_swissprivacy.law

Die interkantonale Dimension des Öffentlichkeitsprinzips

Daniel M. Meier, le 27 janvier 2026

Kantonal-zürcherisches Öffentlichkeitsrecht ist auch auf Dokumente mit Bezug auf interkantonale Konferenzen anwendbar. Im Rahmen der Interessensabwägung kommt dem öffentlichen Interesse am Schutz der Beziehungen zwischen den Gliedstaaten jedoch ein grosses Gewicht zu.

Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2024.00742 vom 30. Oktober 2025 (via oeffentlichkeitsgesetz.ch)

I. Kontext

1. Vom Amtsgeheimnis zum Öffentlichkeitsprinzip

Die Transparenz der öffentlichen Verwaltung stellt mittlerweile einen kaum wegzudenkenden Pfeiler des demokratischen Rechtsstaats dar. Sie schafft Vertrauen und erhöht die Legitimation staatlichen Handelns. (Sprecher Franziska, Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, ZSR/RDS 135 (2016) II, Basel 2016, S. 151, 182 ff.)

2. Föderalistische Fragmentierung des allgemeingesetzlichen Informationszugangsanspruchs

Vorbehaltlich spezialgesetzlicher Informationszugangsansprüche in gesonderten Regelungsbereichen (etwa im Bereich des Umweltrechts) ist das subsidiäre allgemeingesetzliche Öffentlichkeitsprinzip in föderalistischer Hinsicht grundsätzlich strikt in eine Bundes- und eine Kantonsebene geteilt.

Dies nicht zuletzt, dadurch dass der bundesverfassungsrechtliche Anspruch auf Informationsfreiheit i.S.v. Art. 16 Abs. 3 BV den Zugang zu amtlichen Informationen nicht miteinschliesst (Biaggini Giovanni, OFK BV, N 11 zu Art. 16), wobei vereinzelte Kantone sehr wohl auf Verfassungsebene ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen vorsehen (so etwa u.a. die Kantone Freiburg (Art. 19 Abs. 2 KV/FR) und Zürich (Art. 17 KV/ZH)). Einfachgesetzlich verpflichtet das BGÖ Bundesstellen, kantonales Öffentlichkeitsrecht die jeweiligen kantonalen Behörden.

3. Die interkantonale Ebene

Prima facie ist unklar, wie es sich mit behördlichen Vorgängen verhält, welche auf interkantonaler Ebene stattfinden.

Da das BGÖ aufgrund des Wortlauts von Art. 2 Abs. 1lit. a-c ausscheidet, verbleibt einzig das kantonale Recht als Auffanggrundlage. Es stellt sich jedoch die Frage, ob kantonales Öffentlichkeitsrecht zur Herausgabe von Dokumenten über interkantonale Konferenzen verpflichtet, obschon dadurch *prima facie* der örtliche Geltungsbereich, der durch die kantonalen Grenzen begrenzt ist, überschritten wird.

Ein aufschlussreicher Fall, der sich über sieben Jahre hingezogen hat, wurde am 30. Oktober 2025 durch ein nun rechtskräftiges Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts entschieden.

II. Der Fall und die Urteile

1. Verfahrensgeschichte

Der Fall nahm seinen Lauf, als der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch (nachfolgend der « Verein ») am 25. September 2018 bei der Zürcher Gesundheitsdirektion ein Gesuch um Einsicht in Einladungen und Traktandenlisten (inklusive Beilagen der Vorstandssitzungen) der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) einreichte.

Nachdem die Gesundheitsdirektion jenes Gesuch, sowie der Regierungsrat den daraufhin erhobenen Rekurs, abgewiesen haben, gelang der Verein ans Zürcher Verwaltungsgericht, welches die Beschwerde teilweise guthiess und die Sache zur Neubeurteilung an die Gesundheitsdirektion zurückwies (siehe Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2020.00112 vom 14. Mai 2020). Das Bundesgericht trat auf eine vom Kanton Zürich dagegen erhobene Beschwerde nicht ein (siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_370/2020 vom 14. Juni 2021).

Im Verweisverfahren vor der Gesundheitsdirektion schränkte der gesuchstellende Verein sein Einsichtsgesuch auf Sitzungseinladungen und Traktandenlisten des Jahres 2017 ein, welches die Gesundheitsdirektion durch Zugangsgewährung unter Schwärzungen teilweise guthiess.

Nachdem der Regierungsrat einen durch den Verein dagegen erhobenen Rekurs abwies (soweit er darauf eintrat), gelang der Verein wiederum an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Der Verein beantragte zusätzlich zur gestatteten Einsicht den Zugang zu den

(1) Beschlüssen, die in den Sitzungsprotokollen der März- und Novembersitzungen 2017 des GDK-Vorstands enthalten sind, sowie (2) dem gesamten Inhalt des Traktandums „KVG-Themen“ in denselben Unterlagen, wobei (3) eventualiter die Einsicht in Zweiteres unter Schwärzung von Angaben der Vertretenden des Kantons Luzern (da jener damals das allgemeingesetzliche Öffentlichkeitsprinzip nicht kannte) zu gewähren sei.

2. Persönlicher Geltungsbereich

Hinsichtlich der Frage, ob die Gesundheitsdirektion in den persönlichen Geltungsbereich jenes Informationszugangsanspruchs kommt, verweist das Verwaltungsgericht eingehend auf sein vorheriges Urteil sowie das darauf basierende Bundesgerichtsurteil, wonach das Informationszugangsrecht gemäss § 20 Abs. 1 IDG/ZH auch dann Anwendung findet, wenn die Herkunft entsprechender Dokumente ursprünglich ausserkantonaler Natur ist, sich jedoch im Besitz eines kantonalen Organs befinden (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2020.00112 vom 14. Mai 2020, E. 2.3 ; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_370/2020 vom 14. Juni 2021 E. 2.4). Diese Lösung deckt sich mit dem Wortlaut von § 3 Abs. 2 IDG/ZH.

Zudem schliesst eine Mehrheit von gleichberechtigten „Informationsherren“ die Eigenschaft eines betreffenden öffentlichen Organs als Hauptadressat nicht aus, womit der Schranke von § 9 Abs. 2 IDV/ZH genüge getan ist (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2020.00112 vom 14. Mai 2020, E. 2.3.2) Folglich fällt die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich in den persönlichen Geltungsbereich des Informationszugangsrechts und ist somit auskunftsverpflichtet.

Hingegen weist das Gericht wiederum darauf hin, dass die Herkunft insbesondere im Rahmen der Interessensabwägung zwischen dem Auskunftsrecht und berechtigten entgegenstehenden Interessen zu berücksichtigen ist.

3. Interessenabwägung

Schliesslich nimmt das Gericht eine Abwägung zwischen dem Informationszugangsanspruch und dem Schutz der Konkordanz vor.

Dabei unterstreicht es, dass mit § 23 Abs. 2 lit. d IDG/ZH ein dem Anspruch entgegenstehendes öffentliches Interesse vorliegt, nämlich der Schutz der Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland. Es erinnert, dass dies Informationen miteinschliesst, die einer ausserkantonalen Behörde entspringen, die dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterliegt – ansonsten wäre somit eine Information über Behörden

des Kantons Zürich der Öffentlichkeit verfügbar, die *de lege lata* ursprünglich unzugänglich ist. Es warnt, dass in letzter Konsequenz Informationen zwischen den involvierten Kantonen gar nicht mehr ausgetauscht würden. Konkret hätte die geforderte Akteneinsicht so tendenziell einen hemmenden Effekt auf den Meinungsbildungsprozess, was der Natur der GDK abträglich sei.

Der Beschwerdeführer hingegen bringt vor, dass dem Offenlegungsinteresse aufgrund der politischen Bedeutung der GDK ein grosses Gewicht zukäme. Zudem sei der fragliche Meinungsbildungsprozess bereits abgeschlossen und ein informeller Austausch zwischen den kantonalen Gesundheitsdirektoren wäre in keinster Weise durch die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips verunmöglicht.

Mit Hinweis darauf, dass die fraglichen Protokolle Voten und Meinungsäusserungen einzelner kantonaler GesundheitsdirektorInnen enthalten, argumentiert das Gericht grundsätzlich, dass das Interesse an interkantonaler Kooperation durch Art. 4 KV/ZH und gerade aufgrund der Unverbindlichkeit der GDK-Beschlüsse hoch zu gewichten sei und ein möglichst freier Meinungsaustausch essenziell zur Wahrung jener Aufgabe der Konferenz wäre. Zudem argumentiert es, dass innerkantonal geheime exekutive Meinungsbildungsprozesse auch interkantonal geheim bleiben müssten, und verweist darüber hinaus auf die parlamentarische Vertraulichkeit (im Falle vereinzelter Parlamentsorgane) i.S.v. § 35 Abs. 1 und 2 KRG/ZH. Es folgert, dass das vorgebrachte öffentliche Interesse i.S.v. § 23 Abs. 1 lit. d IDG/ZH legitim und schwergewichtig sei.

Auf die konkreten Beschwerdeanträge bezogen erwägt das Gericht, dass das vorgebrachte private Offenlegungsinteresse hingegen im Hinblick auf den Beschwerdeantrag bezüglich der „KVG-Themen“ „allgemein gehalten und unspezifisch“ sei und deshalb leicht wiege, womit es das öffentliche Interesse an der interkantonalen Zusammenarbeit nicht zu überwiegen vermöge.

Hingegen bestünde kein Überwiegen jenes öffentlichen Interesses bezüglich der in den Protokollen festgehaltenen Beschlüsse, da jene Informationen keinerlei Rückschlüsse auf den vorgelagerten Meinungsbildungsprozess zuliessen.

Folglich verpflichtet das Gericht die Gesundheitsdirektion zur Einsichtsgewährung in die in den Protokollen enthaltenen Beschlüsse, und weist die Beschwerde hinsichtlich des Antrags auf Einsicht in den gesamten Inhalt des Traktandums „KVG-Themen“ ab.

III. Kritische Würdigung

1. Zwischen öffentlichkeitsrechtlichem Vakuum und Ausweitung *contra legem*

Der Gegenstand der generellen Anwendbarkeit kantonalen Öffentlichkeitsrechts auf die interkantonale Ebene lässt auf zwei entgegengesetzte Rechtssituationen schliessen.

Einerseits besteht die Gefahr, dass Kantone sich ihrer öffentlichkeitsrechtlichen Pflichten entziehen könnten, womit ein entsprechendes Rechtsschutzvakuum entstehen würde.

Andererseits wäre abstrakt denkbar, dass durch die Geltung des Öffentlichkeitsprinzips auf interkantonaler Ebene dessen Ausbreitung bewerkstelligt werden könnte, womit die Interkantonalität ein Vehikel zur Verbreitung des Öffentlichkeitsprinzip darstellen würde. Klar hingegen ist, dass eine solche Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs kantonalen Öffentlichkeitsrecht *contra legem* wäre und theoretisch gar Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzips überhaupt nicht kennen würden, betroffen wären – wobei zu erwähnen ist, dass in naher Zukunft alle Kantone das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben werden, vorbehaltlich normativer sachlicher Einschränkungen.

Zweiterer Aspekt wird durch das Urteil eindeutig zurückgewiesen, denn auch auf interkantonaler Ebene wird nur öffentlich, was auch auf kantonaler Ebene bereits öffentlich wäre. Sieht ein Kanton (im bestimmten Fall) kein Informationszugangsrecht in amtliche Dokumente vor (wie zum Zeitpunkt der Beschwerdeführung etwa der Kanton Luzern), so wird dieser in jener Nicht-Geltung des Öffentlichkeitsprinzips geschützt. Dies gilt auch für den sachlichen Geltungsbereich, wonach die innerkantonale exekutive Meinungsbildung auch interkantonal vor der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips geschützt wird. Jener Teilaspekt wird unten weiter beleuchtet.

Hingegen ist durch diesen Fall nunmehr klar, dass sich interkantonale Tätigkeiten nicht in einem öffentlichkeitsrechtlichen Vakuum befinden muss und kantonales Öffentlichkeitsrecht zur Geltung kommen kann, sobald entsprechende Dokumente im Besitz entsprechender kantonaler Behörden sind. Somit könnten sich jene ihrer Transparenzpflichten gegenüber der Öffentlichkeit durch Verlagerung auf eine andere Politebene generell nicht entziehen. Insbesondere ist an diesem Beispiel interessant, dass die Eigenschaft als HauptadressatIn auch im Falle von mehreren gleichberechtigten (ausserkantonalen) Organen bestehen bleibt. Dies ist zweifellos als grosser Gewinn seitens der (interessierten) Öffentlichkeit im Hinblick auf den Informationszugang in interkantonalen Kontexten zu werten.

2. Konkordanz vs. Transparenz

In Bezug auf die Abwägung zwischen dem Informationszugangsanspruch und dem entgegenstehenden Geheimhaltungsinteresse fällt auf, dass das Verwaltungsgericht der interkantonalen Kooperation ein relativ markant grosses Gewicht einräumt, was wohl nicht zuletzt der schweizerischen Eigenschaft als Konkordanzdemokratie geschuldet ist (vgl. Keller Helen/ Walther Reto, 20 Jahre « neue » Bundesverfassung : Plus ça change, plus c'est la même chose ?, in : ZSR/RDS 140 (2021) I, Basel 2021, S. 272).

Im Hinblick auf die Interessensabwägung bezüglich der möglichen Einsicht in den Inhalt des Traktandums „KVG-Themen" fällt auf, dass das Gericht das Informationsinteresse der Öffentlichkeit angesichts der politischen Relevanz der Materie als solches kaum in Erwägung zieht und das Begehren des Beschwerdeführers hingegen als privates Interesse, welches gar „allgemein gehalten und unspezifisch" sei, klassifiziert.

Sehr wohl zugutezuhalten ist dem Gericht jedenfalls der Hinweis auf die unverbindliche Rechtsnatur der Beschlüsse, die folglich nicht unmittelbar Teil von Rechtsetzungsprozessen sind, was sich somit durchaus auf die Gewichtung des öffentlichen Informationsinteresses niederzuschlagen hat. Meines Erachtens hat die Interessenabwägung wiederum parallel zum Grundsatz der parlamentarischen Öffentlichkeit *e contrario* anders auszufallen, wenn entsprechende Versammlungen die Rechtsetzung durch Konkordate zum Ziel haben.

Letztlich scheint es zweifelhaft, dass die interkantonale Kooperation durch eine entsprechend tiefgreifende Gewährleistung von Transparenz wesentlich erschwert oder gar verhindert würde, dies aufgrund der scheinbaren schlichten Notwendigkeit jener sektorspezifischer Kooperationsformen. Zudem bliebe ein informeller, dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterworfener informeller Austausch – wie vom Beschwerdeführer vorgebracht – sehr wohl möglich.

3. Ausblick im Lichte von Art. 10 EMRK

Ohnehin bleibt abzuwarten, wie sich die EGMR-Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK im Hinblick auf Informationszugangsansprüche entwickelt.

Klar ist, dass aufgrund von Art. 10 EMRK bereits heute ein (wenngleich relativ stark) beschränkter grundrechtlicher Informationszugangsanspruch besteht, welcher die gesamte schweizerische Rechtsordnung – und folglich auch die interkantonale Ebene – durchdringt (Urteil des EGMR vom 8. November 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], Nr. 18030/11, § 131 f.; Flückiger Alexandre/Junod Valérie, La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'État fondée sur l'article 10 CEDH, in Jusletter, 27. Februar 2017, S. 5 ff.).

Dass sich jener Geltungsbereich ausweiten wird, ist mittlerweile wohl nicht undenkbar, was folglich auch den Prüfmassstab hinsichtlich der Wahrung von Geheimhaltungsinteressen (und damit auch des Stellenwerts der Konkordanz im vorliegenden Sinne) entscheidend beeinflussen würde.

Proposition de citation : Daniel M. Meier, Die interkantonale Dimension des Öffentlichkeitsprinzips, 27 janvier 2026 *in* www.swissprivacy.law/390

Les articles de swissprivacy.law sont publiés sous licence creative commons CC BY 4.0.