Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 155/2017

Urteil vom 17. Juli 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Pedretti.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinde Steinhausen,
handelnd durch den Gemeinderat,
Bahnhofstrasse 3, 6312 Steinhausen,

Regierungsrat des Kantons Zug,
Regierungsgebäude am Postplatz,
Seestrasse 2, Postfach 156, 6301 Zug,
handelnd durch die Sicherheitsdirektion
des Kantons Zug, Bahnhofstrasse 12,
Postfach, 6301 Zug.

Gegenstand
Öffentlichkeitsgesetz
(Zugang zu Gemeinderatsprotokollen),

Beschwerde gegen das Urteil vom 7. März 2017 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer.

Sachverhalt:

A.
A._____ reichte am 15. November 2015 beim Gemeinderat Steinhausen gestützt auf das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung des Kantons Zug (ÖffG/ZG; BGS 158.1) ein Gesuch um Zugang zu allen Protokollen der Sitzungen des Gemeinderates seit dem 10. Mai 2014 ein. Mit Schreiben vom 25. November 2015 teilte ihm der Gemeinderat mit, sein Begehren sei nicht hinreichend genau bezeichnet. Er werde daher gebeten zu präzisieren, welches Dokument bzw. Geschäft er konkret einsehen möchte, wobei man ihm bei der Identifikation der Unterlagen behilflich sein könne. Mit Eingabe vom 30. November 2015 hielt A._____ an dem ursprünglich gestellten Zugangsgesuch fest. Daraufhin trat der Gemeinderat auf das Begehren nicht ein.

B.
Diesen Entscheid focht A._____ beim Regierungsrat des Kantons Zug an, der seine Beschwerde mit Beschluss vom 13. September 2016 abwies. Ebenso wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zug das dagegen erhobene Rechtsmittel mit Urteil vom 7. März 2017 ab.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. März 2017 gelangt A._____ an das Bundesgericht und beantragt neben der Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils, ihm seien die Gemeinderatsprotokolle in elektronischer Form herauszugeben. Eventualiter sei die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat und der Gemeinderat verzichten auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer, der am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, verfügt über ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids, zumal seinem Zugangsgesuch nicht entsprochen wurde. Seine Rechtsmittelbefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist somit zu bejahen. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist grundsätzlich einzutreten. Für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde bleibt folglich kein Raum, weshalb darauf nicht einzutreten ist (Art. 113 BGG). Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner verfassungsmässigen Rechte in genügender Weise rügt (vgl. Art. 42 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG), ist darauf im Rahmen der von ihm erhobenen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzugehen.

1.2. Mit dieser kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht - wird allerdings nur insoweit geprüft, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und rechtsgenüglich begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 141 I 36 E. 1.3 S. 41 mit Hinweisen).

2.

2.1. Der Beschwerdeführer erblickt in der Zugangsverweigerung zu den Protokollen der Gemeinderatssitzungen für den nachgesuchten Zeitraum eine Verletzung der Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) und eine willkürliche Anwendung von § 13 Abs. 2 ÖffG/ZG.

2.2. Der Zuger Gesetzgeber hat mit dem Erlass des ÖffG/ZG einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats zum Öffentlichkeitsgesetz vom 26. Februar 2013, S. 4 f. [nachfolgend: Bericht des Regierungsrats]). Dieses räumt jeder Person, die in amtlichen Dokumenten von Behörden des Kantons und der Gemeinde enthaltene Informationen einsehen möchte, im Geltungsbereich des ÖffG/ZG einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf ein. Insoweit trägt das Transparenzgebot zur Verwirklichung der Informationsfreiheit nach Art. 16 BV bei, dessen Abs. 3 jeder Person das Recht einräumt, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.
Das in § 7 ÖffG/ZG statuierte Öffentlichkeitsprinzip, wonach jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, gilt aber nicht absolut. Vielmehr steht es unter dem Vorbehalt überwiegender öffentlicher oder privater Interessen (§ 9 Abs. 1 ÖffG/ZG), wozu namentlich der Schutz behördlicher Massnahmen (§ 10 Abs. 1 lit. a ÖffG/ZG) oder der Schutz der Privatsphäre und des Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses gehören (§ 11 ÖffG/ZG). Mit Blick auf die Form und den Inhalt des Zugangsbegehrens verlangt § 13 Abs. 2 ÖffG/ZG, dass das Gesuch schriftlich einzureichen ist; es bedarf zwar keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein.

2.3. Ob eine kantonale Gesetzgebung mit dem Bundes (verfassungs) recht, vorliegend namentlich mit Art. 16 Abs. 3 BV, vereinbar ist, prüft das Bundesgericht grundsätzlich mit freier Kognition (vgl. Art. 95 lit. a BGG; BGE 142 II 425 E. 4.1 S. 427; Urteil 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.8). Dasselbe gilt mit Blick auf die Fragen, ob eine auf kantonales Recht gestützte Anordnung einen Eingriff in ein von der Bundesverfassung gewährleistetes Recht darstellt und wie das Interesse am Schutz dieses Grundrechts gegen jenes am Schutz entgegenstehender verfassungsmässiger Rechte abzuwägen ist (vgl. BGE 142 I 121 E. 3.3 S. 125; 76 E. 3.3 S. 80; 141 IV 305 E. 6.4 S. 314; 317 E. 5.4 S. 324; 140 I 353 E. 8.5 S. 372; zur Kognition bei nicht schwerwiegenden Grundrechtseingriffen vgl. BGE 141 I 211 E. 3.2 S. 214 f.). Im Übrigen kann die Auslegung und Anwendung von

kantonalem Gesetzesrecht nur auf Willkür hin überprüft werden (BGE 142 V 513 E. 4.2 S. 516; 141 I 9 E. 3.3 S. 13).

2.4. Das Verwaltungsgericht wies das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers gestützt auf § 13 Abs. 2 ÖffG/ZG mit der Begründung ab, es sei nicht hinreichend genau formuliert gewesen. Es erwog im Wesentlichen, ein Gesuch müsse sich auf ein spezifisches Dokument beziehen, das Informationen zu einem konkreten Fall oder zu einem bestimmten Thema enthalte. Ziel des Transparenzgebots sei nicht die unspezifische Information über die Tätigkeit der Verwaltung in ihrem gesamten Handeln. Vielmehr müsse der Sachbereich, das Thema und die gewünschte Information bestimmt sein, weshalb sog. "fishing expeditions" nicht vom ÖffG/ZG erfasst würden. Bei den nachgesuchten Sitzungsprotokollen handle es sich um Dokumentensammlungen, die Entscheide zu mehreren Geschäften aus den verschiedensten Gebieten der gemeindlichen Tätigkeit enthielten. Diese liessen sich thematisch nicht eingrenzen. Das Zugangsgesuch bezwecke somit nicht, Transparenz hinsichtlich eines konkreten Verwaltungsgeschäfts oder Sachverhalts zu schaffen. Vielmehr sei das Anliegen des Beschwerdeführers völlig unspezifisch.

2.5. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Wie die Vorinstanz selbst ausführt und sich aus den Materialien zu § 13 Abs. 2 ÖffG/ZG ergibt, dient das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Zugangsgesuchs dazu, die Behörden darin zu unterstützen, die verlangten amtlichen Dokumente ausfindig zu machen (vgl. E. 3b des angefochtenen Entscheids). Insofern bezweckt es, die Identifizierung der gesuchten Dokumente zu ermöglichen. Hierzu muss das Zugangsgesuch genügende und möglichst präzise Angaben enthalten, wobei vom Gesuchsteller im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht mehr Informationen verlangt werden können, als für die Behandlung des Gesuchs unabdingbar sind (vgl. Ratschlag des Regierungsrats, S. 25).
Nichts anderes ergibt sich aus den Anforderungen an ein Zugangsgesuch gemäss dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3) und der dazugehörigen Verordnung (VBGÖ; SR 152.31), auf die sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid stützt. Art. 10 Abs. 3 BGÖ sieht in Übereinstimmung mit § 13 Abs. 2 ÖffG/ZG vor, dass ein Gesuch hinreichend genau formuliert sein muss. Dazu führt Art. 7 Abs. 2 VBGÖ näher aus, dass ein Zugangsgesuch genügend Angaben zu enthalten hat, die es der Behörde erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren; soweit es dem Gesuchsteller zumutbar ist, muss er namentlich allgemein zugängliche Daten, eine bestimmte Zeitspanne, die Behörde, die das Dokument erstellt hat, oder den betreffenden Sachbereich angeben. Im Allgemeinen sind an das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Gesuchs keine allzu hohen Anforderungen zu stellen: Es genügt, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können (vgl. Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2020 Ziff. 2.3.2.1; Bundesamt für Justiz, Erläuterungen vom 24. Mai 2006 zur VBGÖ, S. 9; BHEND/SCHNEIDER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz,
Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 39 zu Art. 10 BGÖ).
Dies war vorliegend offensichtlich der Fall, denn nach den für das Bundesgericht verbindlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG) konnte der Gemeinderat die 38 Protokolle der Gemeinderatssitzungen, die seit dem 10. Mai 2014 stattgefunden haben, ausfindig machen. Das Zugangsgesuch enthielt somit genügend präzise Angaben zum Dokumententyp, zur zuständigen Behörde und zur Zeitspanne, so dass die nachgesuchten Dokumente ohne Weiteres identifiziert werden konnten. Dass die anbegehrten Protokolle insgesamt über 500 teils mehrseitige Beschlüsse (bestehend aus Sachverhalt, Erwägungen und Entscheid) aus den verschiedensten Gebieten der Gemeindetätigkeit enthalten und es sich nach Ansicht der Vorinstanz daher um eine Datensammlung handelt, schadet dem Ersuchen nicht. Vielmehr ist es dem Beschwerdeführer unter dem Gesichtswinkel des hinreichend genau formulierten Begehrens nicht verwehrt, ein breites Einsichtsgesuch zu stellen, das Aufschluss über die gemeinderätliche Tätigkeit zu geben vermag, solange darin möglichst präzise angegeben wird, welche amtlichen Dokumente erhältlich gemacht werden sollen. Vorliegend geht aus dem gestellten Zugangsbegehren genügend klar hervor, dass der Gesuchsteller alle vom
Gemeinderat im fraglichen Zeitraum in seinen Sitzungen behandelten und protokollierten Geschäfte einsehen möchte. Es erweist sich somit als unhaltbar, dem Beschwerdeführer vorzuwerfen, sein Gesuch sei undifferenziert und beziehe sich nicht auf ein spezifisches Dokument, das Informationen zu einem bestimmten Fall oder zu einem konkreten Verwaltungsgeschäft enthalte. Eine über die nötigen Angaben zur Identifizierung der nachgesuchten Dokumente hinausgehende Präzisierung verlangt § 13 Abs. 2 ÖffG/ZG nicht. Die Abweisung des Zugangsgesuchs des Beschwerdeführers mangels hinreichend genauer Formulierung verletzt somit das Willkürverbot (Art. 9 BV). Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als begründet, weshalb der angefochtene Entscheid aufzuheben ist.

2.6. Aus Sicht der Behörde liegt hier die Herausforderung vielmehr darin, dass der Beschwerdeführer zweifellos ein umfangreiches Zugangsgesuch gestellt hat, das eine aufwändige Bearbeitung erfordert. Wie bereits mit Blick auf das BGÖ ist auch vorliegend davon auszugehen, dass das ÖffG/ZG solche Begehren grundsätzlich zulässt, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht nahezu lahmlegen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.5 S. 337). Dafür spricht zum einen, dass das ÖffG/ZG vom Grundsatz der Gebührenfreiheit ausgeht, es sei denn, die Behandlung des Gesuchs ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Diesfalls kann die Behörde eine Gebühr erheben, wobei sie den Gesuchsteller vorgängig darüber zu informieren hat (§ 17 Abs. 2 ÖffG/ZG) und ihm so Gelegenheit gibt, sein Gesuch allenfalls zurückzuziehen (vgl. Bericht des Regierungsrats, S. 30). Zum anderen geht aus dem Bericht des Regierungsrats hervor, dass auf die Aufnahme eines Ausnahmetatbestands in das ÖffG/ZG, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn das Gesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordert, verzichtet wurde, weil dadurch das Transparenzgebot stark verwässert werden könnte (S. 21; vgl. ferner Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, Wegleitung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. März 2014, S. 13). Daraus lässt sich somit schliessen, dass das ÖffG/ZG auch solche Gesuche als zulässig erachtet, sofern der Gesuchsteller nach § 17 Abs. 2 für die Gebühren aufkommt. Nach Art. 10 Abs. 1 VBGÖ, der hier analog heranzuziehen ist, erfordert ein Gesuch dann eine besonders aufwändige Bearbeitung, wenn die Behörde das Begehren mit ihren verfügbaren Ressourcen nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird.
Vorliegend ist anzunehmen, dass die Durchsicht der anbegehrten 38 Protokolle mit über 500 teils mehrseitigen Beschlüssen und die Prüfung, ob einzelne Teile davon unter die in § 9 ff. ÖffG/ZG aufgeführten Ausnahmebestimmungen fallen, einen erheblichen Bearbeitungsaufwand verursachen werden, vor allem falls Fachpersonen im Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes bzw. des betroffenen Sachgebiets beigezogen oder betroffene Dritte angehört werden müssten. Insofern ist dem Gemeinderat zugute zu halten, dass er den Beschwerdeführer vorab kontaktiert und ihn mit der Absicht, die Anzahl einzusehender Dokumente einzuschränken, - wenn auch erfolglos - gebeten hatte, sein Gesuch zu präzisieren. Ob aber das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers mehr als einen besonders grossen Bearbeitungsaufwand erfordert und geeignet ist, den Geschäftsgang der Behörde über längere Zeit übermässig zu beeinträchtigen bzw. lahmzulegen, hängt stark von den Ressourcen des Gemeinderats ab, insbesondere vom verfügbaren Personal, das über die erforderlichen Kenntnisse verfügt, um das Begehren zu bearbeiten. Darüber und über die von der Behörde substanziiert darzulegende Einschätzung, wie viele Arbeitsstunden für die Behandlung des Zugangsgesuchs ungefähr erforderlich sind, geben die Akten keinen Aufschluss. Die Angelegenheit ist daher an den Gemeinderat zur Vornahme der genannten Abklärungen zurückzuweisen.

3.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache an den Gemeinderat zurückzuweisen ist, damit dieser gestützt auf die vorhandenen Ressourcen abschätzt, wie gross der Aufwand für die Bearbeitung des vom Beschwerdeführer gestellten Zugangsgesuchs ist. Fällt dieser nicht derart exorbitant aus, dass der Geschäftsgang über längere Zeit übermässig behindert bzw. nahezu lahmgelegt würde, ist der Beschwerdeführer über die Erhebung und die zu erwartende Höhe der Gebühr zu orientieren. Diese darf höchstens kostendeckend sein (vgl. dazu § 5 Ziff. 61 und § 8 Ziff. 70 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen des Kantons Zug [BSG 641.1]); sie muss angemessen veranschlagt werden und darf nicht prohibitiv wirken, andernfalls die Zielsetzung des Öffentlichkeitsprinzips, Transparenz zu schaffen, durch eine unangemessene Kostenregelung unterlaufen werden kann. Mit der Mitteilung der zu erhebenden Gebühr wird dem Beschwerdeführer die Gelegenheit zu geben sein, sein Zugangsgesuch zurückzuziehen oder dieses gegebenenfalls doch noch näher einzugrenzen. Hält er daran fest, ist ihm nach der Vornahme allfälliger, aufgrund der Ausnahmegründe nach § 9 ff. ÖffG/ZG angezeigter Schwärzungen der Zugang zu den anbegehrten Dokumenten zu gewähren, sofern ihm dieser nicht gänzlich zu verweigern ist. Entscheidet sich der Gemeinderat für die Geheimhaltung der nachgesuchten Sitzungsprotokolle oder von Teilen davon, hat er aufzuzeigen, inwiefern die darin enthaltenen Informationen eine erhebliche Gefährdung von öffentlichen oder privaten Interessen bewirken können, weshalb im Einzelfall das Geheimhaltungsinteresse gegenüber jenem an der Transparenz vorgeht und warum allenfalls kein eingeschränkter Zugang in Betracht fällt. Dabei kann er analog zu der in BGE 142 II 324 E. 3.7 S. 338 ff. aufgezeigten Vorgehensweise verfahren.
Die Entscheide der Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts sind im Rahmen des Streitgegenstands durch dessen Urteil ersetzt worden (Devolutiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144). Mit der

Aufhebung dieses Entscheids fällt auch die im kantonalen Verfahren getroffene Kostenverlegung dahin.
Bei diesem Verfahrensausgang obsiegt der Beschwerdeführer. Für das bundesgerichtliche Verfahren sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat praxisgemäss keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 BGG; BGE 133 III 439 E. 4 S. 446).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird teilweise gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 7. März 2017 aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Steinhausen zurückgewiesen.

2.
Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

3.
Es werden weder Gerichtskosten erhoben noch Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Steinhausen, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Juli 2017

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Pedretti