

ohne ihnen eine angemessene Nachfrist zu setzen und ohne allfällige rechtliche Konsequenzen im Falle der Missachtung der Mitwirkungspflichten anzudrohen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips erscheint die Abschreibung des Einbürgerungsgesuchs als nicht gerechtfertigt, da es sehr wohl angebracht gewesen wäre, eine mildere Massnahme zu ergreifen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

III.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 28. April 2015

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 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 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 Einschränkungsgründe 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 Rechtsla-

ge 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 Diskussion 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 ih-

rer 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 Einschränkungsründe 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