



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und Ersatzrichterin lic. iur. Judith Fischer
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 17. Oktober 2023 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

1. A. _____ AG

2. B. _____ AG

Beschwerdeführerinnen

beide vertreten durch Prof. Dr. iur. C. _____

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Einsicht in amtliche Dokumente

V 2023 27

A. Am 17. Januar 2023 reichten die A. _____ AG und die B. _____ AG bei der Staatskanzlei des Kantons Zug ein gemeinsames Zugangsgesuch nach dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG; BGS 158.1) ein. Sie ersuchten darin um Einsicht in den Regierungsratsbeschluss (RRB) vom 22. März 2011/5. Juni 2012 betreffend Vorbereitung und Durchführung von Regierungsratssitzungen.

Mit Beschluss vom 21. Februar 2023 wies der Regierungsrat dieses Zugangsgesuch ab. Der Regierungsrat stützte seinen Beschluss im Wesentlichen auf § 18 Abs. 1 ÖffG, gemäss dem der Zugang zu amtlichen Dokumenten nur für jene Dokumente gilt, die nach Inkrafttreten des ÖffG (10. Mai 2014) erstellt oder empfangen wurden. Der Regierungsrat erwog namentlich, das ersuchte amtliche Dokument sei am 22. März 2011/5. Juni 2012 erstellt worden und damit vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes; damit falle es nicht in dessen zeitlichen Geltungsbereich.

B. Am 28. März 2023 erhoben die A. _____ AG und die B. _____ AG, beide vertreten durch Prof Dr. C. _____, gegen den Beschluss des Regierungsrats Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den folgenden Anträgen:

- "1. Der Beschluss des Regierungsrats vom 21. Februar 2023 sei aufzuheben und den Beschwerdeführerinnen seien die Regierungsratsbeschlüsse (RRB) vom 22. März 2011/5. Juni 2012 betreffend Vorbereitung und Durchführung von Regierungsratssitzungen offenzulegen;
2. eventualiter sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurückzuweisen;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners."

Die Beschwerdeführerinnen machen eine Verletzung von § 18 Abs. 1 ÖffG geltend, bzw. sie bringen vor, dass sich der vorinstanzliche Beschluss nicht auf § 18 ÖffG stützen könne. Paragraf 18 Abs. 1 ÖffG sei direkt Art. 23 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) nachgebildet, was sich klar aus dem Wortlaut ergebe. Artikel 23 BGÖ werde in der Lehre (mit Blick auf das Grundanliegen des BGÖ, Transparenz zu schaffen) durchwegs kritisch beurteilt. Entstehungsgeschichtlich sei darauf hinzuweisen, dass das Parlament mit der Einfügung von Art. 23 BGÖ (ausschliesslich) auf eine einfache kostengünstige Einführung des Öffentlichkeitsprinzips abgezielt habe. Vorliegend handle es sich beim nachgesuchten Dokument um eine Verwaltungsverordnung, die zwar vor Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes entstanden sei, welche aber für die Verwaltungstätigkeit massgeblich bleibe. Daher müsse der Wertungswiderspruch zwischen dem Transparenzanliegen (§ 1 ÖffG) und seinem zeitlichen Anwendungsbereich (§ 18 Abs. 1 ÖffG) als eklatant bezeichnet werden. Die demo-

kratische Kontrolle, die über das Öffentlichkeitsprinzip hergestellt werden sollte, werde durch eine Übergangsbestimmung mit Blick auf aktuelles staatliches Handeln ausgehebelt, ohne dass hierfür unter dem Aspekt der Rückwirkung irgendwelche sachlichen Gründe vorliegen würden. Auch der Gedanke der Verwaltungsökonomie vermöge in Fällen wie dem vorliegenden die Verweigerung einer Einsichtnahme nicht zu rechtfertigen, gehe es doch um Dokumente, die von der Verwaltung (hier: dem Regierungsrat) nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgrundsatzes in steter Regelmässigkeit verwendet worden seien, weshalb sie ohne Weiteres (elektronisch) zugänglich sein müssten und damit auch ohne grossen Aufwand herausgegeben werden könnten. Es stelle sich insoweit (d.h. mit Blick auf die vorstehend umrissene Kategorie von Dokumenten) die Frage, ob sich der Gesetzgeber bei der Formulierung von § 18 Abs. 1 ÖffG der Tragweite dieser Bestimmung bewusst gewesen sei. Mit Blick auf das Transparenzanliegen des ÖffG und auch angesichts des Umstands, dass die für den Erlass von § 18 Abs. 1 ÖffG massgeblichen verwaltungsökonomischen Argumente in Fällen wie dem vorliegenden keine taugliche Rechtfertigung für die Verweigerung der Einsichtnahme böten, bestünden gute Gründe für die Annahme, dass § 18 Abs. 1 ÖffG überschliessend formuliert sei und in der konkreten Anwendung auf Fälle wie den vorliegenden teleologisch zu reduzieren sei. In Betracht zu ziehen sei konkret, dass amtliche Dokumente, die zwar vor dem 10. Mai 2014 entstanden seien, jedoch auch nach diesem Zeitpunkt das Verwaltungshandeln bestimmten, dem ÖffG unterstünden. Eine solche Betrachtung dränge sich auch aus Gründen der Rechtsgleichheit auf. Das Inkrafttreten eines Erlasses – also des ÖffG – als Anknüpfungspunkt für den Zugang zu amtlichen Dokumenten bilde keine sachliche Differenzierung für die Zugangsberechtigung, wenn (wie vorliegend) für die "altrechtlichen" Dokumente eine vergleichbare Interessenlage an der Einsicht bestehe wie bei den "neurechtlichen".

Sollte das Verwaltungsgericht die von den Beschwerdeführerinnen vertretene Auslegung von § 18 Abs. 1 ÖffG nicht teilen, griffe nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen vorliegend subsidiär § 18 Abs. 2 ÖffG. Nach § 18 Abs. 2 ÖffG fielen amtliche Dokumente, die als Materialien für das Verständnis und die Auslegung von allgemeinverbindlichen Erlassen dienten, nicht unter die das Öffentlichkeitsprinzip einschränkende Bestimmung von § 18 Abs. 1 ÖffG. Die vorliegend interessierenden Regierungsratsbeschlüsse konkretisierten namentlich § 16 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR; BGS 151.1). Der Regierungsrat könne sich für den Erlass solcher Ausführungsbestimmungen auf § 26 GO RR abstützen, wobei man mit guten Gründen die Frage aufwerfen könne, ob ein solcher Erlass nicht in Form einer (publikationspflichtigen) Rechtsverordnung hätte stattfinden müssen, womit sich die Transparenzpflicht unabhän-

gig vom ÖffG ergebe. Jedenfalls sei aber zu konstatieren, dass der RRB, der vorliegend in Frage stehe, Aufschlüsse über die Auslegung von § 16 GO RR geben könne – es handle sich mithin um ein "Materialium" im Sinne von § 18 Abs. 2 GO RR.

C. Den von ihnen verlangten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– bezahlten die Beschwerdeführerinnen fristgerecht.

D. In ihrer Vernehmlassung vom 28. April 2023 beantragte die Staatskanzlei des Kantons Zug, die Beschwerde sei, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerinnen, abzuweisen.

E. Die Beschwerdeführerinnen replizierten am 31. Mai 2023, und die Staatskanzlei reichte am 20. Juni 2023 eine Duplik ein.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG; BGS 158.1), in Kraft seit dem 10. Mai 2014, entscheidet die Behörde möglichst rasch über ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten. Weist die Behörde das Gesuch ganz oder teilweise ab oder gewährt sie den Zugang, obwohl eine betroffene Person die Zustimmung verweigert hat, erlässt sie eine Verfügung. Es gelten die Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1; § 15 Abs. 2 ÖffG). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Verfügung des Regierungsrats vom 21. Februar 2023. Gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG). Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden und entspricht den formellen Anforderungen von § 65 VRG. Als Gesuchstellerinnen im Verfahren vor dem Regierungsrat sind die Beschwerdeführerinnen durch den Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Damit ist die Beschwerdeberechtigung gegeben, und die Beschwerde ist vom Verwaltungsgericht zu prüfen.

1.2 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.3 Gemäss § 63 VRG können im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur Rechtsverletzungen und unrichtige oder ungenügende Feststellungen des Sachverhalts gerügt werden (§ 63 Abs. 1 und 2 VRG). Als Rechtsverletzungen gelten unter anderem: die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache und der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1–3 VRG).

2. Das ÖffG fördert die Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung des Kantons und der Gemeinden und regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 ÖffG). Nach § 7 ÖffG hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt nur für jene Dokumente, die nach Inkrafttreten des ÖffG erstellt oder empfangen wurden (§ 18 Abs. 1 ÖffG). Eine Ausnahme vom Verbot der Rückwirkung besteht gemäss § 18 Abs. 2 ÖffG für amtliche Dokumente, die als Materialien für das Verständnis und die Auslegung von allgemeinverbindlichen Erlassen dienen.

3.

3.1 § 18 Abs. 1 ÖffG entspricht inhaltlich Art. 23 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3). Lehre und Rechtsprechung zum BGÖ können somit bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde beigezogen werden.

3.2 Bezüglich Normzweck und Entstehungsgeschichte von Art. 23 BGÖ kann auf folgende Ausführungen von Reto Steiger in: BSK Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 23 BGÖ N 1 ff., verwiesen werden:

"Die Frage der Rückwirkung war im Entwurf zum BGÖ nicht ausdrücklich geregelt und wurde weder in der Botschaft dazu noch im Bundesrat selber thematisiert, was nach dessen Auffassung bedeutet hätte, dass das Öffentlichkeitsprinzip auf alle Dokumente unabhängig vom Erstellungsdatum anwendbar gewesen wäre (AmtlBull SR 2003 1143, Votum Metzler-Arnold). Das Parlament und die vorberatenden Kommissionen zogen zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit eine explizite Regelung dieser Frage vor (AmtlBull StR 2003 1143, Votum Forster-Vannini; AmtlBull NR 2004 1265 f., Votum Pfister). Gegen eine un-

eingeschränkte Rückwirkung sprach – sowohl nach Auffassung der Befürworter als auch der Gegner der Rückwirkung –, dass Dritte, die in der Vergangenheit den Bundesbehörden freiwillig Dokumente übermittelt hatten, nicht damit rechnen mussten, dass diese Dokumente später öffentlich zugänglich würden. Die Befürworter einer Rückwirkung schlugen deshalb nur eine eingeschränkte Rückwirkung vor, von der – neben bereits archivierten Dokumenten – auch vor dem Inkrafttreten von Dritten freiwillig übermittelte Dokumente vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen gewesen wären (AmtlBull StR 2003 1142 f.; AmtlBull NR 2004 1265). Von Seiten der Gegner einer Rückwirkung wurde vorgebracht, dass die Unterstellung des gesamten Dokumentenbestands der Bundesverwaltung ganz grundsätzlich und die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für freiwillig übermittelte Dokumente im Besonderen zu einem erheblichen administrativen Aufwand führen würde (AmtlBull StR 2003 1142, Votum Wicki; AmtlBull NR 2004 1266, Votum Pfister). Der Bundesrat sprach sich in den parlamentarischen Beratungen ebenfalls gegen eine Rückwirkung des Öffentlichkeitsprinzips aus (AmtlBull StR 2003 1143, Votum Metzler-Arnold; AmtlBull NR 2004 1266, Votum Blocher). Sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat stimmten schliesslich gegen eine Rückwirkung (AmtlBull StR 2003 1143; AmtlBull NR 2004 1266). Die Entstehungsgeschichte von Art. 23 BGÖ zeigt, dass mit der Einschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs in erster Linie die einfache und kostengünstige Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bezweckt wurde. Dem Schutz des berechtigten Vertrauens Dritter auf die vertrauliche Behandlung freiwillig übermittelter Dokumente wird in Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ umfassend Rechnung getragen. Der in der Beratung der staatspolitischen Kommission des Ständerates vorgebrachte Gedanke, dass der Verzicht auf Rückwirkung auch dem Schutz des Vertrauens der Verwaltungsbehörden in die Vertraulichkeit der von ihnen selbst erstellten Dokumente dient (Luzius Mader, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, 2006, S. 22), wurde in den parlamentarischen Beratungen nicht thematisiert. Auch finden sich weder in der seit Inkrafttreten des BGÖ ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch in den Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zum BGÖ irgendwelche Hinweise darauf, dass ein solches Vertrauen als ein durch Art. 23 BGÖ geschütztes Rechtsgut betrachtet wird."

4.

4.1 Die Beschwerdeführerinnen machen insbesondere einen eklatanten Wertungswiderspruch zwischen dem Transparenzanliegen (§ 1 ÖffG) und dem zeitlichen Anwendungsbereich (§ 18 Abs. 1 ÖffG) des Öffentlichkeitsgesetzes geltend. Die demokratische

Kontrolle, die über das Öffentlichkeitsgesetz hergestellt werden solle, werde durch eine Übergangsbestimmung mit Blick auf aktuelles staatliches Handeln ausgehebelt, ohne dass hierfür unter dem Aspekt der Rückwirkung irgendwelche sachlichen Gründe vorliegen würden. Auch der Gedanke der Verwaltungsökonomie vermöge in Fällen wie dem vorliegenden die Verweigerung einer Einsichtnahme nicht zu rechtfertigen. Es stelle sich insoweit die Frage, ob sich der Gesetzgeber bei der Formulierung von § 18 Abs. 1 ÖffG der Tragweite dieser Bestimmung bewusst gewesen sei. So sei der Umgang mit Dokumenten, die vor Inkrafttreten des ÖffG entstanden seien, jedoch nach Inkrafttreten Wirkungen für die Verwaltungstätigkeit entfalten hätten bzw. würden, gerade nicht angesprochen worden. Es bestünden gute Gründe für die Annahme, dass § 18 Abs. 1 ÖffG überschüssend formuliert sei und in der konkreten Anwendung auf Fälle wie den vorliegenden teleologisch zu reduzieren sei.

4.2 Den Ausführungen in E. 3.2 hiavor zu Normzweck und Entstehungsgeschichte von Art. 23 BGÖ kann entnommen werden, dass sich der (Bundes-)Gesetzgeber beim Erlass von Art. 23 BGÖ, dem § 18 Abs. 1 ÖffG nachgebildet ist, klar der Tragweite des Verzichts auf Rückwirkung bewusst war bzw. er sich im Bewusstsein der Folgen für die gewählte Formulierung der Bestimmung entschied. Man bezweckte dabei in erster Linie die einfache und kostengünstige Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Das Gleiche gilt für den Gesetzgeber des Kantons Zug.

4.3 Zunächst ist der Staatskanzlei zuzustimmen, wenn sie namens des Regierungsrats hervorhebt, dass § 18 Abs. 1 ÖffG nahezu keinen Interpretationsspielraum zulässt. Der Wortlaut ist klar. Der klare Wortlaut ergibt sich insbesondere auch in Verbindung mit § 18 Abs. 2 ÖffG, der die einzige Ausnahme vom Grundsatz in § 18 Abs. 1 ÖffG festhält: "Nicht unter diese Bestimmung fallen amtliche Dokumente, die als Materialien für das Verständnis und die Auslegung von allgemeinverbindlichen Erlassen dienen." Hätte der Gesetzgeber von der Grundsatzbestimmung in § 18 Abs. 1 ÖffG weitere Ausnahmen regeln wollen, so hätte er dies getan – das hat er aber nicht.

4.4 Dem Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Februar 2013 betreffend Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; Vorlage Nr. 2226.1 – Laufnummer 14262, 30 f.) ist bezüglich § 18 Abs. 1 ÖffG zu entnehmen, dass "entgegen der ursprünglichen Absicht, den Zugang auf alle, auch früher abgeschlossene amtliche Dokumente zu gewähren, [...] sich der Regierungsrat nochmals intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt [hat]. Während er im Antrag zur Erheblicherklärung der Mo-

tion Schleiss/Villiger [Vorlage Nr. 1711.1 – Laufnummer 12813, 10] noch davon ausging, das Öffentlichkeitsprinzip auch auf amtliche Dokumente anzuwenden, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entstanden sind, kommt er nun zum Schluss, es sei für alle Beteiligten klarer, wenn der Zugang zu den amtlichen Dokumenten ab Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes gelte. Damit schliesst er sich der Formulierung von Art. 23 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 an (SR 152.3)." Im Antrag zur Erheblicherklärung der Motion Schleiss/Villiger hatte der Regierungsrat ausdrücklich darauf hingewiesen, diese Einschränkung beschneide die Tragweite des Öffentlichkeitsprinzips sehr stark und liege klar unter dem internationalen Standard. Weiter geht aus dem Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission des Kantonsrats vom 20. Juni 2013 betreffend Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; Vorlage Nr. 2226.3 – Laufnummer 14465, 12) bezüglich § 18 Abs. 1 ÖffG hervor, dass die Kommission den Antrag, den Zugang auch zu Dokumenten zu gewähren, die vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt oder archiviert wurden, mit 2 zu 12 Stimmen deutlich ablehnte. Schliesslich lehnte der Kantonsrat in der Sitzung vom 12. Dezember 2013 den gleichen Antrag ebenfalls ab und genehmigte stattdessen den Antrag des Regierungsrats deutlich mit 56 zu 14 Stimmen.

4.5 Sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat haben sich also intensiv und wiederholt mit § 18 Abs. 1 ÖffG auseinandergesetzt. Es kann deshalb keine Rede davon sein, dass diese Bestimmung "überschiessend formuliert" worden (vgl. Duden Online, "überschiessen", abrufbar unter www.duden.de/rechtschreibung/ueberschieszen_uebergeschossen [besucht am 17. Oktober 2023]): "über ein bestimmtes noch akzeptables, gesundes Mass hinausgehend") und sich der Gesetzgeber der Tragweite von § 18 Abs. 1 ÖffG nicht bewusst gewesen ist. Stattdessen bringt der äusserst klare Wortlaut von § 18 Abs. 1 ÖffG vielmehr den eindeutigen Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass zu allen vor dem 10. Mai 2014 erstellten oder empfangenen amtlichen Dokumente kein Zugang besteht, unabhängig davon, ob es sich um Dokumente handelt, die vor Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes entstanden sind, aber für die Verwaltungstätigkeit massgeblich bleiben, oder nicht, auch wenn diese Thematik weder im Bundesparlament noch im Zuger Kantonsrat direkt angesprochen worden war. Immerhin waren sich die Kantonsrätinnen und Kantonsräte bewusst, dass die von ihnen gewählte Lösung die Tragweite des Öffentlichkeitsprinzips sehr stark beschränkt und klar unter dem internationalen Standard liegt (vgl. die Ausführungen des Regierungsrats in Vorlage Nr. 2226.3 – Laufnummer 14465, 12). Die Regelung erfolgte insbesondere im Sinne der Schaffung von Klarheit und der Vermeidung eines erheblichen administrativen Aufwands (selbst Kantonsrätin Straub-

Müller, welche am 12. Dezember 2013 im Parlament den Antrag stellte, den § 18 Abs. 1 ÖffG wie folgt zu formulieren: "Der Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt auch für jene Dokumente, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden", wies darauf hin, dass natürlich Dokumente, welche vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips erstellt oder empfangen wurden, für die Zugangsgewährung unter Umständen aufwendiger aufbereitet werden müssten [Kantonsratsprotokolle 2011–2014, S. 2130]). Vom Einsichtsrecht ausgenommen sein müssen daher eindeutig auch amtliche Dokumente um eine Verwaltungsverordnung, die vor Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes entstanden sind, aber für die Verwaltungstätigkeit massgeblich bleiben.

4.6 Nur nebenbei sei erwähnt, dass sowohl das Bundesgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht je mindestens einmal festgestellt haben, dass es dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers entspricht, den zeitlichen Geltungsbereich des BGÖ einzuschränken bzw. dass, wenn die nachgesuchten Dokumente vor dem Inkrafttreten des BGÖ entstanden sind, die Anwendung dieses Gesetzes ausser Betracht fällt (BGer 1C_321/2021 vom 7. Juni 2023 E. 4.2; BVGer A-5348/2020 vom 16. März 2022 E. 3.2). Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hielt bereits fest, dass auf amtliche Dokumente, die vor dem Inkrafttreten des ÖffG erstellt oder empfangen wurden, kein Anspruch auf Einsicht bestehe (V 2016 1 vom 30. März 2016 E. 2). Alle drei Gerichte mussten sich dabei jedoch nicht mit den gleichen Argumenten auseinandersetzen wie im vorliegenden Fall.

4.7 Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass der Entscheid des Regierungsrats vom 21. Februar 2023 § 18 Abs. 1 ÖffG nicht verletzt, sondern vielmehr auf den konkreten Fall Anwendung findet.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, sollte das Verwaltungsgericht ihre Auslegung von § 18 Abs. 1 ÖffG nicht teilen, griffe ihrer Ansicht nach vorliegend subsidiär § 18 Abs. 2 ÖffG. Nach § 18 Abs. 2 ÖffG fielen amtliche Dokumente, die als Materialien für das Verständnis und die Auslegung von allgemeinverbindlichen Erlassen dienten, nicht unter die das Öffentlichkeitsprinzip einschränkende Bestimmung von § 18 Abs. 1 ÖffG. Die vorliegend interessierenden Regierungsratsbeschlüsse konkretisierten namentlich § 16 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR). Der Regierungsrat könne sich für den Erlass solcher Ausführungsbestimmungen auf § 26 GO RR abstützen, wobei man mit guten Gründen die Frage aufwerfen könne, ob ein solcher

Erlass nicht in Form einer (publikationspflichtigen) Rechtsverordnung hätte stattfinden müssen, womit sich die Transparenzpflicht unabhängig vom ÖffG ergebe. Jedenfalls sei aber zu konstatieren, dass der RRB, der vorliegend in Frage stehe, Aufschlüsse über die Auslegung von § 16 GO RR geben könne – es handle sich mithin um ein "Materialium" im Sinne von § 18 Abs. 2 GO RR.

5.2 Nicht unter § 18 Abs. 1 ÖffG fallen amtliche Dokumente, die als Materialien für das Verständnis und die Auslegung von allgemeinverbindlichen Erlassen dienen (§ 18 Abs. 2 ÖffG). Als allgemeinverbindliche Erlasse gelten gemäss der Wegleitung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 11, die Verfassung, Gesetze, Verordnungen und Allgemeinverfügungen. Gleichenorts wird erklärt, dass Materialien namentlich Entwürfe, amtliche Berichte, Botschaften (Bericht und Antrag des Regierungsrates), Protokolle der Lesungen im Kantonsrat und amtliche Abstimmungserläuterungen sind.

5.3 Gemäss § 26 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR; BGS 151.1) beschliesst der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen zu dieser Geschäftsordnung und stellt dabei einen effizienten Ratsbetrieb sicher. Damit wird der Regierungsrat in die Pflicht genommen, in den Ausführungsbestimmungen alle nur möglichen Verfahrensvereinfachungen und -beschleunigungen vorzunehmen. Dabei handelt es sich um interne Abläufe, die in Form eines "einfachen" Regierungsratsbeschlusses zu erlassen sind. Eine juristische etwas schwerfälligere Verordnung ist nicht nötig (vgl. Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, 2015, Rz. 303). Entsprechend musste dieser Regierungsratsbeschluss nicht in Form eines generell-abstrakten Erlasses ergehen, und er musste damit auch nicht publiziert werden. Im Übrigen ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass es sich beim fraglichen Regierungsratsbeschluss gar nicht um Materialien im Sinne von § 18 Abs. 2 ÖffG handelt. Materialien wären etwa ein allfälliger Bericht des Regierungsrats betreffend den fraglichen Regierungsratsbeschluss. Ein solcher Bericht existiert nicht.

5.4 Daraus ergibt, dass der angefochtene Entscheid auch § 18 Abs. 2 ÖffG nicht verletzt; diese Bestimmung ist auf den konkreten Fall gar nicht anwendbar.

6. Zusammenfassend erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist vollumfänglich abzuweisen.

7. Bei diesem Verfahrensausgang sind die die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Eine Parteienschädigung ist nicht zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Den Beschwerdeführerinnen wird eine Spruchgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt, welche mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Dispositiv).

Zug, 17. Oktober 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am