

Inhaltsverzeichnis

2	Öffentlichkeitsprinzip	5
---	------------------------	---

C

Stichwortverzeichnis	17
----------------------	----

2. Öffentlichkeitsprinzip

2.1 § 6 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 ÖffG, § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung

Regeste:

§ 15 Abs. 1 ÖffG – Das gemäss Öffentlichkeitsgesetz geltende Beschleunigungsgebot verlangt, dass eine Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die für einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behörde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein früherer Entscheid unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vernünftigerweise nicht möglich war (Erw. 3.1 und 3.2).

§ 6 Abs. 1 ÖffG – Voraussetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist, dass das fragliche Dokument fertiggestellt wurde. Ein Sitzungsprotokoll liegt erst mit dessen Genehmigung in seiner definitiven Fassung vor und gilt erst dann als fertiggestellt (Erw. 3.3).

§ 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung – Wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, wird nicht durch das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt. Wo keine bestimmte Art der Protokollierung vorgeschrieben ist, können die Behörden die Art der Protokollierung frei wählen, solange die Vorgaben von § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung eingehalten sind (Erw. 4).

Aus dem Sachverhalt:

A. X. reichte am 12. Juni 2014 mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein und verlangte Einsicht in das Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014. Mit Schreiben vom 1. Juli 2014 teilte die Direktion des Innern (nachfolgend: DI) X. mit, dass sein Gesuch den Teil des amtlichen Dokuments, in welchen er Einsicht verlange, nicht hinreichend genau beschreibe. Sie ersuchte ihn daher um Bezeichnung des konkreten Geschäfts, in welches er Einsicht nehmen möchte. X. verlangte in einer E-Mail vom 8. Juli 2014 an die DI Einsicht in das gesamte Protokoll, wobei er eine Einschränkung zu den schutzwürdigen Teilen des Protokolls und die Anonymisierung von Personendaten Dritter aber akzeptieren würde. Mit Schreiben vom 18. Juli 2014 teilte die DI X. mit, dass das fragliche Protokoll erst als Entwurf bestehe und daher noch kein amtliches Dokument im Sinne von § 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG darstelle. Das definitive Protokoll werde voraussichtlich erst am 11. September 2014 verabschiedet. Sie kündigte an, ihm einen definitiven Entscheid zusammen mit dem entsprechenden Protokollauszug mittels einer anfechtbaren Verfügung zuzustellen, sobald das Protokoll von der kantonalen Denkmalkommission gutgeheissen worden sei. Am 22. September 2014 erliess die DI eine Verfügung und hiess das Zugangsgesuch von X. teilweise gut. Sie stellte ihm eine Kopie des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkom-

mission vom 12. Mai 2014 zu, wobei die Traktanden 4, 5, 6 und 8 ganz oder teilweise eingeschwärzt wurden. Die Einschwärzungen wurden damit begründet, dass diese Geschäfte Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts oder Rechtsmittelverfahrens seien oder Personalgeschäfte enthalten würden, welche aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten.

B. Mit Eingabe vom 12. Oktober 2014 erhob X. (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Regierungsrat des Kantons Zug (...) eine Aufsichtsbeschwerde gegen die DI (...). Der Beschwerdeführer stellte die Anträge, die DI sei anzuhalten, das Verfahren über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung einzuhalten, insbesondere seien die Entscheide wie im Gesetz vorgesehen möglichst rasch zu fällen und nicht unnötig zu verzögern. Protokolle sollten zudem die wesentlichen Punkte des Sitzungsverlaufes enthalten, so dass die Entscheidungsfindung für die Beschlüsse sowohl aus politisch-demokratischer wie auch aus historischer Sicht nachvollziehbar bleibe. Zur Begründung brachte er vor, die DI habe den Entscheid über sein Zugangsgesuch bewusst verzögert, um vor den Wahlen vom 5. Oktober 2014 keine Diskussion über die von der kantonalen Denkmalkommission aufgezeigten Probleme aufkommen zu lassen. Zudem sei die Art der Protokollführung im Hinblick auf die Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes in unzulässiger Weise geändert worden, um wichtige Informationen zu unterschlagen, welche das Zustandekommen eines Entscheides oder den Verlauf einer Diskussion aufzeigen würden.

Aus den Erwägungen:

3. Die ersten beiden Rügen des Beschwerdeführers betreffen die Dauer des Verfahrens nach der Einreichung seines Zugangsgesuchs bei der DI bis zu deren Entscheid.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht die im Gesetz vorgesehenen Einschränkungsründe einem Zugang entgegenstehen. Gemäss § 15 Abs. 1 ÖffG hat die Behörde, die für die Beurteilung des Zugangsgesuchs zuständig ist, möglichst rasch zu entscheiden. Im Gegensatz zum Bund, welcher in Art. 12 Abs.1 und 2 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) vorschreibt, dass seine Behörden – ausser bei umfangreichen, komplexen oder schwer beschaffbaren Dokumenten – so rasch wie möglich, aber auf jeden Fall innert 20 Tagen zu entscheiden haben, verzichtet der Kanton Zug auf eine solche Frist. Es gelten daher die gleichen Regeln wie im Verwaltungsverfahren nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung; Vorlage Nr. 2226.1 – Laufnummer 14262; S. 27). Die Behörde hat daher beförderlich und ohne Verzug über das Gesuch zu entscheiden.

3.2 Der Beschwerdeführer moniert, die DI habe erst drei Wochen nach Eingang seines Zugangsgesuches verlangt, dass dieses begründet und präzisiert werde. Es sei zu vermuten,

dass sie die Behandlung des Zugangsgesuchs und die Veröffentlichung von Informationen habe verzögern wollen, weil an der Sitzung vom 12. Mai 2014 kritische Fragen zur Führung, Struktur und Personalfuktuation im Amt für Denkmalpflege und Archäologie gestellt worden seien. Der Beschwerdeführer stellte sein Zugangsgesuch am Donnerstag, 12. Juni 2014, 11.44 Uhr, mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars. Die DI reagierte am Montag, 1. Juli 2014, mit einem Schreiben mit der Bitte um Präzisierung seines Zugangsgesuchs. Nach dem Eingang des Zugangsgesuches vergingen mithin 19 Tage, davon 12 Arbeitstage bis zur ersten Antwort der DI. Für die Effektivität des Öffentlichkeitsprinzips ist es wesentlich, dass die angesprochene Behörde die Behandlungsdauer des Zugangsgesuchs so kurz wie möglich hält (ISABELLE HÄNER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 11 zu Art. 12 BGÖ). Das in § 15 Abs. 1 ÖffG verankerte Beschleunigungsverbot verlangt daher, dass eine Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die für einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behörde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein früherer Entscheid unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vernünftigerweise nicht möglich war (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 19 zu § 4a VRG). Die DI erklärte in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 nicht, weshalb 19 Tage vergingen, bis sie weitere Verfahrensschritte einleitete. Zwar lag der Entwurf des Protokolls überhaupt erst am 17. Juli 2014 vor, doch hätte die DI den Beschwerdeführer ohne Weiteres bereits innert weniger Tage nach Eingang seines Zugangsgesuchs darauf aufmerksam machen können, dass das fragliche Protokoll entweder noch gar nicht vorliegt oder eine inhaltliche Präzisierung seines Zugangsgesuchs erforderlich sei. Es sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, weshalb dieser Schritt erst 19 Tage nach Eingang des Zugangsgesuchs erfolgt ist. Es lagen keine Umstände, insbesondere keine komplizierte Sach- oder Rechtslage vor, welche vertiefte Abklärungen erforderlich gemacht und eine entsprechende zeitliche Verzögerung gerechtfertigt hätten. Der Beschwerdeführer macht daher zu Recht geltend, dass die DI ihre in § 15 Abs. 1 ÖffG statuierte Pflicht zur raschen Anhandnahme des Zugangsgesuchs verletzt hat. Im vorliegenden Fall hätte ein verfahrensleitender Schritt wie das Schreiben der DI vom 1. Juli 2014 ohne Weiteres innert fünf Arbeitstagen erfolgen können. Freilich ist anzumerken, dass dieses Versäumnis keine Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Gewährung des Zugangs zum fraglichen Protokoll hatte, wie unter Erwägung 3.3 sogleich aufzuzeigen ist. Unbegründet sind zudem die Mutmassungen des Beschwerdeführers, wonach die DI die Behandlung des Zugangsgesuchs bewusst verzögert habe, um kritische Fragen zu vermeiden. Das Protokoll lag nämlich erst am 17. Juli 2014 im Entwurf vor, was auch der Beschwerdeführer dem ihm mit Verfügung der DI vom 22. September 2014 zugestellten Dokument entnehmen konnte.

3.3 Der Beschwerdeführer moniert weiter, die DI habe das Beschleunigungsgebot gemäss § 15 Abs. 1 ÖffG verletzt, weil sie ihm das Protokoll der Sitzung vom 12. Mai 2014 erst am 22. September 2014 und damit mehr als vier Monate nach der fraglichen Sitzung zugestellt habe. Möglicherweise sei wegen seines Zugangsgesuchs die Redaktion und die Genehmigung des Protokolls hinausgezögert worden mit dem Ziel, vor den Wahlen keine Diskus-

sion über die darin aufgezeigten Probleme aufkommen zu lassen. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente. Voraussetzung dieses Zugangsrechts ist indes, dass das fragliche Dokument fertig gestellt wurde (§ 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG). Dies ist der Fall, wenn das fragliche Dokument in seiner definitiven Fassung vorliegt, also keinen Änderungen oder Korrekturen mehr zugänglich ist. In noch nicht fertig gestellte Dokumente wie Entwürfe, provisorische Fassungen eines Berichts, Projektskizzen, Notizen aus einer Sitzung, informellen Arbeitsnotizen oder Vorentwürfen eines Texts kann hingegen keine Einsicht verlangt werden (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, a.a.O., S. 16; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1 mit Hinweisen; BVGE 2011/53 E. 8 ff. S. 1054 ff.). Das vorliegend zu beurteilende Protokoll der Sitzung vom 12. Mai 2014 wurde am 17. Juli 2014 vom Protokollführer verfasst. Hierbei handelte es sich indes erst um einen Entwurf, folglich noch nicht um ein fertig gestelltes Dokument. Änderungen oder Korrekturen konnten von den Sitzungsteilnehmern immer noch angebracht werden. Erst mit dessen Genehmigung anlässlich der Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 11. September 2014 wurde die definitive Fassung des Protokolls erstellt. Somit lag erst am 11. September 2014 ein amtliches Dokument im Sinne von § 6 Abs. 1 ÖffG vor (vgl. Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vom 10. Juni 2014 in Sachen X gegen Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, Ziff. II.B.24). Die DI hat dem Beschwerdeführer das teilweise eingeschwärzte Protokoll mit Verfügung vom 22. September 2014 und damit innert elf Tagen, davon sieben Arbeitstage, eröffnet. Diese Frist ist angemessen, wenn berücksichtigt wird, dass das Protokoll noch teilweise eingeschwärzt und eine entsprechende Verfügung erstellt werden musste. Ein Verstoß gegen § 15 Abs. 1 ÖffG liegt daher nicht vor. Unbegründet sind in diesem Zusammenhang die Mutmassungen des Beschwerdeführers, die DI bzw. die an der Sitzung vom 12. Mai 2014 teilnehmenden Vertreter der DI und Mitglieder der kantonalen Denkmalkommission hätten die Genehmigung des Protokolls bewusst verzögert. Die DI hat ihm vielmehr bereits mit Schreiben vom 18. Juli 2014 mitgeteilt, dass das Protokoll voraussichtlich erst an der Sitzung vom 11. September 2014 genehmigt werde. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt einer Person zwar das Recht auf Einsicht in bestehende amtliche Dokumente. Daraus kann jedoch nicht die Pflicht für eine Behörde abgeleitet werden, noch unfertige Dokumente möglichst rasch fertig zu stellen, damit die Einsicht gewährt werden kann. Das Vorgehen der DI ist daher nicht zu beanstanden.

4. Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die DI und auch anderen Behörden hätten nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes die Art und Weise ihrer Protokollführung bewusst geändert. So würden wichtige Informationen unterschlagen, welche das Zustandekommen eines Entscheides oder den Verlauf einer Diskussion aufzeigen. Die DI wies diese Vorwürfe in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 als unwahr zurück. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt den Anspruch von Privaten auf Einsicht in bestehende amtliche Dokumente. Es enthält indes keine Vorschriften, wie amtliche Dokumente zu verfassen sind. Massgeblich für diese Frage ist die Verordnung über die Aktenführung vom 20. März 2012 (BGS 152.42).

Gemäss § 1 Abs. 1 dieser Verordnung umfasst die Aktenführung die flächendeckende, ordnungsgemässe und systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen. § 4 Abs. 2 der Verordnung bestimmt als Anforderungen an die Aktenführung, dass die anfallenden Unterlagen authentisch die Urheberschaft und den Zeitpunkt der Erstellung belegen (Authentizität), den Inhalt glaubwürdig, vollständig und genau wiedergeben (Zuverlässigkeit), langfristig unversehrt bleiben und gegen unbefugte Änderungen geschützt sind (Integrität) sowie wieder aufgefunden, dargestellt und im Kontakt verstanden werden können (Benutzbarkeit). Bei der Redaktion von Protokollen von Sitzungen stehen einer Behörde verschiedene Möglichkeiten offen, um diesen Vorschriften gerecht zu werden. Sie kann die Diskussion ihrer Teilnehmer und die Beschlussfassung wörtlich aufzeichnen (Wortprotokoll), die wesentlichen Äusserungen nur abgekürzt und sinngemäss wiedergeben (Votenprotokoll) oder ganz darauf verzichten, den Inhalt der Diskussion festzuhalten und sich darauf beschränken, lediglich die gefassten Beschlüsse zu protokollieren (Beschlussprotokoll). Spezifische Protokollierungsvorschriften bestehen nur für einige wenige kantonale Behörden, etwa für den Kantonsrat (§ 12 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 [GO KR; BGS 141.1] und den Regierungsrat (§ 6 Abs. 2 GO RR). Die Protokollierung der Sitzungen der kantonalen Direktionen und ihrer Ämter und Kommissionen wird hingegen nicht spezialgesetzlich geregelt. Sie sind daher frei, eine der drei genannten Protokollierungsarten oder allenfalls auch eine von ihnen selbst bestimmte Unterart für die Aufzeichnung des Inhalts ihrer Sitzungen zu wählen. Das vom Zugangsgesuch des Beschwerdeführers betroffene Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 stellt beispielsweise ein ausführliches Beschlussprotokoll dar und enthält sämtliche notwendigen Angaben, um die Voraussetzungen von § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung zu erfüllen. Es gibt namentlich Auskunft über Ort, Zeitpunkt, Teilnehmer und Protokollführer der Sitzung sowie über die behandelten Traktanden und die allenfalls gefassten Beschlüsse. Die Vorbringen des Beschwerdeführers erweisen sich daher als unbegründet.

Beschluss des Regierungsrates vom 24. März 2015

2.2 § 7, § 12 Abs. 1, § 13 Abs. 1, § 15 Abs. 2, § 17 Abs. 1 ÖffG, § 22 Abs. 1 VRG

Regeste:

§ 7 ÖffG – Einsicht in amtliche Dokumente kann nur in dem Masse verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt nicht, wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, und gibt der gesuchstellenden Person keinen Anspruch auf Überprüfung, ob das Sitzungsprotokoll dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht (Erw. I.4).

§ 13 Abs. 1 ÖffG – Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Behörde ist auch für den Entscheid über das Zugangsgesuch zuständig (Erw. II.1).

§ 15 Abs. 2 ÖffG – Anforderungen an die Begründungsdichte, wenn die Behörde ein Zugangsgesuch mit einer Verfügung ganz oder teilweise abweist (Erw. II.2).

§ 9 Abs. 2 ÖffG – Ein Sitzungsprotokoll ist ein amtliches Dokument, dessen Traktanden mehrere Geschäfte betreffen können. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschäft geprüft werden, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob Einschränkungsgründe vorliegen (Erw. II.3.1 und II.3.2).

§ 12 Abs. 1 ÖffG – Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (Erw. II.3.4).

§ 17 Abs. 1 ÖffG und § 22 Abs. 1 VRG – Wird gegen eine Verfügung über ein Zugangsgesuch beim Regierungsrat Beschwerde erhoben, sind für dessen Behandlung Verfahrenskosten zu erheben. Nur das erstinstanzliche Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos (Erw. III.1).

Aus dem Sachverhalt:

X. reichte am 12. Juni 2014 mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein und verlangte Einsicht in das Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014. (...) Am 22. September 2014 erliess die Direktion des Innern eine Verfügung und hiess das Zugangsgesuch von X. teilweise gut. Sie stellte ihm eine Kopie des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zu, wobei die Traktanden 4, 5, 6 und 8 ganz oder teilweise eingeschwärzt wurden. Die Einschwärzungen wurden damit begründet, dass diese Traktanden Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts oder Rechtsmittelverfahrens seien oder Personalgeschäfte enthalten würden, welche aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten. Mit Eingabe vom 12. Oktober 2014 reichte X. (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Verfügung der DI vom 22. September 2014 ein (...).

Aus den Erwägungen:

I.

(…)

4. Im Beschwerdeantrag Ziffer 4 verlangt der Beschwerdeführer, es sei zu prüfen, ob das Protokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht und ob die geltenden Richtlinien zur Protokollierung und Archivierung eingehalten wurden. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist die Verfügung der DI vom 22. September 2014 über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, können nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-602/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Gegenstand der vorliegend angefochtenen Verfügung ist der Anspruch des Beschwerdeführers auf Einsicht in das gewünschte amtliche Dokument nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Nur in diesem Ausmass wurde über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entschieden. Nicht Inhalt der angefochtenen Verfügung und ganz allgemein nicht Gegenstand des Öffentlichkeitsgesetzes ist die Frage, wie Behörden Protokolle abzufassen haben. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt Privatpersonen einzig das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente, schreibt den Behörden indes nicht vor, wie diese zu verfassen sind, und gibt Privaten auch nicht das Recht auf Überprüfung, ob der Inhalt des amtlichen Dokuments vollständig ist und den Tatsachen entspricht. Einsicht in amtliche Dokumente kann folglich nur in dem Masse verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Der Beschwerdeführer versucht mit seinem Beschwerdeantrag Ziffer 4, den Streitgegenstand über das Anfechtungsobjekt hinaus zu erweitern, was prozessual unzulässig ist (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 688; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-602/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Auf diesen Antrag ist daher mangels Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. (...)

II.

1. Die angefochtene Verfügung vom 22. September 2014, mit welcher über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entschieden wurde, wurde von der DI erlassen. Der Beschwerdeführer spricht ihr dieses Recht ab und macht geltend, als betroffene Behörde sei sie befangen. Eine neutrale Stelle, die kein Interesse an der Unterdrückung von Informationen habe, hätte den Entscheid fällen müssen. (...)

Die Zuständigkeitsordnung zur Beurteilung von Zugangsgesuchen ist im Öffentlichkeitsgesetz

abschliessend geregelt. Gemäss § 13 Abs. 1 ÖffG ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Dieser Behörde obliegt auch der Entscheid über die Gewährung, Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs (§ 15 Abs. 1 ÖffG). Der Gesetzgeber hat diese Entscheidkompetenz bewusst der Behörde übertragen, die Verfasserin des betroffenen amtlichen Dokuments ist, da diese am besten dazu in der Lage ist zu beurteilen, in welchem Ausmasse dem Zugangsgesuch entsprochen werden kann (vgl. auch ISABELLE HÄNER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 16 zu Art. 10 BGÖ). (...)

2. Der Beschwerdeführer macht weiter eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Er moniert, in der angefochtenen Verfügung werde nicht angegeben, welcher der darin genannten Einschränkungsgründe auf die einzelnen eingeschwärzten Teile des Protokolls entfalle. Um

eine Beschwerde begründen zu können, sei dies jedoch unerlässlich. Die Begründung für die Einschränkung des Zugangs müsse für die einzelnen Traktanden spezifiziert werden und könne nicht pauschal für ein ganzes Dokument erfolgen.

2.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VRG ist der Entscheid einer Behörde in der Regel schriftlich zu begründen. Diese Begründungspflicht ist Ausfluss des verfassungsmässigen Anspruchs einer Partei auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und der betroffenen Partei ermöglichen, den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl die Partei als auch die Rechtsmittelinstanz sich ein Bild über die Tragweite des Entscheids machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277; 135 III 513 E. 3.6.5 S. 520; 134 I 83 E. 4.1 S. 88). An die Begründungspflicht sind höhere Anforderungen zu stellen, wenn ein Entscheid schwer in die Rechtsstellung einer Partei eingreift, wenn eine komplexe Sach- und Rechtslage vorliegt oder wenn der Behörde ein weiter Ermessensspielraum zusteht (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 1707; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHLMOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010, N. 347). Bei schematischen Rechtsanwendungsakten wie Massenverfügungen im Steuerrecht werden geringere Anforderungen an die Begründungsdichte gestellt. Hier kann bereits ein Hinweis auf die angewendete Norm oder eine formelhafte Begründung hinreichend sein (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 26 zu § 10 VRG / ZH).

2.2 Die DI liess dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 22. September 2014 eine Kopie

des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zukommen und schwärzte die Traktanden 4, 5, 6 sowie 8 ganz oder teilweise. In der Verfügung führte sie zur Begründung der Einschränkung des Zugangs aus, das amtliche Dokument bilde in einigen Bereichen Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts, enthalte in einem anderen Bereich Personalgeschäfte, die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten, und ein letzter Teil betreffe ein hängiges Rechtsmittelverfahren. Als mit den politischen Gegebenheiten des Kantons Zug vertrauter Medienschaffender konnte der Beschwerdeführer anhand dieser Begründung und mittels Durchlesen des ihm zugestellten Dokuments ohne Schwierigkeiten erkennen, dass der Einschränkungsgrund des noch nicht abgeschlossenen Verfahrens (§ 12 Abs. 1 ÖffG) sich auf die bloss teilweise eingeschwärzten Traktanden 4 (Motion betreffend Denkmalpflege) und 8 (Kommunikation: was kann man verbessern) bezieht. Zu den beiden anderen Traktanden konnte er dem eingeschwärzten Protokoll nichts entnehmen, doch gab ihm die Begründung der DI den ungefähren Gegenstand der eingeschwärzten Passagen und die Verweigerungsgründe bekannt. Mit diesen Ausführungen war der Beschwerdeführer in der Lage, die Gründe, welche zur teilweisen Abweisung seines Zugangsgesuchs geführt haben, nachzuvollziehen und gegebenenfalls eine Verwaltungsbeschwerde zu erheben und ordnungsgemäss zu begründen. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Behörde nicht immer im Detail angeben kann, weshalb einem Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes ganz oder teilweise nicht entsprochen werden kann. Durch eine zu detaillierte Begründung würde sie oftmals den Inhalt des betroffenen amtlichen Dokuments preisgeben. In solchen Fällen ist es daher ausreichend, dass die Behörde die Gründe für die Einschränkung des Zugangs lediglich in groben Zügen wiedergibt. Die Begründungsdichte hat allerdings auch dann so hoch zu sein, dass die gesuchstellende Person den Entscheid der Behörde sowie die Ausübung ihres Ermessens nachvollziehen und im Beschwerdeverfahren anfechten kann. Gerade wenn zwischen dem Interesse der gesuchstellenden Person am Zugang zum amtlichen Dokument und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen abgewogen werden muss, müssen sich die Feststellung, Gewichtung und Abwägung der Interessen klar aus der Begründung ergeben (ISABELLE HÄNER, a.a.O., N. 8 zu Art. 15 BGÖ). Diese Anforderungen an die Begründungsdichte werden im vorliegenden Fall durch die Verfügung der DI vom 22. September 2014 erfüllt. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich daher als unbegründet.

3. Zu prüfen ist im Folgenden, ob die DI den Zugang zu den Traktanden 4, 5, 6 und 8 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zu Recht durch Einschwärzungen eingeschränkt hat.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht die im Gesetz vorgesehenen Einschränkungsgründe einem Zugang entgegenstehen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann namentlich eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden, soweit überwiegende öffentliche oder private Inter-

essen im Sinne von § 10 oder § 11 ÖffG entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 ÖffG). Einschränkungen des Zugangs beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments und sind nur so lange möglich, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (§ 9 Abs. 2 ÖffG). In jedem Fall dürfen amtliche Dokumente aber erst dann zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (§ 12 Abs. 1 ÖffG). Auch bleiben spezialgesetzliche Regelungen für den Zugang zu bestimmten Informationen und amtlichen Dokumenten vorbehalten (§ 5 ÖffG).

3.2 Das in § 7 ÖffG statuierte Zugangsrecht bezieht sich auf amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Als solches gilt gemäss § 6 Abs. 1 ÖffG jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie übermittelt worden ist, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. In der Mehrzahl der Fälle betrifft ein amtliches Dokument ein einzelnes Geschäft einer Behörde, beispielsweise Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Statistiken etc. Auch Protokolle von Sitzungen einer Behörde fallen unter die Definition des amtlichen Dokuments im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Indes weist ein Sitzungsprotokoll eine Doppelnatur auf. Einerseits stellt ein Protokoll ein genau bezeichnetes amtliches Dokument dar, andererseits betrifft es meist eine Mehrzahl von Geschäften, nämlich sämtliche an der protokollierten Sitzung behandelten Traktanden. Es ist folglich ein Dokument, das oftmals nicht einem bestimmten Geschäft zugeordnet werden kann, sondern Entscheide zu mehreren Geschäften enthält. Dieser Doppelnatur muss unter dem Aspekt des Öffentlichkeitsgesetzes Rechnung getragen werden. Verlangt eine Person Einsicht in das gesamte Protokoll oder wesentliche Teile davon, könnte eine unzulässige «Fishing Expedition» vorliegen. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschäft geprüft werden, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob Einschränkungsgründe vorliegen. Diese Prüfung hat die DI in ihrer angefochtenen Verfügung vom 22. September 2014 vorgenommen und den Zugang zu einigen Traktanden des Protokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 eingeschränkt.

3.3 Traktandum 4 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft die Besprechung der Motion der Kantonsräte Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug vom 13. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2342.1 – Laufnummer 14549) und deren Auswirkungen. Diese Motion ist im Kantonsrat hängig und provisorisch für die Sitzung vom 30. April 2015 zur Behandlung traktandiert. Dieses Traktandum wurde mit Ausnahme des Titels und der ersten drei Sätze eingeschwärzt. Der Beschwerdeführer rügt, mit der Begründung eines hängigen politischen Vorstosses könnten nicht weite Teile des Protokolls eingeschwärzt werden. Andernfalls würde eine vernünftige Einsicht in jegliche Behördentätigkeit verunmöglicht. Diese Argumentation geht fehl. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Diese Bestimmung dient dem Schutz der freien Meinungsbildung der betroffenen Behörde. Sie soll vor äusserem Druck,

den die sofortige Gewährung des Zugangs zu Dokumenten verursachen könnte, geschützt werden (MAHON/GONIN, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 26 zu Art. 8 BGÖ). Eine Ausnahme zu diesem Einschränkungsgrund ist nicht gegeben. Der Zugang zum betroffenen amtlichen Dokument kann daher in jedem Fall verweigert bzw. aufgeschoben werden, bis der politische oder administrative Entscheid in der Sache getroffen wurde. Da der Kantonsrat bislang noch nicht über die Erheblicherklärung der vorgenannten Motion befunden hat, liegt noch kein abschliessender Entscheid in diesem Geschäft vor. Die Einschränkung des Zugangs zu diesem Traktandum erfolgte daher zu Recht.

3.4 Traktandum 5 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft Personalfluktuationen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie. Die DI lehnte den Zugang zu diesem Traktandum in ihrer Verfügung vom 22. September 2014 aus Persönlichkeitsschutzgründen ab. § 9 Abs. 1 i.V.m. § 11 ÖffG erlaubt die Einschränkung des Zugangs, wenn überwiegende private Interessen, zu welchen auch der Schutz der Privatsphäre gehört, es verlangen. Im Protokoll werden indes keine Personen namentlich genannt und es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern der blosser Hinweis, dass Mitarbeitende gekündigt haben, ihre privaten Interessen verletzen könnte. Personalfluktuationen sind bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein übliches Geschehen. Es liegen daher keine schützenswerten privaten Interessen vor, welche eine Einschränkung des Zugangs gerechtfertigt hätten. In ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 begründete die DI die Einschränkung abweichend, dass damals noch vakante Stellen zu besetzen gewesen seien und somit ein laufendes Geschäft vorgelegen habe. Diese Stellen seien mittlerweile besetzt, weshalb nunmehr der Zugang zu Traktandum 5 gewährt werden könne. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Die Neubesetzung von Stellen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie gilt als laufendes Geschäft im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., N. 29 zu Art. 8 BGÖ; Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, S. 9). Die Ausführungen in Traktandum 5 des Protokolls betreffen unter anderem die Anforderungen an die Bewerbenden für die aufgrund der Personalfluktuations neu zu besetzenden Stellen und die diesen Anforderungen zugrundeliegenden Bedürfnisse des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie. Sie stehen damit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Auswahl der Bewerbenden und dem Anstellungsentscheid (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., N. 30 zu Art. 8 BGÖ; Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, S. 9). Die DI durfte daher den Zugang zu den Informationen zur Neubesetzung von Stellen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie ablehnen, um die freie Willensbildung des Amtes beim Entscheid über die Auswahl der neuen Mitarbeitenden zu gewährleisten. Wie die DI allerdings einräumt, ist die Besetzung der Stellen mittlerweile erfolgt und damit der administrative Entscheid über dieses Geschäft getroffen. Somit liegt zum jetzigen Zeitpunkt eine veränderte Sachlage vor. Gemäss § 47 Abs. 2 VRG sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend, soweit sich aus der Natur der Streit-sache nichts anderes ergibt. Da zum jetzigen Zeitpunkt kein Einschränkungsgrund im Sinne

von § 12 Abs. 1 ÖffG mehr vorliegt, ist dem Beschwerdeführer vollumfänglich Zugang zu Traktandum 5 des Protokolls zu gewähren. Die Beschwerde ist in diesem Punkt mithin gutzuheissen.

3.5 (...)

3.6 Traktandum 8 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft schliesslich das Thema «Kommunikation: was kann man verbessern». Dieses Traktandum umfasst fünf Absätze. Die DI hat dem Beschwerdeführer in ihrer Verfügung vom 22. September 2014 den Zugang zum Titel sowie zu den Absätzen drei bis fünf gewährt, die ersten beiden Absätze hingegen eingeschwärzt. Zur Begründung brachte sie vor, es seien verschiedene Themenbereiche im Sinne eines Meinungsaustausches gestreift worden, was naturgemäss lediglich vorbereitenden Charakter habe. Ein neues Kommunikationskonzept sei noch nicht umgesetzt worden. Die Analyse der ersten beiden Absätze von Traktandum 8 des Protokolls stützt die Ausführungen der DI. Beide Absätze enthalten Ausführungen zu Optimierungsmöglichkeiten bei der Kommunikation, welche im Rahmen eines neuen Kommunikationskonzepts umgesetzt werden sollen. Da es sich um Vorbereitungsarbeiten in einem frühen Stadium handelt, liegt ein laufendes Verfahren bzw. offenes Geschäft im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG vor (vgl. Erwägungen 3.3 und 3.5). Die DI hat dem Beschwerdeführer daher zu Recht den Zugang zu diesen Teilen des Protokolls verwehrt.

III.

1. Im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat trägt grundsätzlich die unterliegende Partei die Verfahrenskosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Hat im Beschwerdeverfahren keine Partei ganz obsiegt, sind die Kosten in dem Verhältnis zu teilen, in welchem die Parteien unterlegen sind (§ 23 Abs. 2 VRG). Unterliegende Partei ist beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens zu wesentlichen Teilen der Beschwerdeführer. Er obsiegt lediglich in einem Punkt, unterliegt hingegen in allen anderen. Die Verfahrenskosten sind somit ihm zu wesentlichen Teilen aufzuerlegen und lediglich in einem geringen Umfange auf die Staatskasse zu nehmen (§ 24 Abs. 1 VRG; vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 9 zu Art. 108 VRPG/BE). Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers stellt die Bestimmung von Art. 17 Abs. 1 ÖffG, wonach das Zugangsverfahren in der Regel kostenlos ist, keinen Grund für den Verzicht auf die Erhebung von Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren dar. Diese Regelung beschränkt sich allein auf das erstinstanzliche Verfahren vor der Behörde, die das betroffene amtliche Dokument erstellt und über das Zugangsgesuch zu befinden hat. Für das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat gilt hingegen der in § 22 Abs. 1 VRG statuierte Grundsatz, dass Behörden für ihre Amtshandlungen Gebühren zu erheben haben. (...)

Beschluss des Regierungsrats vom 24. März 2015

C

Stichwortverzeichnis

- Ou ffentlichkeitsprinzip (Amtliche Dokumente): Amtliche Dokumente du rfen erst zuga nglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, fu r den sie die Grundlage bilden, getroffen ist., 10
- Ou ffentlichkeitsprinzip (Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten): Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Beho rde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem Ou ffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Beho rde ist auch fu r den Entscheid u ber das Zugangsgesuch zustaa ndig., 10
- Amtliches Dokument, Protokoll und Ou ffentlichkeitsprinzip: Voraussetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist, dass das fragliche Dokument fertiggestellt wurde. Ein Sitzungsprotokoll liegt erst mit dessen Genehmigung in seiner definitiven Fassung vor und gilt erst dann als fertiggestellt., 5
- Begru ndung und Ou ffentlichkeitsprinzip: Anforderungen an die Begru ndungsdichte, wenn die Beho rde ein Zugangsgesuch mit einer Verfu gung ganz oder teilweise abweist., 10
- Beschleunigungsgebot und Ou ffentlichkeitsprinzip: Das gemeaa ss Ou ffentlichkeitsgesetz geltende Beschleunigungsgebot verlangt, dass eine Beho rde m glichst rasch u ber das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die fu r einen Entscheid erforderlich sind. Eine Beho rde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein fru herer Entscheid unter Beru cksichtigung der Umstaa nde des Einzelfalles vernu nftigerweise nicht m glich war., 5
- Beschwerdeverfahren, Ou ffentlichkeitsprinzip und Verfahrenskosten: Wird gegen eine Verfu gung u ber ein Zugangsgesuch beim Regierungsrat Beschwerde erhoben, sind fu r dessen Behandlung Verfahrenskosten zu erheben. Nur das erstinstanzliche Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos., 10
- Protokoll und Ou ffentlichkeitsprinzip (Einsicht in amtliche Dokumente): Einsicht in amtliche Dokumente kann nur in dem Masse verlangt werden, als sie tatsaa chlich bestehen. Das Ou ffentlichkeitsgesetz bestimmt nicht, wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, und gibt der gesuchstellenden Person keinen Anspruch auf U berpru fung, ob das Sitzungsprotokoll dem tatsaa chlichen Inhalt der Sitzung entspricht., 10
- Protokoll und Ou ffentlichkeitsprinzip (Sitzungsprotokoll): Ein Sitzungsprotokoll ist ein amtliches Dokument, dessen Traktanden mehrere Gescha fte betreffen ko nnen. Daher muss fu r jedes einzelne Traktandum bzw. Gescha ft gepru ft werden, ob der Zugang gewaa hrt werden kann oder ob Einscha nkungsgru nde vorliegen., 10
- Protokoll: Wo keine bestimmte Art der Protokollierung vorgeschrieben ist, ko nnen die Beho rden die Art der Protokollierung frei wa hlen, solange

die Vorgaben von sect; 4 Abs. 2 der Verordnung uuml;ber die Aktenfu-
uml;hrung eingehalten sind., 5