

4.5.3 Im Lichte dieser Erwägungen erweist sich die vom AFM angewandte Praxis, dass die gesuchstellende Person während den massgeblichen fünf vergangenen Jahren vor der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung keine Sozialhilfe bezogen haben darf, grundsätzlich als sinnvolle Richtlinie für die Beurteilung des Kriteriums der wirtschaftlichen Integration im Sinne von Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG. Solche Minimalfristen können eine verlässliche Grundlage für die Beurteilung der Nachhaltigkeit des Integrationserfolgs liefern, da eine kurzzeitige wirtschaftliche Integration noch keine sichere Prognose über die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit der gesuchstellenden Personen zulässt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00816 vom 2. Februar 2022, E. 5.4 mit Hinweis auf die Zürcher Praxis, welche grundsätzlich den Nachweis einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchstellung und der Sozialhilfefreiheit während der gesamten Aufenthaltsdauer verlangte). Wie unter Erwägung 4.4 ausgeführt, darf sich das AFM jedoch bei der Beurteilung von Gesuchen um vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nicht starr auf diese Praxis stützen, sondern hat eine Prüfung des konkreten Einzelfalls vorzunehmen und dabei das ihm vom Gesetz eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben.

[...]

Entscheid des Regierungsrats vom 12. Dezember 2023

2. Öffentlichkeitsprinzip

2.1 § 12 Abs. 1 ÖffG, Art. 10g Abs. 1 und 4 USG, § 5 Abs. 2 EG USG, Art. 4 Aarhus-Konvention

Regeste:

§ 12 Abs. 1 ÖffG – Erst wenn der rechtskräftige Bauentscheid über ein Strassen-sanierungsprojekt vorliegt, ist der administrative Entscheid im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG getroffen und kann Zugang zu den amtlichen Dokumenten verlangt werden (Erw. 2.5.1–2.5.3).

Art. 10g Abs. 1 und 4 USG, § 5 Abs. 2 EG USG – Der Zugang zu Umweltinformationen richtet sich nach dem Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug (Erw. 3).

Art. 4 Aarhus-Konvention – Die Bestimmungen der Aarhus-Konvention betreffend Zugang zu Informationen über die Umwelt räumen keine weitergehenden Zugangsansprüche ein als das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug (Erw. 3).

Aus dem Sachverhalt:

A. A. reichte am 13. Dezember 2022 beim Regierungsrat des Kantons Zug ein Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente gestützt auf das Gesetz über das Öff-

fentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein. Er führte aus, die Fraktion Alternative–die Grünen habe am 15. März 2022 eine Interpellation betreffend Sanierung Artherstrasse, Fridbach / Salesianum bis Oberwil (Vorlage Nr. 3391.1 – 16901) eingereicht. Diese sei am 31. März 2022 vom Kantonsrat an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen worden. Am 27. September 2022 habe der Regierungsrat dazu Stellung genommen (Vorlage Nr. 3391.2 – 17094). Der Antwort des Regierungsrats könne auf Seite 3 entnommen werden, dass bei einem externen Spezialisten ein Geschwindigkeitsgutachten betreffend den Abschnitt Fridbach / Salesianum–Oberwil in Auftrag gegeben worden sei. Dieses Gutachten komme unter Berücksichtigung der Strassenlärm-sanierung zum Schluss, dass keine weitere Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h im Projektperimeter nötig, zweck- und verhältnismässig sei. A. verlangte Einsicht in dieses Geschwindigkeitsgutachten.

B. [...]

C. Mit Schreiben vom 20. Februar 2023 liess das Tiefbauamt A. einen Entwurf der Verfügung betreffend sein Zugangsgesuch zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zukommen. Es teilte ihm darin seine Absicht mit, das Zugangsgesuch abzulehnen, weil der Abschnitt Artherstrasse, Fridbach/Salesianum–Oberwil, Teil des Strassensanierungsprojekts «KS 25, Fridbach/Tellenmatt» bilde. Das Geschwindigkeitsgutachten bilde die Grundlage für das Bau- und Auflageprojekt, welches das Tiefbauamt derzeit ausarbeite. Die öffentliche Auflage des Strassensanierungsprojekts sei im dritten Quartal 2023 vorgesehen. Somit handle es sich um ein laufendes Verfahren. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürften amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen sei. Sinn und Zweck dieses Zugangsverbots sei der Schutz des Entscheidfindungsprozesses. Die Meinungs- und Willensbildung der Behörde solle nicht durch die Öffentlichkeit oder die Medien beeinflusst werden. A. hielt mit Schreiben vom 13. März 2023 an seinem Zugangsgesuch fest. Das Tiefbauamt lehnte dieses daraufhin mit Verfügung vom 4. April 2023 aus den zuvor genannten Gründen ab.

D. Mit Eingabe vom 1. Mai 2023 erhob A. (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde gegen die Verfügung des Tiefbauamts vom 4. April 2023 und beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei ihm Einsicht in das Geschwindigkeitsgutachten zu gewähren.

[...]

Aus den Erwägungen:

[...]

1. Gegenstand der vorliegenden Beschwerdesache ist ein Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt die Förderung der Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung des Kantons und der Gemeinden, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Dadurch sollen das Vertrauen und das Verständnis für die Verwaltung und ihre Tätigkeit gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (§ 1 ÖffG; Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz], Vorlage Nr. 2226.1 – Laufnummer 14262, S. 4 f.; BGE 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213; 136 II 399 E. 2.1 S. 401). 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. Das Öffentlichkeitsgesetz kehrt damit den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit («Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt») zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips («Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt») um (Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, a.a.O., S. 3 ff.).

2. Streitgegenstand zwischen dem Tiefbauamt und dem Beschwerdeführer ist die Frage, ob das vom Zugangsgesuch betroffene Geschwindigkeitsgutachten im Rahmen der Strassensanierung «KS 25, Fridbach/Tellenmatt», Abschnitt Artherstrasse, Fridbach/Salesianum-Oberwil, Teil eines laufenden Verfahrens ist. 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 stimmt mit Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) überein (Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, a.a.O., S. 23). Zweck dieser Bestimmung ist der Schutz der freien Meinungsbildung der Behörden. Sie sollen vor äusserem Druck geschützt werden, den die Gewährung des sofortigen Zugangs zu Dokumenten, die Grundlage für einen Entscheid einer Behörde bilden, verursachen könnte (Mahon/Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 26 zu Art. 8 BGÖ). Der Zugang zu solchen Dokumenten ist daher aufzuschieben, bis der Entscheid getroffen ist. Die Bestimmung setzt für die Einschränkung des Zugangs zu den Dokumenten kumulativ voraus, dass zwischen dem Dokument und dem jeweiligen politischen oder administrativen Entscheid ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang besteht und dass das Dokument für den betreffenden Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1432/2016 vom 5. April 2017, E. 8.4.2; vgl. auch Mahon/Gonin, a.a.O., N. 30 zu Art. 8 BGÖ).

2.1 Das streitbetroffene Geschwindigkeitsgutachten wurde im Rahmen des Strassensanierungsprojekts «KS 25, Fridbach / Tellenmatt», Abschnitt Artherstrasse, Fridbach / Salesianum–Oberwil, erstellt. Von der Existenz dieses Gutachtens hat der Beschwerdeführer aus der Antwort des Regierungsrats vom 27. September 2022 auf die Interpellation der Fraktion Alternative–die Grünen betreffend Sanierung Artherstrasse Fridbach / Salesianum bis Oberwil vom 15. März 2022 (Vorlage Nr. 3391.2 – 17094) erfahren.

Der Regierungsrat beschrieb die Ausgangslage darin wie folgt:

«Die Artherstrasse (Kantonsstrasse 25) ist eine Hauptverkehrsachse, welche den Pendlerverkehr aus dem Raum Oberwil und Walchwil mit dem Zentrum Zug verbindet und im Abschnitt Fridbach–Tellenmattstrasse täglich von rund 8550 motorisierten Fahrzeugen befahren wird (durchschnittlicher Tagesverkehr aufgrund Verkehrszählung 2021). Die Strasse ist ebenfalls ein Teil des kantonalen Radstreckennetzes (Hauptverbindung), einer Veloroute von SchweizMobil und der Zugersee-Umrandung. Das seeseitige Trottoir misst eine Breite von mehrheitlich 2,30 m und ist für den Radverkehr zur Benützung freigegeben. Auf dem Strassenabschnitt verkehren die Buslinien 3 und 5 der Zugerland Verkehrsbetriebe. Die Artherstrasse ist im Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) als historischer Verkehrsweg von nationaler Bedeutung verzeichnet. [...] Das kantonale Tiefbauamt erarbeitet derzeit das Strassensanierungsprojekt im Abschnitt Fridbach–Tellenmattstrasse in Zug. Da die Planung noch nicht abgeschlossen ist, kann lediglich ein Zwischenstand angegeben werden. Die beiden Bushaltestellen «Salesianum» werden dabei barrierefrei ausgebaut, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit soll beim Fridbachweg eine Trottoirüberfahrt erstellt und das seeseitige Trottoir wenn möglich auf 3,00 m verbreitert werden, um den Zufussgehenden und Radfahrenden mehr Platz zum Kreuzen anzubieten. Gleichzeitig erfolgt auch eine Lärmsanierung. Die Realisierung ist frühestens 2024 geplant.»

2.2 Die Interpellantin stellte verschiedene Fragen, darunter die folgenden, welche für das vorliegende Verfahren relevant sind:

«3.a) Wird bei der Planung einbezogen, dass durch eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf der Strasse im Bereich Fridbach/Salesianum bis Oberwil mehr Platz zugunsten des zukunftssträchtigen Fuss- und Radverkehrs gewonnen werden kann (Flächenumwidmung zu Gunsten des Langsamverkehrs)?

3.b) Gibt es zwingende Gesetzesbestimmungen, welche einer Reduktion der Fahrbahnbreiten auf dieser Hauptstrasse allenfalls entgegenstehen?

3.c) Welcher Flächengewinn für den Langsamverkehr ist bei einer Reduktion von 10 km/h möglich?»

Der Regierungsrat beantwortete diese drei Fragen zusammenfassend wie folgt:

«Grundsätzlich werden bei jeder umfassenden Strassensanierung alle Aspekte angeschaut. Dies beinhaltet die Bausubstanz, das Verkehrsaufkommen aller Verkehrsteilnehmenden, die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmenden, die Lärmsanierung, den Gewässerschutz, ökologische Aspekte und dies alles unter Beachtung allfälliger zukünftigen Anforderungen. Dabei werden die aktuellen Gesetzgebungen von Bund und Kanton, der kantonale Richtplan und die Normen berücksichtigt. Aktuell sind zudem die Fachstellen des Kantons Zug und Schwyz daran, die gesamte Verbindung von Zug bis Arth einer ganzheitlichen Betrachtung zu unterziehen. Dies beinhaltet auch den Langsamverkehr.

Auf Bundesebene sind in der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) die Höchstgeschwindigkeiten in der Schweiz festgelegt. Im Innerortsbereich gilt «Generell 50» und im Ausserortsbereich 80 km/h. Die SSV sieht zudem die Randbedingungen vor, wann eine abweichende Höchstgeschwindigkeit in Betracht gezogen werden kann (Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs). Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten wird durch ein Gutachten abgeklärt, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind.

Vorliegend wurde durch einen externen Spezialisten ein Geschwindigkeitsgutachten erstellt, welcher unter Berücksichtigung der Strassenlärmsanierung zum Schluss kommt, dass keine weitere Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h im Projektperimeter nötig, zweck- und verhältnismässig ist. Aus diesem Grund wird eine Geschwindigkeitsreduktion im Projekt nicht weiterverfolgt.

Um auf die Fragen im Einzelnen einzugehen:

a) Um mehr Platz für den Langsamverkehr zu gewinnen, ist eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit infolge des Gutachtens keine Option und wurde nicht weiterverfolgt.

b) Die Bundesvorgaben gemäss Art. 108 SSV wurden mit dem Gutachten geprüft. Unter Beachtung dieses Gutachtens ist eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit und somit der Fahrbahnbreite nicht angebracht.

c) Theoretisch würde sich eine Verschmälerung der Fahrbahn in den Geraden von rund 0,40 m ergeben, wenn die Höchstgeschwindigkeit von 60 auf 50 km/h reduziert würde.»

2.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, der Regierungsrat habe in der Interpellationsantwort lediglich im allgemeinen Teil (Ausgangslage) auf die noch nicht abgeschlossene Planung verwiesen. Seine diesbezüglichen Ausführungen bezögen sich ausschliesslich auf bauliche Aspekte des Projekts. Dagegen habe der Regierungsrat in der Antwort auf Frage 3 nicht nur unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass das eingeholte Geschwindigkeitsgutachten «erstellt» und damit abgeschlossen sei, sondern dass auch ein Entscheid bezüglich der Möglichkeit einer Geschwindigkeitsherabsetzung gestützt auf dieses Gutachten bereits gefällt worden sei. Damit sei das Verfahren hinsichtlich der Geschwindigkeitsherabsetzung gerade nicht mehr im Gange. Da somit der politische bzw. administrative Entscheid im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG bereits getroffen sei, bestehe kein Grund mehr für den Aufschub des Zugangs bis zur Publikation des Sanierungsprojekts. Der von § 12 Abs. 1 ÖffG bezweckte Schutz des behördlich-administrativen Entscheidfindungsprozesses sei nämlich gar nicht mehr tangiert.

2.4 Das Tiefbauamt erwidert auf die Vorbringen des Beschwerdeführers, es habe das Geschwindigkeitsgutachten im Rahmen der Erarbeitung des Strassensanierungsprojekts «KS 25, Fridbach/Tellenmatt» in Auftrag gegeben. Der Abschnitt Artherstrasse, Fridbach/Salesianum–Oberwil, sei Teil des Strassensanierungsprojekts. In der Interpellationsantwort werde denn auch explizit ausgeführt, dass lediglich ein Zwischenstand angegeben werden könne, da die Planung noch nicht abgeschlossen sei. Es gehe also bereits daraus hervor, dass es sich um ein laufendes Verfahren handle. Der Beschwerdeführer liege somit falsch, wenn er argumentiere, dass das Geschwindigkeitsgutachten bereits erstellt und damit abgeschlossen sei und der Regierungsrat gestützt darauf bereits einen Entscheid bezüglich der Möglichkeit einer Geschwindigkeitsherabsetzung getroffen habe. Das Tiefbauamt sei derzeit daran, das Bau- und Auflageprojekt auszuarbeiten, für welches das Geschwindigkeitsgutachten die Grundlage bilde. Ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage sei es auch für den Beschwerdeführer einsehbar.

2.5.1 Das streitbetroffene Geschwindigkeitsgutachten wurde im Rahmen des Strassensanierungsprojekts «KS 25, Fridbach/Tellenmatt», zu welchem der Abschnitt Artherstrasse, Fridbach/Salesianum–Oberwil, gehört, in Auftrag gegeben. Es handelt sich dabei um eine Kantonsstrasse, deren Planung, Bau und Unterhalt Sache des Kantons ist (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 [GSW; BGS 751.14] i.V.m. § 1 des Anhangs 1: Verzeichnis der Kantonsstrassen gemäss § 5 GSW [BGS 751.14–A1]). Neu- und Ausbauten in grösserem Umfang von Strassen und Wegen unterliegen dem Baubewilligungsverfahren (§ 15 Abs. 1 GSW). Auch das Strassensanierungsprojekt «KS 25, Fridbach/Tellenmatt» zählt zu dieser Kategorie. Demnach ist das Baugesuch öffentlich aufzulegen und am ersten Tag sowie ein weiteres Mal während der Auflage im Amtsblatt zu publizieren (§ 45 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 [PBG; BGS 721.11]). Wer vom Baugesuch besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens hat, ist zur Baueinsprache berechtigt (§ 45 Abs. 2 PBG).

Die Baudirektion erteilt nach Anhören der betroffenen Einwohnergemeinden und nach Abschluss des Einspracheverfahrens die Baubewilligung für kantonale Strassen und Wege. Baubewilligung und Kreditbeschluss sind die Voraussetzungen für die Baufreigabe (§ 15 Abs. 3 GSW).

2.5.2 Unbestrittenermassen befindet sich das Strassensanierungsprojekt «KS 25, Fridbach/ Tellenmatt» zum Zeitpunkt des vorliegenden Entscheids noch im Planungsstadium. Die öffentliche Auflage durch das Tiefbauamt hat noch nicht stattgefunden. Diese wird erst noch erfolgen, womit auch Einsprachen gegen das Vorhaben eingereicht werden können. Der Entscheid der Baudirektion über das Vorhaben und die Einsprachen ist somit ebenfalls noch nicht erfolgt und eine rechtskräftige Baubewilligung liegt noch nicht vor. Das Verfahren in seiner Gesamtheit ist damit noch hängig im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG. Wie das Tiefbauamt nachvollziehbar darlegt, stellt das streitbetreffende Geschwindigkeitsgutachten einen Teil der Grundlagen des gesamten Bau- und Auflageprojekts dar. Auch der Regierungsrat führte in seiner Interpellationsantwort vom 27. September 2022 im gleichen Sinne aus, dass bei jeder umfassenden Strassensanierung alle Aspekte angeschaut würden. Dies beinhalte die Bausubstanz, das Verkehrsaufkommen aller Verkehrsteilnehmenden, die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmenden, die Lärmsanierung, den Gewässerschutz, ökologische Aspekte und dies alles unter Beachtung allfälliger zukünftiger Anforderungen. Das Geschwindigkeitsgutachten ist damit nicht einzig relevant für die Frage, ob eine Geschwindigkeitsreduktion und eine Fahrbahnverengung erfolgen sollen. Es handelt sich hierbei vielmehr um einzelne Aspekte eines gesamten Projekts, das sich noch in Erarbeitung befindet. Das Tiefbauamt hat zwar gestützt auf das Geschwindigkeitsgutachten beschlossen, eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit und der Fahrbahnbreite nicht weiter zu verfolgen. Hierbei handelt es sich indes bloss um einen Zwischenstand. Die öffentliche Auflage des gesamten Vorhabens wird erst in absehbarer Zeit erfolgen und eröffnet die Möglichkeit der Einspracheerhebung. Erfahrungsgemäss kann bei Strassensanierungsprojekten auch die Festlegung der Höchstgeschwindigkeit ein Thema sein und in Einsprachen verlangt werden, dass diese gesenkt oder von einer beabsichtigten Senkung abgesehen werde. Dies ist offensichtlich auch die Absicht des Beschwerdeführers, macht er doch in seiner Replik geltend, dass die heute geltende Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h im offensichtlichen Widerspruch zum anwendbaren Recht stehe und dass die Immissionsgrenzwerte auf dem betreffenden Strassenstück auch mit einem lärmarmen Belag nicht eingehalten werden könnten. Beim Entscheid über solche Einsprachen ist denkbar, dass eine Überarbeitung des Projekts verlangt wird, auch hinsichtlich der Fragen einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit und der Fahrbahnbreite. Erst wenn der rechtskräftige Bauentscheid vorliegt, besteht somit auch über diese Fragen Gewissheit. Erst dann ist der administrative Entscheid im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG getroffen. Somit wäre auch das streitbetreffende Geschwindigkeitsgutachten grundsätzlich erst dann nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zugänglich. Im vorliegenden Fall sehen das Gesetz über Strassen und Wege

und das Planungs- und Baugesetz jedoch mit der Pflicht zur öffentlichen Auflage des Bauvorhabens schon eine Veröffentlichung zu einem früheren Zeitpunkt vor. Sie gehen damit dem Öffentlichkeitsgesetz in diesem Punkt als *lex specialis* vor (§ 5 ÖffG). Ein Anspruch auf einen noch früheren Zugang lässt sich indes aus keinem der Gesetze herleiten.

2.5.3 Ergänzend ist anzumerken, dass die vom Beschwerdeführer beantragte Gewährung des Zugangs zum streitbetroffenen Geschwindigkeitsgutachten dem Sinn des Baubewilligungsverfahrens zuwiderlaufen würde. Die öffentliche Auflage des Baugesuchs gibt Nachbarinnen und Nachbarn und weiteren Betroffenen die Möglichkeit, vom konkreten Bauvorhaben Kenntnis und damit Gelegenheit zu erhalten, sich vor dem Entscheid über das Baugesuch zu diesem zu äussern. Diese Information erfolgt mit der öffentlichen Auflage für alle Betroffenen gleichzeitig und gewährt ihnen einen durch die Einsprachefrist definierten Zeitraum, um das Bauvorhaben zu prüfen und allfällige Einwendungen dagegen vorzubringen. Damit wird ihnen das rechtliche Gehör gewährt (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 375; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 4. Aufl. 2017, N. 7 und 10 zu Art. 35–35c BauG; Urteil des Bundesgerichts 1C_440/2010 vom 8. März 2011, E. 3.4; BGE 120 Ib 48 E. 2b; 120 Ib 379 E. 3d). Vor der öffentlichen Auflage soll die Bauherrschaft hingegen von Dritten unbeeinflusst ihr Bauvorhaben planen können und folglich nicht zur Offenlegung von Unterlagen oder Informationen verpflichtet sein. Es wäre daher verfahrensfremd, wenn Dritte wie der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall schon vor der öffentlichen Auflage des Bauvorhabens Zugang zu wichtigen Unterlagen erhalten könnten. Die Dritten könnten damit schon in der Planungsphase Einfluss auf ein Bauvorhaben nehmen und die Meinungsbildung der Bauherrschaft beeinflussen. Gerade dies wollen jedoch die Verfahrensvorschriften des Baubewilligungsverfahrens und auch das Öffentlichkeitsgesetz mit der Bestimmung von § 12 Abs. 1 ÖffG verhindern.

3. Der Beschwerdeführer beruft sich zur Begründung seiner Beschwerde weiter auf Art. 10g Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), § 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 29. Januar 1998 (EG USG; BGS 811.1) und das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07). Er bringt vor, die Einschränkungen des Zugangs zu Umweltinformationen seien in der Aarhus-Konvention enger gefasst, was bei der Auslegung von § 12 Abs. 1 ÖffG zu berücksichtigen sei.

Art. 10g USG statuiert das Öffentlichkeitsprinzip bei Umweltinformationen. Demnach hat jede Person das Recht, in amtlichen Dokumenten enthaltene Umweltin-

formationen sowie Informationen im Bereich der Energievorschriften, die sich auch auf die Umwelt beziehen, einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt dieser Dokumente zu erhalten (Art. 10g Abs. 1 USG). Das Umweltschutzgesetz regelt diesen Anspruch allerdings nicht selbst, sondern bestimmt, dass sich der Anspruch bei Behörden des Bundes nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ) richtet (Art. 10g Abs. 2 USG). Bei Behörden der Kantone richtet sich der Anspruch nach dem kantonalen Recht. Soweit die Kantone noch keine Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten erlassen haben, wenden sie die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes und des BGÖ sinngemäss an (Art. 10g Abs. 4 USG). Im Kanton Zug besteht ein Öffentlichkeitsgesetz, so dass sich der Zugang nach diesem richtet. § 5 Abs. 2 EG USG bestimmt zwar, dass alle Umweltinformationen im Kanton Zug öffentlich sind, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Es gilt jedoch zu beachten, dass diese Bestimmung schon am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist (GS 31, 181) und damit noch vor dem Öffentlichkeitsgesetz erging, welches vom Kantonsrat erst am 20. Februar 2014 beschlossen wurde und am 10. Mai 2014 in Kraft trat (GS 2014/023). Als *lex posterior* geht daher das Öffentlichkeitsgesetz der Bestimmung von § 5 Abs. 2 EG USG vor (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz 183). Zudem würde im vorliegenden Fall die Anwendung von § 5 Abs. 2 EG USG zum gleichen Ergebnis führen wie die der Bestimmung von § 12 Abs. 1 ÖffG. Dem Beschwerdeführer müsste aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen aus den in Erwägungen 2.5.2 und 2.5.3 genannten Gründen der Zugang verweigert werden. Auch das BGÖ, auf welches Art. 10g Abs. 2 und 4 USG verweisen, enthält in Art. 8 Abs. 2 BGÖ die gleiche Bestimmung wie das Öffentlichkeitsgesetz in § 12 Abs. 1 ÖffG, wonach amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Folglich enthalten § 5 Abs. 2 EG USG, Art. 8 Abs. 2 BGÖ und § 12 Abs. 1 ÖffG in diesem Sinne die gleiche Regelung. Somit kann der Beschwerdeführer aus Art. 10g Abs. 1 USG und § 5 Abs. 2 EG USG nichts zu seinen Gunsten ableiten. Dasselbe gilt, soweit er sich auf die Aarhus-Konvention beruft. Art. 4 Abs. 1 der Aarhus-Konvention statuiert zwar, dass jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass die Behörden der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen. Art. 4 Abs. 3 und 4 der Aarhus-Konvention enthalten jedoch zahlreiche Gründe, aus denen ein Zugangsgesuch abgelehnt werden kann. Der Bundesrat hielt in der Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012 (BBi 2012 4323; nachfolgend: Botschaft) fest, dass das BGÖ den Ansprüchen der Aarhus-Konvention grundsätzlich (mit wenigen, hier nicht relevanten Ausnahmen) genüge, weshalb für die Beurteilung von Zugangsgesuchen darauf verwiesen werden könne (Botschaft, S. 4351). So kann die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ, nach welcher Dokumente erst dann zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen worden ist, unter den Ausnahmetatbestand von Art. 4 Abs. 3 Bst. c der Aarhus-Konvention (interne Mitteilungen von Behörden) subsumiert wer-

den. Dasselbe gilt für Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ, welcher eine Einschränkung des freien Zugangs vorsieht, wenn damit die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde beeinträchtigt wird. Zweck beider Bestimmungen ist die Gewährleistung des ungestörten Entscheidungsprozesses der Behörde (Botschaft, S. 4354 f.). Das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug ist in weiten Teilen dem BGÖ nachgebildet. So entspricht die Bestimmung von § 12 Abs. 1 ÖffG derjenigen von Art. 8 Abs. 2 BGÖ (Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, a.a.O., S. 23 ff.). Die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ fällt sodann unter diejenige von § 9 Abs. 1 ÖffG (Bericht der vorbereitenden Kommission zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz] vom 20. Juni 2013, Vorlage Nr. 2226.3 – 14465, S. 8). Wie für das BGÖ gilt daher auch für das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug, dass die Bestimmungen der Aarhus-Konvention grundsätzlich keine weitergehenden Zugangsansprüche einräumen. Daher hat es beim Ergebnis gemäss Erwägung 2.5.2 sein Bewenden.

[. . .]

Entscheid des Regierungsrats vom 14. November 2023

3. Verfahrensrecht

3.1 Nichtigkeit eines Zwischenentscheides betreffend vorsorgliche Massnahmen infolge funktioneller Unzuständigkeit des entscheidenden Organs und gravierender Verletzung der Ausstandsregeln

Regeste:

Ein Entscheid über vorsorgliche Massnahmen, der von einem funktionell unzuständigen Organ und in augenscheinlicher Verletzung der Ausstandsvorschriften ergangen ist, hat dessen Nichtigkeit zur Folge. – Entscheidet der Gemeindepräsident über ein Gesuch um vorsorgliche Massnahmen in Einzelzuständigkeit, obwohl gemäss § 8 Abs. 1 Ziff. 5 i.V.m. § 85 Abs. 1 EG ZGB der Gemeinderat als Kollegialbehörde über die Sache zu entscheiden hat, und trotz eines offenkundig mitunter auch gegen ihn hängigen und von ihm zur Beurteilung an den Regierungsrat weitergeleiteten Begehrens um Ausstand, leidet der Massnahmenentscheid an besonders schweren formellen Mängeln.

Aus dem Sachverhalt:

A. Mit Eingabe vom 24. Februar 2022 reichte B.B. bei der Gemeinde X. Aufsichtsbeschwerde gegen W. als Willensvollstrecker im Nachlass von A.B. sel., gest. 1. September 2013, ein. Neben dem Begehren auf Absetzung des Willensvollstreckers beantragte B.B., diesem vorsorglich zu verbieten, die im Nachlass befindlichen Liegen-