ein schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung des Vertragsinhalts (vgl. § 26 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [IDG]). Damit ist der Kanton Thurgau ähnlich wie eine Privatperson von der angefochtenen Verfügung

betroffen. Da er auch als Mitbeteiligter am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, ist er zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht legitimiert.

1.3 Wenn ein Kanton als Gemeinwesen gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG als Beschwerdeführer handeln will, obliegt seine prozessuale Vertretung in der Regel dem Regierungsrat als oberster Exekutivbehörde, die den Kanton von Verfassungs wegen nach aussen vertritt (§ 46 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 [KV TG]). Führt ein nachgeordnetes Departement – wie vorliegend das Departement für Finanzen und Soziales (DFS) – namens des Kantons Beschwerde, hat es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung seine Vertretungsbefugnis explizit darzutun, sei es durch einen entsprechenden speziellen Ermächtigungsbeschluss der Kantonsregierung oder durch Angabe der kantonalen Vorschriften, die es zur Prozessführung für den Kanton berechtigen (BGE 137 V 143 E. 1.1; 135 II 12 E. 1.2.3). Das DFS hat eine entsprechende Vollmacht eingereicht.

2. 2.1 Der Beschwerdeführer wehrt sich dagegen, dass A Zugang zu dem Vertrag betreffend die Inspektion pharmazeutischer Betriebe im Kanton Thurgau erhält, den die Kantone Thurgau und Zürich geschlossen haben. Mit diesem Vertrag beauftragte der Kanton Thurgau (im Wesentlichen) die Kantonale Heilmittelkontrolle Zürich mit der Durchführung der Inspektion der pharmazeutischen Betriebe auf seinem Gebiet gemäss Art. 60 Abs. 5 des Bundesgesetzes über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000.

2.2 Da das Zugangsgesuch im Kanton Zürich bei einer Zürcher Behörde gestellt wurde, ist auf die Rechtslage im Kanton Zürich abzustellen. Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH) verankert das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Demgemäss hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die gesetzliche Gewährleistung des Grundrechts erfolgt im Wesentlichen durch das Informations- und Datenschutzgesetz. 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, ABI 2005, 1283 ff., 1296 [Weisung IDG]).

2.3 Gemäss § 20 Abs. 1 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Dieser Anspruch besteht unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen (Alain Griffel in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 9 N. 4; Bruno Baeriswyl, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), § 20 N. 12). Das öffentliche Organ verweigert jedoch nach § 23 Abs. 1 IDG die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Ein öffentliches Interesse liegt unter anderem vor, wenn die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt (§ 23 Abs. 2 lit. d IDG). Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Zugang zu Informationen beansprucht wird, die zürcherische Behörden von auswärtigen öffentlichen Organen erhalten haben. Einschränkungen im öffentlichen Interesse sind jedoch grundsätzlich restriktiv zu handhaben, um den Kerngehalt des Öffentlichkeitsprinzips als verfassungsmässiges Recht zu wahren. Grundsätzlich muss die Information das Potenzial haben, die Beziehungen stören zu können (Baeriswyl, § 23 N. 4 und 20). Liegt ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung vor, ist es gegenüber dem Zugangsinteresse abzuwägen. Nur falls es überwiegt, ist der Zugang zu den Informationen einzuschränken.

E. 3.1

Im Gegensatz zum Kanton Zürich gilt im Kanton Thurgau nicht das Öffentlichkeits-, sondern das Geheimhaltungsprinzip. Die Thurgauer Behörden sind an das Amtsgeheimnis gebunden und entscheiden in eigener Kompetenz, welche Dokumente sie der Öffentlichkeit zugänglich machen (vgl. § 11 Abs. 2 und § 15 KV TG). Dabei handelt es sich allerdings nicht um rechtliche Bestimmungen, die dem Informationszugang § 23 Abs. 1 IDG entgegenstehen, da es sich um ausserkantonale Rechtsgrundlagen handelt.

E. 3.2

Der Vertrag betreffend die Inspektion pharmazeutischer Betriebe im Kanton Thurgau (nachfolgend: Vertrag) enthält Informationen im Sinn von § 3 IDG, das heisst, Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen. Auf der Homepage des Amtes für Gesundheit des Kantons Thurgau wird ausdrücklich erwähnt, dass die pharmazeutischen Herstellungsbetriebe alle zwei Jahre und Grosshandelsbetriebe alle fünf Jahre von der Kantonalen Heilmittelkontrolle Zürich als regionale Fachstelle der Ost- und Zentralschweiz im Auftrag des Kantonsapothekers inspiziert werden (http://www.gesundheit.tg.ch/xml_61/internet/de/intro.cfm, unter Kantonsapotheker/Heilmittelkontrolle/Inspektionen). Dieser Vertragsbestandteil ist damit bereits öffentlich bekannt, sodass es sich dabei um keine Informationen handelt, an deren Geheimhaltung der Kanton Thurgau ein Interesse hätte. Auch an der Regelung der Modalitäten der Inspektionsdurchführung besteht kein ersichtliches Geheimhaltungsinteresse. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführte, enthält der Vertrag keine sensiblen Daten, an denen ein Geheimhaltungsinteresse bestehen könnte, oder Angaben, die unter ein Geschäftsgeheimnis fallen könnten. Dies macht der Beschwerdeführer auch nicht geltend.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer bringt vielmehr vor, dass durch die Zugangsgewährung das im Kanton Thurgau geltende Amtsgeheimnis nach § 15 KV TG verletzt werde. Ebenfalls würde § 3 lit. a des Thurgauer Gesetzes über die öffentlichen Bekanntmachungen vom 5. Mai 1978 vollständig an Bedeutung verlieren. Dies würde dazu führen, dass dem im Kanton Thurgau geltenden Amtsgeheimnis gegenüber dem Kanton Zürich im Rahmen von Informationszugangsgesuchen betreffend Verträge zwischen diesen beiden Kantonen grundsätzlich nie Bedeutung zukommen würde. Diese generelle Aufhebung des im Kanton Thurgau geltenden Geheimhaltungsprinzips im erwähnten Bereich beeinträchtigt die bis anhin guten zwischenkantonalen Verhältnisse.

E. 3.4

Wie dargelegt liegt gemäss § 23 Abs. 2 lit. d IDG ausdrücklich ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung von Informationen vor, wenn deren Bekanntgabe die Beziehungen zu einem anderen Kanton beeinträchtigt. Fraglich ist, ob diese Bestimmung auf den vorliegenden Fall Anwendung findet. Ein Gesetz ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung aus sich selbst heraus, das heisst, nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode auszulegen. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 140 III 206 E. 3.5.4). Gemäss den Materialien betrifft § 23 Abs. 2 lit. d IDG Informationen, die

einem öffentlichen Organ von einer ausserkantonalen (oder einer Bundes- oder einer ausländischen) Behörde, die dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterliegt, mitgeteilt worden sind (Weisung IDG, S. 1317). Bei dieser föderalen Rücksichtnahme geht es somit um Informationen, die von einem Gemeinwesen stammen, das selber kein Öffentlichkeitsprinzip kennt oder beim Zugang zu Informationen weiterreichende Einschränkungsmöglichkeiten hat. Hier gilt es zu vermeiden, dass eine Person über öffentliche Organe im Kanton Zürich an Informationen gelangt, an die sie im Herkunftskanton der Informationen rechtskonform nicht gelangen könnte. Unter diesen Umständen erscheint eine Einschränkung des Zugangs gerechtfertigt, da beim Zugänglichmachen der Information damit gerechnet werden muss, dass künftig entsprechende Informationen gar nicht mehr bekannt gegeben werden (vgl. zum Ganzen auch: Beat Rudin, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt [IDG], § 29 N. 29). Wie die Gesundheitsdirektion allerdings in ihrer Eingabe vom 18. März 2015 zu Recht vorbringt, stellt der Inhalt des Vertrags zwischen dem Kanton Thurgau und dem Kanton Zürich keine Information dar, die letzterer vom Kanton Thurgau zur Verfügung gestellt erhalten hat. Vielmehr handle es sich bei diesem Vertrag um ein gemeinsam geschaffenes Dokument. Vorliegend besteht damit nicht die Gefahr, dass Informationen, die von einem Kanton stammen, über einen anderen Kanton an die Öffentlichkeit gelangen. Diesbezüglich besteht kein öffentliches Interesse des Beschwerdeführers an der Geheimhaltung.

E. 3.5

Der Interessenkatalog in § 23 Abs. 2 IDG ist nicht abschliessend, weshalb zu prüfen ist, ob dennoch ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung des Vertragsinhalts vorliegt, weil die Zugangsgewährung eine erhebliche Beeinträchtigung der kantonalen Beziehungen bewirken könnte (vgl. Giovanni Biaggini in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 17 N. 23 und Fn. 49). Das Aufeinandertreffen des zürcherischen Öffentlichkeitsprinzips und des thurgauischen Geheimhaltungsprinzips allein rechtfertigt eine Zugangsverweigerung noch nicht, ansonsten alle Informationen, die auch einen Kanton ohne Geltung des Öffentlichkeitsprinzips betreffen, per se vom Informationszugang im Kanton Zürich ausgeschlossen wären. Vielmehr bedarf es eines Abwägens im Einzelfall. Wenn der Kanton Thurgau ein weitergehendes Interesse darlegen würde, wäre dies durchaus zu beachten. Im vorliegenden Fall bringt er jedoch abgesehen von der Einhaltung des Amtsgeheimnisses nichts vor, was gegen die Zugangsgewährung sprechen würde. Dass die Gewährung des Informationszugangs einen Rechtsstreit im Kanton Thurgau beeinflussen würde, wird nicht mehr geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Der Beschwerdeführer bringt auch nicht vor, an welchen Passagen des Vertrags er ein besonderes Geheimhaltungsinteresse hätte. Die Bejahung der Einsichtsmöglichkeit im vorliegenden Einzelfall vermag aber auch nicht die thurgauische Regelung des Geheimhaltungsprinzips im Grundsatz zu relativieren, da damit nicht über weitere Fälle entschieden wird. Insgesamt ist somit kein öffentliches Interesse ersichtlich, welches das Interesse des Beschwerdegegners am Zugang zum Vertrag überwiegt. Folglich ist es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kam, dass dem Beschwerdegegner uneingeschränkte Einsicht in den Vertrag zwischen dem Kanton Thurgau und der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich betreffend die Inspektion pharmazeutischer Betriebe im Kanton Thurgau vom 28. November/4. Dezember 2002 zu gewähren ist.

E. 3.6

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen des Beschwerdeführers als unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Er hat den Beschwerdegegner für die Umtriebe im Beschwerdeverfahren angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

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