_swissprivacy.law

Die Beleihung im kantonalen Öffentlichkeitsrecht

Daniel M. Meier, le 23 novembre 2026

Beliehene sind von den persönlichen Geltungsbereichen der meisten kantonalen Öffentlichkeitsgesetze im Rahmen der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben vollumfänglich erfasst. Dabei kann sich eine Aufgabenübertragung unter Umständen bereits durch eine Kooperation mit dezentralen Verwaltungsträgern ergeben.

Urteil des Kantonsgerichts Waadt GE.2025.0382 vom 2. April 2026

I. Kontext : Funktionaler Staatsbegriff und öffentlichkeitsrechtliche Bindung Beliehener

Im Hinblick auf die komplexen Wechselwirkungen zwischen Staat und Privaten ist die Frage der Definition der Staatlichkeit omnipräsent. Oft klaffen Erscheinungsbild und Funktion auseinander : Private können ihnen übertragene öffentliche Aufgaben wahrnehmen, während staatliche Stellen privatwirtschaftlich handeln können. Damit sich der Staat nicht durch die Auslagerung seiner Aufgaben an Private seinen grundrechtlichen Pflichten entziehen kann, schreibt Art. 35 Abs. 2 BV einen funktionalen Staatsbegriff fest. Demnach ist an die Grundrechte gebunden, wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Folglich ist nicht die Trägerschaft oder rechtliche Ausgestaltung einer Organisation für die Zugehörigkeit zur staatlichen Sphäre und damit der Grundrechtsbindung erheblich, sondern die Rechtsnatur der Aufgabe, die sie erfüllt. Dies ist prominent bei Beliehenen (also ausserhalb der Verwaltung stehenden « vollen » Privaten, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut sind) der Fall.

Aus rechtssystematischer Perspektive drängt sich auf, die Orientierung an diesem funktionalen Staatsbegriff auch auf das Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden. Jenes ist in der Schweiz in materieller wie auch föderalistischer Hinsicht fragmentiert, wobei vereinzelte Kantonsverfassungen gar (im Gegensatz zur Bundesverfassung) einen entsprechenden grundrechtlichen Anspruch enthalten (vgl. Meier Daniel M., Die interkantonale Dimension des Öffentlichkeitsprinzips, in : swissprivacy.law, 27. Januar 2026). Diese Uneinheitlichkeit lässt Zweifel an der Geltung des funktionalen Staatsbegriffs in jenem Bereich aufkommen. Deswegen sollte dieser (sofern nicht kantonal-verfassungsrechtlich anderweitig vorweggenommen) in den entsprechenden Öffentlichkeitsgesetzen verbrieft werden, indem das

Element der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe vorbehaltlos für deren persönliche Geltung im Zentrum steht. Dieser Beitrag soll die Notwendigkeit dessen unterstreichen und im Folgenden darlegen.

Was auf Bundesebene aufgrund der aktbezogenen Ausgestaltung von Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ nicht der Fall ist, wurde sodann auf kantonaler Ebene grossmehrheitlich vollzogen (vgl. beispielsweise Genf (Art. 3 Abs. 2 lit. b LIPAD/GE, rsGE A 2 08), Graubünden (Art. 2 Abs. 2 lit. c Öffentlichkeitsgesetz/GR, BR 171.000) und Nidwalden (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 6 kÖG/NW, NG 232.3) hingegen nicht Freiburg (Art. 2 Abs. 1 lit. b InfoG/FR, SGF 17.5): Auch Beliehene sind vom persönlichen Geltungsbereich öffentlichkeitsrechtlicher Regelungen unabhängig ihrer Handlungsformen erfasst, sodass auf jener Ebene eine entsprechende «Flucht» vor dem Öffentlichkeitsprinzip nicht möglich ist (vgl. Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud, septembre-octobre 2002, S. 2634 ff, S. 2642 f.).

Im für diesen Beitrag konkreten Fall sieht Art. 2 Abs. 1 lit. f des waadtländischen Informationsgesetzes (Loi sur l'information, LInfo/VD, SR-VD 170.21) die Geltung für natürliche und juristische Personen, die eine vom Kanton oder einer Gemeinde übertragenen öffentlichen Aufgabe erfüllen, vor.

Im Zentrum stand dabei die Frage, ob die privatrechtlich organisierte Hotelfachschule Lausanne (École hôtelière de Lausanne, EHL) im Rahmen ihrer Kooperation mit der Fachhochschule Westschweiz (Haute école spécialisée de Suisse occidentale, HES-SO) jenem Öffentlichkeitsgesetz unterliegt.

II. Das Urteil

1. Verfahrensgeschichte

Der Verein B., der Einflussmechanismen der Tabakindustrie an Hochschulen untersucht, ersuchte die EHL am 28. Februar 2025 um Einsicht in Dokumente mit möglichem Bezug zur Tabakindustrie, mithin Finanzierungsvereinbarungen, Studien, Forschungsarbeiten, Kolloquien, Reisen, Informationsaustausche sowie übrige Belege über institutionelle Zusammenarbeit.

Die EHL lehnte das Informationszugangsgesuch ab, mit der Begründung, dass die Institution als privatrechtliche Organisation nicht dem waadtländischen Informationsgesetz unterstünde. Dagegen erhob B. bei der kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbehörde (Autorité vaudoise de protection des données et de droit à l'information) Beschwerde.

Auf einen gescheiterten Schlichtungsversuch hin, erliess die kantonale Datenschutz- und Öffentlichkeitsbehörde einen Entscheid, in welchem sie die Verpflichtung der EHL zur Bearbeitung von Informationszugangs bejahte und diese anwies, die ersuchten Dokumente offenzulegen. Gegen diesen Entscheid gelang die EHL am 18. Dezember 2025 an das waadtländische Kantonsgericht.

2. Die Anwendbarkeit des waadtländischen Informationsgesetzes

Vorab setzt sich das Gericht mit der Frage auseinander, ob die EHL überhaupt in den räumlichen Geltungsbereich des LInfo/VD fällt.

Hierfür greift es in das in E. 3b tiefer behandelte Verhältnis zwischen der EHL und HES-SO vor (siehe Abschnitt 3.b. unten) und stellt fest, dass die HES-SO eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt auf Basis der Interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule der Westschweiz (nachfolgend « Interkantonale Vereinbarung » genannt) ist, die ihren Sitz in Delsberg hat und auf alle 7 Partnerkantone verteilt ist. Alle Partnerkantone und folglich auch der Kanton Waadt delegieren der HES-SO mit Art. 8 Interkantonale Vereinbarung normative Kompetenzen hinsichtlich akademischer Aspekte, deren Art. 9 enthält sogleich einen Subsidiaritätsgrundsatz, wonach nicht ausdrücklich delegierte Zuständigkeiten bei den nach kantonalem oder interkantonalem Recht zuständigen Behörden verbleiben.

Pragmatisch schliesst das Gericht daraus, dass der vorliegende Streitgegenstand keinen akademischen Aspekt darstellt und somit der Grundsatz der Subsidiarität gilt, dass das Recht jenes Kantons massgeblich ist, auf dessen Gebiet sich die jeweilige Schule befindet ; im Falle der EHL nämlich der Kanton Waadt. Es folgert, dass die EHL grundsätzlich in den räumlichen Geltungsbereich des LInfo/VD fällt.

3. Das Verhältnis zwischen HES-SO und EHL

Um die Frage zu beantworten, ob es sich bei der EHL um eine Beliehene i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. f LInfo/VD handelt, prüft das Gericht zunächst, ob der EHL überhaupt eine öffentliche Aufgabe übertragen wurde. Mangels einer direkten Delegation vonseiten der Zentralverwaltung beurteilt es, ob eine Aufgabenübertragung mittels vertraglicher Kooperation mit der HES-SO stattfand.

a. Rechtsnatur, Aufgabe und Delegationskompetenz der HES-SO

Das Gericht ruft in Erinnerung, dass es sich bei der HES-SO um eine aufgrund Konkordats

errichtete öffentlich-rechtliche Anstalt handelt, die einen tertiären Bildungsauftrag erfüllt (Art. 2 Abs. 1 resp. Art. 4 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung).

Hinsichtlich einer Aufgabenübertragung vonseiten der HES-SO weist das Gericht im Allgemeinen darauf hin, dass (in Anlehnung an Art. 178 Abs. 3 BV) grundsätzlich eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig ist. Im Hinblick dessen stellt es fest, dass Art. 2 Abs. 4 lit. c Interkantonale Vereinbarung vorsieht, dass die HES-SO die EHL als Schule mit Sonderstatus « durch besondere Vereinbarungen aufnehmen oder anbinden » kann. Das Gericht folgert, dass die HES-SO folglich formellgesetzlich ermächtigt wurde, ihrerseits Teile der ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben (unter anderem) an die EHL auszulagern, indem sie die Schule in ihren Tätigkeitsbereich « anbindet ».

b. « Anbindung » per Leistungsvereinbarung

Das Gericht stellt fest, dass die HES-SO aufgrund von Art. 2 Abs. 4 lit. c Interkantonale Vereinbarung eine Leistungsvereinbarung mit der EHL eingegangen ist, die die in Art. 40 Interkantonale Vereinbarung festgelegten Pflichten und Zuständigkeiten spiegeln bzw. übertragen. Dabei berechtigt und verpflichtet jene Leistungsvereinbarung die EHL, gegen ein Entgelt exklusiv Studien- und Ausbildungsprogramme durchzuführen, die in das Angebot der HES-SO integriert sind bzw. werden. Ausserdem enthält die Vereinbarung Bestimmungen zu den Studierenden zur Verfügung stehende Rechtsmittel gegen Prüfungsergebnisse. Das Gericht folgert daraus, dass aufgrund jener vertraglichen Vereinbarung grundsätzlich eine solche « Anbindung » i.S.v. Art. 2 Abs. 4 lit. c Interkantonale Vereinbarung und folglich eine Auslagerung besteht.

4. Abgrenzung zur staatlich subventionierten privaten Tätigkeit

Weiter wägt das Gericht ab, ob die Tätigkeit der EHL hinsichtlich der Qualität des Verwaltungshandelns nicht vielmehr eine staatlich subventionierte und im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit darstellen könnte und folglich eher als Verwaltungshilfe zu qualifizieren wäre. Das Gericht thematisiert die Art des Verwaltungshandelns der EHL zweierlei : Dadurch, dass der Aufgabenkatalog der EHL jenem der HES-SO nachgebildet ist, hat das Handeln ebenso dieselbe Erscheinungsform wie jenes der HES-SO. Weiter führt das Bewerten von Prüfungsleistungen zum Erlass von Verfügungen und damit hoheitlichem Verwaltungshandeln, was *per se* der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe eigen ist.

Daraus schliesst das Gericht ebenfalls, dass die gewährten Gelder nicht als Subvention, sondern als Finanzierung der übertragenen öffentlichen Aufgabe erscheint.

Das Gericht kommt sodann zum Schluss, dass die EHL insofern aufgrund von Art. 2 Abs. 1 lit. f LInfo/VD dem waadtländischen Informationsgesetz unterliegt und weist die Beschwerde – soweit einzutreten ist – ab. *Obiter* weist das Gericht darüber hinaus darauf hin, dass eine konkrete Offenlegungspflicht vom inhaltlichen Bezug entsprechender Dokumente zur übertragenen öffentlichen Aufgabe abhängt.

III. Kritische Würdigung

1. **Die Unterstellung interkantonaler Aktivitäten unter kantonales Öffentlichkeitsrecht**

Im Hinblick auf die vom Gericht getroffene Lösung der Unterstellung der EHL unter das waadtländische Informationsgesetz hat das Gericht eine pragmatische Lösung gefunden, wobei die Argumentationsweise sonderbar anmutet.

Der erste Teil der Argumentation des Gerichts lässt sich insoweit verstehen, als dem HES-SO keine Kompetenz zur Regelung eines eigenen Öffentlichkeitsprinzips übertragen wurde. Selbst wenn dem so wäre, wäre jedoch der Rechtsweg im Falle von Streitigkeiten nach wie vor ungeklärt.

Weiter vermag der im Konkordat verbriefte Subsidiaritätsgrundsatz längst nicht die Frage zu beantworten, welcher der sieben Partnerkantone für einen Sachbereich zuständig ist. Dass das Gericht letztlich auf das Element der Territorialität zurückgriff, ist naheliegend, jedoch ist vor diesem Hintergrund nicht ohne Weiteres ersichtlich, weshalb dem vorgängigen Argumentationsstrang überhaupt gefolgt wurde. Jener scheint sodann obsolet.

Es drängt sich auf, dass angesichts der Auslagerung der öffentlichen Aufgabe durch die in Delsberg hauptansässige HES-SO vielmehr eine Abwägung zwischen der Geltung der im Kanton Jura geltenden Interkantonalen Vereinbarung über den Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen Jura und Neuenburg (Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, CPDT-JUNE) und des waadtländischen Informationsgesetzes rechtsdogmatisch geboten gewesen wäre.

Man mag vermuten, dass das Gericht dazu geneigt war, eine Annahme des räumlichen Geltungsbereiches grosszügig anzunehmen, um nicht zuletzt dem starken öffentlichen Informationsinteresse am Streitgegenstand und der generellen Wichtigkeit des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung zu tragen. Wohl hätte sich das Gericht bei einer Ablehnung

dem Vorwurf ausgesetzt, es versuche, den Rechtsanspruch in ein « Vakuum » zu befördern, in dem es in Kauf nähme, dass ein paralleles Rechtsbegehren im Kanton Jura scheitert.

Vor dem Hintergrund, dass das Konkordat keine Bestimmungen zum Umgang mit Zuständigkeitskonflikten enthält und die Unterstellung unter den gegebenen Verhältnissen als opportun erscheint, kann die vom Gericht getroffene Entscheidung letztlich durchaus als besonnen bezeichnet werden.

2. Visualisierung des funktionalen Staatsbegriffs im Öffentlichkeitsrecht

Der vorliegende Fall stellt eine plakative Bestätigung des verfassungsdogmatisch verfolgten funktionalen Staatsbegriffs dar, da eine Geltung des Öffentlichkeitsprinzips trotz der privatrechtlichen Organisation aufgrund der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bewerkstelligt wird.

Diese Konstellation steht damit jener im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes weitgehend und erheblich entgegen, schliesslich erfasst Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ Beliehene nur, soweit sie rechtsetzend tätig sind oder Verfügungen erlassen. Darüber hinaus ist jedoch anzumerken, dass aufgrund der *in casu* vorliegenden, verfügungsgerichteten Verwaltungstätigkeit womöglich ausnahmsweise selbst auf Bundesebene eine Geltung des Öffentlichkeitsprinzips bestanden hätte.

3. Anknüpfung über Umwege

Diesen Fall zeichnet aus, dass die Zurechnung zur staatlichen Sphäre – wie in der Rechtsprechung eher unüblich – über Umwege erfolgte. *In casu* übertrug nicht die Zentralverwaltung direkt die öffentliche Aufgabe an die verwaltungsexterne Private, sondern eine öffentlich-rechtliche Anstalt und folglich ein dezentraler Verwaltungsträger lagerte die ihm übertragenen Aufgaben wiederum aus. Dabei schöpfte die delegierende öffentlich-rechtliche Anstalt die Delegationskompetenz aus, die ihr formellgesetzlich eingeräumt wurde.

Ebenfalls in positiver Hinsicht beachtlich ist, wie viel Raum das Gericht dem Element der übertragenen Verfügungsbefugnis zur Annahme einer Aufgabenübertragung einräumte, anstatt sich schlichtweg mit der blossen Feststellung der im Vergleich zur HES-SO identischen Erscheinungsform der Aufgabenerfüllung zu begnügen.

In Konsequenz vermag dieser Fall insofern als ein Beispiel für ähnlich gelagerte Fälle zu dienen, in denen eine Anknüpfung an eine Verwaltungstätigkeit aufgrund einer möglichen

« Verwässerung » des Nexus zur Zentralverwaltung *prima facie* geradezu unplausibel scheint.

4. Inhaltliche Sphärentrennung

Dieser positiv zu beurteilenden Aspekte zu Trotze ist dennoch zu unterstreichen, dass der vorliegende Entscheid lediglich den persönlichen Geltungsbereich des entsprechenden kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes betrifft. Zu Recht hat das Gericht *obiter* angemerkt, dass eine Abgrenzung zwischen Dokumenten nach inhaltlichem Bezug erfolgen muss, sodass folgerichtig lediglich jene Dokumente von Offenlegungspflichten erfasst sind, die auch tatsächlich in den Bereich der Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgabe fallen.

Es liegt auf der Hand, dass eine weitergehende öffentlichkeitsrechtliche Verpflichtung einen Eingriff in die Privatautonomie der entsprechenden Privaten darstellen würde, mit der nicht zuletzt Wettbewerbsnachteile einhergingen. Es wäre in letzter Konsequenz damit zu rechnen, dass Private von der Kooperation mit staatlichen Organen abgeschreckt würden. Wie eine solche inhaltliche Sphärentrennung *in concreto* vorgenommen wird, bleibt jedoch mit Spannung zu erwarten.

Proposition de citation : Daniel M. Meier, Die Beleihung im kantonalen Öffentlichkeitsrecht, 23 novembre 2026 *in* www.swissprivacy.law/426-de

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