



# Inhaltsverzeichnis

7 Öffentlichkeitsprinzip 5

## **B**

Stichwortverzeichnis 11

## 7. Öffentlichkeitsprinzip

### 7.1 § 13 Abs. 2 ÖffG

#### **Regeste:**

§ 13 Abs. 2 ÖffG – Ein Gesuch um Zugang zu allen Gemeinderatsprotokollen zwischen dem 10. Mai 2014 und 15. November 2015 ist nicht hinreichend genau formuliert. Es gibt keinen Anspruch auf wahlloses Bedientwerden mit Informationen seitens der Behörden (Erw. 3c).

Entscheid aufgehoben durch Bundesgerichtsurteil vom 17. Juli 2017, 1C\_155/2017.

#### **Aus dem Sachverhalt:**

A. reichte am 15. November 2015 beim Gemeinderat Steinhausen ein Gesuch um Zugang zu allen Protokollen der Sitzungen des Gemeinderates seit dem 10. Mai 2014 ein. Mit Schreiben vom 25. November 2015 bat ihm der Gemeindeschreiber, das Gesuch zu präzisieren. Man werde ihm bei der Identifikation der Dokumente behilflich sein. Mit Schreiben vom 30. November 2015 ersuchte A. explizit um Zugang zu allen Protokollen der Gemeinderatssitzungen bzw. der behandelten Geschäfte. Er könne die ihn interessierenden Geschäfte nicht auflisten, da es gerade Zweck der Anfrage sei, sich einen Überblick über alle Geschäfte zu machen. Die betreffenden Dokumente bildeten eine eng eingegrenzte Kategorie und seien hinreichend genau bezeichnet. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2015 trat der Gemeinderat auf das Gesuch von A. nicht ein. Dagegen reichte A. beim Regierungsrat eine Verwaltungsbeschwerde ein, welche am 13. September 2016 abgewiesen wurde. Am 4. Oktober 2016 reichte A. eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein mit den Anträgen, es seien der Beschluss des Regierungsrates aufzuheben, die Herausgabe der Protokolle des Gemeinderates Steinhausen vom 10. Mai 2014 bis 15. November 2015 an den Beschwerdeführer anzuordnen und die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu erlassen.

#### **Aus den Erwägungen:**

(...)

2. Am 10. Mai 2014 ist das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG, BGS 158.1) in Kraft getreten. Das Gesetz fördert die Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und Verwaltung des Kantons und der Gemeinden und regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 ÖffG). Denselben Zweck verfolgt für die Tätigkeiten namentlich der Bundesverwaltung das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3). Grundsätzlich besteht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des kantonalen Gesetzes Anspruch auf Zugang zu den vom Beschwerdeführer verlangten Dokumenten (vgl. § 18 ÖffG). Nach § 7 Abs. 1 ÖffG hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und

von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit der Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit («Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt») zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips («Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt») umgekehrt. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird gewährt durch Einsichtnahme vor Ort, die Aushändigung von Kopien oder auf elektronischem Weg (§ 8 Abs. 1 ÖffG). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Einschränkungen des Zugangs beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments und gelten nur so lange, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (§ 9 ÖffG). Geschützt sind öffentliche und private Interessen (§§ 10 und 11 ÖffG). Gemäss § 12 ÖffG dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische und administrative Entscheidung, für den sie Grundlage bilden, getroffen ist. Das Gesuch um Zugang ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Das Gesuch ist schriftlich einzureichen, bedarf keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein. Die Behörde ist der gesuchstellenden Person bei der Identifikation der verlangten Dokumente behilflich (§ 13 ÖffG). Gemäss § 17 ÖffG ist das Zugangsverfahren in der Regel kostenlos. Ist die Behandlung des Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden, können kostendeckende Gebühren erhoben werden. Beabsichtigt die Behörde, wegen besonderen Aufwands eine Gebühr zu erheben, informiert sie die gesuchstellende Person vorgängig.

3. Der Beschwerdeführer verlangte vom Gemeinderat Steinhausen mit Schreiben vom 15. November 2015 den Zugang zu sämtlichen Protokollen der Sitzungen des Gemeinderats seit dem 10. Mai 2014. Streitfrage ist einzig, ob der Beschwerdeführer sein Zugangsgesuch hinreichend genau formulierte, wie dies § 13 Abs. 2 ÖffG und mit gleichem Wortlaut auch Art. 10 Abs. 3 BGÖ für den Zugang voraussetzen, oder ob es sich um eine unzulässige generelle Suchanfrage handelt.

a) Das Öffentlichkeitsprinzip findet nur auf «amtliche Dokumente» Anwendung. Ein amtliches Dokument ist 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 die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (§ 6 Abs. 1 ÖffG). Dokumente in diesem Sinn sind Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Entscheide, Gesetzesentwürfe, Statistiken, Pläne, Ton- und Bildaufzeichnungen, Unterlagen von Projekt- und Arbeitsgruppen etc. Das Dokument muss einen informativen Inhalt besitzen: eine «Information» liefern (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 1991; Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Februar 2013 zur Vorlage des Kantonsrates KRV Nr. 2226.1, Laufnummer 14262, S. 15). Der Zugang gilt nur für bestehende Dokumente; die Verwaltung muss keine neuen Dokumente verfassen oder übersetzen oder – sofern sie aus welchen Gründen auch immer nicht mehr existieren – rekonstruieren. Das Dokument ist Träger einer bestimmten Information zu einem bestimmten Sachbereich.

b) Der Zugang zum amtlichen Dokument setzt im Kanton Zug voraus, dass der Behörde ein Gesuch gestellt wird. Damit das gewünschte Dokument überhaupt ausfindig gemacht werden kann, muss es hinreichend genau formuliert sein. Gemäss den Materialien zum ÖffG (vgl. KRv Nr. 2226.1, S. 25 zu § 13 ÖffG) bedeutet dies, «dass es sich auf einen konkreten Fall beziehen und möglichst genaue Angaben zur Identifikation des verlangten Dokuments enthalten muss. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich jedoch, dass von der gesuchstellenden Person nicht mehr Angaben verlangt werden dürfen, als für die Behandlung des Gesuchs unabdingbar ist, die geforderten Angaben müssen unter zumutbarem Aufwand beigebracht werden können; überspitzter Formalismus ist verboten.» Meinung des Gesetzgebers war somit klar, dass sich ein Gesuch auf ein spezifisches Dokument, welches Informationen betreffend einen konkreten Fall oder ein bestimmtes Thema enthält, beziehen muss. Diese Meinung deckt sich aber auch mit der Zielsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Das Transparenzgebot will dem Bürger und der Bürgerin die Möglichkeit verschaffen, sich über das Handeln der Verwaltung in einem bestimmten Bereich oder zu einer definierten Sachfrage zu orientieren. Ziel des Transparenzgebotes ist nicht die unspezifische Information über die Tätigkeit der Verwaltung in ihrem gesamten Handeln. Es soll nicht das allgemeine, unbestimmte Interesse befriedigen, womit die Verwaltung sich so beschäftigt. Zwar bedarf das Zugangsgesuch keiner Begründung; in diesem Sinn muss der Gesuchsteller kein schützenswertes Interesse an dem von ihm angeforderten Dokument resp. ihn interessierenden Thema nachweisen. Aber immer muss der Sachbereich, das Thema, die gewünschte Information bestimmt sein. Nicht unter den Schutz des Öffentlichkeitsgesetzes fallen somit so genannte «fishing expeditions», mit welchen aufs Geratewohl und ohne thematische Abgrenzung im Dokumententeich nach etwas gesucht wird, das allenfalls ein vertieftes Wissen lohnen könnte.

Auf Bundesebene schreibt Art. 10 Abs. 3 BGÖ ebenfalls vor, dass das Zugangsgesuch hinreichend genau formuliert sein muss. Das Verfahren für Zugangsgesuche wird vom Bundesrat geregelt (Art. 10 Abs. 4 BGÖ). Dieser Pflicht ist er mit Erlass der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (Öffentlichkeitsverordnung, VBGO, SR 152.31) nachgekommen. Gemäss Art. 7 Abs. 2 VBGO muss das Zugangsgesuch genügend Angaben enthalten, die es der Behörde erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren. Soweit es für die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller zumutbar ist, muss sie oder er namentlich allgemein zugängliche Daten, die ein Dokument eindeutig bezeichnen wie Erstellungsdatum, Titel, Referenz (lit. a), eine bestimmte Zeitspanne (lit. b), die Behörde, die das Dokument erstellt hat (lit. c), oder den betreffenden Sachbereich (lit. d) angeben. Die Behörde kann verlangen, dass der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Gesuch präzisiert (Abs. 3). Gemäss Botschaft zu Art. 13 BGÖ (BBl 2003 1963, S. 2020) hat das BGÖ nicht zum Ziel, die Behörden zu Dokumentalisten zu machen, indem sie beauftragt werden, für den Gesuchsteller eine detaillierte Dokumentation zu einem Thema zusammenzutragen. Ein Gesuch, das durch seinen allgemeinen Charakter zu längeren Nachforschungen zwingt, ist gemäss den Ausführungen im BBl jedoch nicht an sich schon rechtsmissbräuchlich. Der Gesuchsteller wird dann aber zur Präzisierung aufgefordert. Die Behörden sind dabei angehalten, den Gesuchsteller zu unterstützen. Auch das BGÖ verschafft keinen Anspruch auf

eine nicht näher eingrenzbar Menge von Verwaltungsinformationen, sondern auf eines oder mehrere bestimmte oder bestimmbar amtliche Dokumente (vgl. Julia Bhend/Jürg Schneider, in: Maurer-Lam-brou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Art. 10 BGÖ N 40).

c) Der Beschwerdeführer ersucht um Herausgabe der Sitzungsprotokolle des Gemeinderates seit 10. Mai 2014 bis 15. November 2015, welche fraglos amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes darstellen. Unbestritten ist auch, dass der Zugang auch zu Dokumenten über einen längeren Zeitraum gewährt wird, sofern die Zeitspanne definiert ist und im zeitlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes liegt. Dies ist hier der Fall. Wie aber bereits die Vorinstanzen einlässlich erläuterten, fehlt es an der hinreichenden Formulierung. Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Doppelnatur des Sitzungsprotokolls. Einerseits stellt es ein genau bezeichnetes amtliches Dokument dar, andererseits betrifft es 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 (vgl. GVP 2015 359, Erw. 3.2, S. 363 f.). Gemäss den unbestrittenen Erklärungen des Gemeinderates Steinhausen betrifft das Gesuch des Beschwerdeführers im verlangten Zeitraum 38 Protokolle mit über 500 teils mehrseitigen Beschlüssen aus den verschiedensten Gebieten der gemeindlichen Tätigkeit. Das Zugangsgesuch betrifft somit eigentliche Dokumentensammlungen. Von einer thematischen Eingrenzung kann – wie der Beschwerdeführer selber zugibt – keine Rede sein. Im Gegenteil begründet er sein allgemeines Gesuch mit dem Wunsch, Einblick in die gemeindliche Tätigkeit zu bekommen und so zu erfahren, was er politisch vertreten könnte bzw. was die anderen Einwohner allenfalls interessieren könnte. Auch wenn – wie erläutert – ein Zugangsgesuch keiner Begründung bedarf, verdeutlichen die Ausführungen des Beschwerdeführers, dass er gar nicht die vom Gesetzgeber bezweckte Transparenz betreffend eines konkreten Verwaltungsgeschäftes oder Sachverhaltes wünscht. Soweit er für seinen Ansprüche auf bundesgerichtliche Urteile verweist, sind die hier nicht einschlägig. Im Entscheid 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 erklärte das Bundesgericht das Zugangsgesuch für die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs als genügend spezifisch formuliert, da es einen Einblick in die Amtsausübung und in die militärische Führung gebe, insofern einen informativen Gehalt aufweise. Es hielt aber am gleichen Ort auch fest, dass ein Zugangsgesuch zu sämtlichen auf einem bestimmten Netzwerk eines Servers der Bundesverwaltung abgelegten Daten als derart unpräzise nicht bewilligt werden könnte (Erw. 2.4 des oben erwähnten Entscheids). Wie der Gemeinderat in seiner Vernehmlassung vom 7. November 2016 zu Recht einwandte, handelt es sich bei einem Agenda-Auszug um ein einzelnes, inhaltlich klar definiertes Dokument, woraus Termine und Verabredungen, nicht aber deren Inhalt, entnommen werden können. In diesem Sinn könnten die Protokolldeckblätter mit einer Agenda verglichen werden. Auch aus dem Bundesgerichtsentscheid 1C\_123/2016 vom 21. Juni 2016 lässt sich für die hier zu beurteilende Streitfrage nichts ableiten, betrifft dieser doch einzig das in Art. 30 Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte Prinzip der Justizöffentlichkeit, dazu insbesondere den Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung. Prozess-

thema im erwähnten Bundesgerichtsentscheid war, wie weit sich der verfassungsrechtliche Anspruch auf Kenntnisnahme von Urteilen überhaupt erstreckt. Vorliegend ist aber der grundsätzliche Anspruch des Gesuchstellers bzw. einer Gesuchstellerin auf Information nicht bestritten. Damit ist offensichtlich die in Art. 16 BV verfassungsrechtlich garantierte Meinungs- und Informationsfreiheit, auf welche sich der Beschwerdeführer auch beruft, nicht verletzt. Die Informationsfreiheit garantiert das Recht, Nachrichten und Meinungen ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen (Empfangsfreiheit). Des Weiteren umfasst die Informationsfreiheit den Anspruch, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen (Freiheit der Informationsbeschaffung). Ob eine Informationsquelle im Sinne der Verfassungsbestimmungen als allgemein zugänglich zu betrachten ist, bestimmt sich weitgehend nach der entsprechenden Umschreibung und Wertung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 23. Dezember 2010, 1B\_292/2010, Erw. 2.3.1). Im Öffentlichkeitsgesetz wird der Anspruch auf Informationen betreffend Verwaltungstätigkeit resp. deren Zugänglichkeit konkretisiert. Weder Verfassung noch Gesetz verschaffen somit einen Anspruch auf wahlloses Bedientwerden mit Informationen seitens der Behörden.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Gesuchsteller das Zugangsgesuch nicht hinreichend genau formulierte. Sein Anliegen ist völlig unspezifisch. Das Transparenzgebot greift in diesem Sinn nicht. Das (pflichtgemässe, vgl. § 13 Abs. 3 ÖffG) Angebot des Gemeindegemeinschreibers vom 25. November 2015, ihm bei der Identifikation der Dokumente Hilfe zu leisten, lehnte er am 30. November 2015 explizit ab und beharrte auf seinem Zugangsgesuch. Die Gemeinde hat somit in korrekter Beurteilung der Rechtslage gehandelt, was der Regierungsrat zu Recht mit Entscheid vom 13. September 2016 schützte. Die Beschwerde ist völlig unbegründet und daher abzuweisen.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 7. März 2017, V 2016 94

Aufgehoben durch das Bundesgericht mit Entscheid vom 17. Juli 2017, 1C\_155/2017, Rückweisung an den Gemeinderat Steinhausen für weitere Abklärungen.



# B

Stichwortverzeichnis

Öffentlichkeitsgesetz: Anforderungen an Genauigkeit eines Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten, 5