



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: MLaw Patrick Trütsch, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: MLaw Luca Bernasconi

U R T E I L vom 8. November 2024 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____

vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Tomas Poledna, Poledna RC AG,
Münstergasse 9, Postfach, 8024 Zürich
Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, 6301 Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Akteneinsicht

V 2023 35

A. B. _____ mit letztem Wohnsitz in C. _____ starb am 1. September 2013. Sie hat ihre Tochter A. _____ und ihren Sohn D. _____ mit letztwilliger Verfügung vom 21. Februar 2013 zur Erbfolge berufen. Weiter wurde die Enkelin E. _____, Jahrgang 2005, als Vermächtnisnehmerin im Umfang von 10 % der Namenaktien der F. _____ AG eingesetzt. Dabei wurde bestimmt, dass das Aktienpaket von E. _____ bis zu ihrem 25. Altersjahr durch den Willensvollstrecker zu verwalten und stimmrechtsmässig zu vertreten sei. Als Willensvollstrecker ernannte die Erblasserin G. _____, in dessen Verhinderungsfall H. _____ und in dessen Verhinderungsfall die I. _____ AG. Je 45 % der Namenaktien der F. _____ AG hatten A. _____ und D. _____ erhalten (vgl. VGer ZG V 2018 38 lit. A).

B. Am 23. Oktober 2016 reichte A. _____ beim Gemeinderat C. _____ Aufsichtsbeschwerde gegen den Willensvollstrecker ein. Sie stellte Anträge in der Hauptsache und Begehren um Erlass vorsorglicher Massnahmen. Am 16. Oktober 2017 entschied der Gemeinderat C. _____ über die vorsorglichen Massnahmen. In teilweiser Gutheissung des Antrags der Beschwerdeführerin verfügte er, die Verwaltung von 10 % der Aktien der F. _____ AG und die Ausübung der entsprechenden Aktionärsrechte werde im Sinne einer vorsorglichen Massnahme von Willensvollstrecker G. _____ an den Ersatzwillensvollstrecker, H. _____, in dessen Verhinderungsfall an die I. _____ AG übertragen (vgl. VGer ZG V 2018 38 lit. B).

C. Gegen den Entscheid des Gemeinderats C. _____ reichte G. _____ am 25. Oktober 2017 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde ein. Am 8. November 2017 erhob auch D. _____ beim Regierungsrat Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats C. _____ (vgl. VGer ZG V 2018 38 lit. C).

D. Am 14. Februar 2018 hiess der Regierungsrat die Beschwerden namentlich dahingehend gut, dass er die vom Gemeinderat C. _____ im Zusammenhang mit der Verwaltung von 10 % der Aktien der F. _____ AG und der Ausübung der entsprechenden Aktionärsrechte getroffene vorsorgliche Massnahme aufhob. Dagegen erhob A. _____ am 19. März 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. VGer ZG V 2018 38 lit. C und D).

E. Während des laufenden Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens (V 2018 38) teilte G. _____ dem Gericht am 27. November 2018 mit, dass er sein Mandat als Wil-

lensvollstecker niedergelegt habe. Mit Verfügung vom 18. Juni 2019 wurde das Verfahren vom Gericht sodann infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

F. Am 7. Dezember 2022 beantragte A. _____ bei der Staatskanzlei des Kantons Zug im Sinne eines Akteneinsichtsgesuchs die Zustellung des Regierungsratsprotokolls, in dem der Zirkularbeschluss vom 14. Februar 2018 festgehalten wurde (RR-act. 00). Am 9. Februar 2023 ergänzte sie ihr Gesuch insoweit, als sie die Herausgabe der folgenden Unterlagen verlangte: Antrag und Begründung, weshalb ein Zirkularbeschluss erforderlich gewesen sei, und die Fristansetzung; E-Mails bzw. postalische Rückmeldungen der einzelnen Regierungsräte zum Antrag (Ja/Nein/Enthaltungen); allfällige weitere Anträge/Rückmeldungen/Kommentare; allfällige Einsprachen und Einspracherückzüge gegen den Antrag; allfällige weitere Regierungsratsprotokolle, welche sich auf den Entscheid vom 14. Februar 2018 beziehen (RR-act. 06). Am 14. März 2023 beschloss der Regierungsrat – ohne die in den Ausstand getretenen Regierungsratsmitglieder J. _____ und K. _____ – die Abweisung des Gesuchs (RR-act. 08).

G. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 17. April 2023 stellte A. _____ folgende Anträge:

- "1. Der Beschluss des Regierungsrats vom 14. März 2023 sei aufzuheben. Der Beschwerdeführerin seien (zumindest) das Protokoll der Regierungsratssitzung vom 20. Februar 2018 über die Feststellung des Zirkularbeschlusses vom 14. Februar 2018 sowie die Anträge an den Regierungsrat in der Beschwerdeangelegenheit von Willensvollstrecker G. _____ und Erbe D. _____ gegen den Entscheid des Gemeinderats C. _____ vom 16. Oktober 2017 (Willensvollstreckeraufsicht) offenzulegen. Ferner sei festzustellen, dass der Regierungsrat es zu Unrecht unterlassen hat, sämtliche Dokumente in den Akten abzulegen, die es erlaubt hätten, nachträglich die richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde und die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorschriften im Zusammenhang mit der Entscheidung der Beschwerdeangelegenheit von Willensvollstrecker G. _____ und Erbe D. _____ gegen den Entscheid des Gemeinderats C. _____ vom 16. Oktober 2017 (Willensvollstreckeraufsicht) zu überprüfen.
2. Eventualiter sei die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zu Lasten des Beschwerdegegners."

H. Den von ihr verlangten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– beglich die Beschwerdeführerin fristgerecht (act. 2 f.).

I. Der Regierungsrat beantragte vernehmlassend die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne (act. 6).

J. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest (act. 12, 15, 17).

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Beschluss des Regierungsrats vom 14. März 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 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG; BGS 162.1]). Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden und entspricht den formellen Anforderungen von § 65 VRG. Als Gesuchstellerin im Verfahren vor dem Regierungsrat ist die Beschwerdeführerin durch den Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Damit ist die Beschwerdeberechtigung gegeben und die Beschwerde ist vom Verwaltungsgericht zu prüfen. Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten insbesondere die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens sowie die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift (§ 63 Abs. 1 VRG). Überdies kann jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). Die unrichtige Handhabung des Ermessens kann hingegen nicht gerügt werden (vgl. § 63 Abs. 3 VRG).

Nach dem Rügeprinzip prüft das Gericht nur die vorgebrachten Beanstandungen und untersucht nicht, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist. Im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht hat die Beschwerdeführerin darzutun, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (BGE 119 V 347 E. 1a). Die Pflicht der Rechtsmittelinstanz, die Einwände der Beschwerdeführerin anzuhören, zu prüfen und bei der Entscheidfindung zu berücksichtigen, bedeutet nicht, dass sie sich in ihrer schriftlichen Urteilsbegründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jede Rüge ausdrücklich widerlegen müsste. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 134 I 83 E. 4.1).

2. Strittig und zu prüfen ist, ob der Regierungsrat das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin vom 7. Dezember 2022 bzw. 9. Februar 2023 zu Recht abgewiesen hat. Die beschwerdeweise behauptete Verletzung der Aktenführungspflicht durch die Vorinstanz war vor dieser nicht Thema und bildet nicht Teil des Anfechtungsgegenstandes, weshalb sich Weiterungen zu den diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin erübrigen und auf ihr entsprechendes Feststellungsbegehren nicht einzutreten ist (vgl. etwa BGE 125 V 413 E. 1).

3.

3.1 Das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 Abs. 1 ÖffG). Amtliches Dokument ist jede Information, die (a) auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, (b) sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie übermittelt worden ist, und (c) die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (§ 6 Abs. 1 ÖffG). Das ÖffG gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Zivil- und Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege sowie Schiedsverfahren (§ 4 Abs. 1 ÖffG).

3.2

3.2.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung einer Person eingreift. Dazu gehört insbesondere deren Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche

Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 129 II 497 E. 2.2; 127 I 54 E. 2b; 127 III 576 E. 2c; 126 V 130 E. 2b). Dieser bundesverfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör wurde auch im kantonalen Verfahrensrecht statuiert (vgl. § 15 VRG).

3.2.2 Aus Inhalt und Funktion des hier interessierenden Akteneinsichtsrechts als Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör – kantonal in § 16 VRG geregelt – folgt nach der Rechtsprechung, dass grundsätzlich sämtliche beweiserheblichen Akten den Beteiligten gezeigt werden müssen, sofern in dem sie unmittelbar betreffenden Entscheid darauf abgestellt wird. Denn es gehört zum Kerngehalt des rechtlichen Gehörs, dass der Adressat vor Erlass eines für ihn nachteiligen Verwaltungsaktes zum Beweisergebnis Stellung nehmen kann. Das Akteneinsichtsrecht ist somit eng mit dem Äusserungsrecht verbunden, gleichsam dessen Vorbedingung. Der Betroffene kann sich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrem Entscheid gestützt hat. Das rechtliche Gehör dient in diesem Sinne einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht im Verfahren dar (vgl. BGE 115 V 297 E. 2e). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden. Die Akteneinsicht ist demnach auch zu gewähren, wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag. Die Einsicht in die Akten, die für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen wurden, kann demnach nicht mit der Begründung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Es muss vielmehr dem Betroffenen selber überlassen sein, die Relevanz der Akten zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2). Nach der Rechtsprechung besteht aufgrund von Art. 29 Abs. 2 BV allerdings kein Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten. Als verwaltungsinterne Akten gelten dabei Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege etc.) (BGE 125 II 473 E. 4a). Solche Unterlagen werden vom Einsichtsrecht von vornherein nicht erfasst. Es handelt sich somit genau genommen nicht um eine Einschränkung, sondern um eine Abgrenzung des Geltungsbereichs des Akteneinsichtsrechts (vgl. Waldmann/Oeschger, in: Praxis-kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 26 N 65; vgl. auch schon Wil-

ly Huber, Das Recht des Bürgers auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren, 1980, S. 67 f. und 76 ff.). Damit soll verhindert werden, dass die ganze Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die getroffenen, begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGE 117 Ia 90 E. 5b; 115 V 297 E. 2 g/aa; 113 Ia 1 E. 4c/cc).

3.3.3 Die Rechtsprechung hat anerkannt, dass der Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend gemacht werden kann. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Betroffene oder ein Dritter etwa Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehe. Allerdings ist dieser verfassungsmässige Anspruch davon abhängig, dass der Rechtssuchende ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Das Akteneinsichtsrecht findet zudem seine Grenzen am öffentlichen Interesse des Staates oder an berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter (BGE 121 I 225 E. 2a; 113 Ia 1 E. 4a; 113 Ia 257 E. 4a). Die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht auf der einen Seite und an deren Verweigerung auf der andern sind im Einzelfall sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 113 Ia 1 E. 4a; 113 Ia 257 E. 4a). Das Bundesgericht hat dabei eine Reihe von Kriterien berücksichtigt, aufgrund derer das schutzwürdige Interesse an der Akteneinsicht beurteilt und die Geheimhaltungsinteressen gemessen werden (BGE 113 Ia 1 E. 4a).

4.

4.1 Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, mit dem Zirkularbeschluss des Regierungsrats vom 14. Februar 2018 sei ein Beschwerdeverfahren gegen den Entscheid der Einwohnergemeinde C. _____ als Aufsichtsbehörde über die Willensvollstrecker vom 16. Oktober 2017 abgeschlossen worden. Dabei habe es sich um ein Verfahren der Verwaltungsrechtspflege gehandelt, welches nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes falle. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz enthalte keine Bestimmung zur Zuständigkeit bei der Beurteilung von Gesuchen um Akteneinsicht in bereits abgeschlossene Verfahren. Die beantragte Akteneinsicht erstreckte sich nur auf Dokumente, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der damaligen Beschlussfassung durch den Regierungsrat stehen und somit den Entscheidvorgang selbst und nicht die diesem vorangehende Instruktions- resp. Ermittlungsphase betreffen. Demnach sei für die Beurteilung des vorliegenden Akteneinsichtsgesuchs der Regierungsrat zuständig. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bestehe gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV ein Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens. Allerdings hänge dieser Anspruch davon ab, ob die rechtssuchende Person ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen

könne. Die Beschwerdeführerin habe in ihrer Eingabe im Wesentlichen finanzielle Interessen für die Einsichtnahme geltend gemacht. Diesbezüglich habe sie vorgebracht, dass sie mit Eingabe vom 19. Oktober 2022 ein Vorverfahren gegenüber dem Kanton Zug auf Staatshaftung eingeleitet habe. Insofern sei ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft gemacht. Das Akteneinsichtsrecht umfasse das Recht, Einsicht in sämtliche verfahrensbezogenen Akten zu nehmen, die geeignet sind, Grundlage eines späteren Entscheids zu bilden. Aus Art. 29 Abs. 2 BV ergebe sich nach ständiger Rechtsprechung allerdings kein Anspruch auf Einsicht in rein interne Akten, die für die interne Meinungsbildung bestimmt sind und welchen kein Beweischarakter zuzumessen ist. Die Beschwerdeführerin möchte darüber Kenntnis erlangen, wie die Beratungen und die Meinungsbildung im Regierungsrat abgelaufen sind und wie sich die einzelnen Regierungsratsmitglieder in der Sache positioniert haben. Dabei handle es sich zweifelsohne um Dokumente, die ausschliesslich die interne Meinungsbildung betreffen. Diesbezüglich bestehe gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV bzw. § 16 VRG kein Anspruch auf Einsicht. Hinzu komme, dass die Beratungen des Regierungsrats geheim seien. Mit Blick auf Verfahren der Verwaltungsrechtspflege vor dem Regierungsrat gelte dies in besonderem Masse, zumal das Beratungsgeheimnis in der Rechtspflege im Kanton Zug ausnahmslos gelte (BF-Beil. 2 S. 2 ff.).

4.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts diene vorliegend dazu, angesichts konkret begründeter Zweifel überprüfen zu können, ob im regierungsrätlichen Beschwerdeverfahren die gesetzlich vorgesehene Behörde unter Beachtung der einschlägigen verfahrensrechtlichen Vorgaben entschieden hat. Es gehe ihr mithin um die Gewährleistung ihres verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Entscheidung durch die zuständige (Rechtsmittel-)Behörde und auf Einhaltung der massgeblichen Verfahrensvorschriften. Die Gewährleistung dieser Ansprüche setze voraus, dass die betroffene Person sich anhand der das Verfahren dokumentierenden Akten vergewissern kann, dass alles mit rechten Dingen zu- und hergegangen ist (vorliegend konkret: dass die Voraussetzungen für die [ausnahmsweise] Durchführung eines Zirkulationsverfahrens erfüllt und dass die Mitglieder des Regierungsrats sich mit der Beschwerdesache befasst und nicht bloss – möglicherweise gar ohne effektive Kenntnisnahme – einen von einer Privatperson vorbereiteten und redigierten Beschluss durchgewunken haben). Transparenz sei diesbezüglich zur Gewährleistung verfahrensgrundrechtlicher Ansprüche unabdingbar und vorliegend über das Instrument des Akteneinsichtsrechts herzustellen. Kürzlich habe das Bundesverwaltungsgericht einen Revisionsfall beurteilt, in dem zu entscheiden gewesen sei, ob der Spruchkörper auf Basis eines Reglements über die Zusammenarbeit der Asylabteilungen richtig besetzt war; dieses Reglement sei nach ständiger Rechtsprechung als

internes Dokument zu qualifizieren, das gestützt auf das Akteneinsichtsrecht grundsätzlich nicht herausgegeben werde. Im betreffenden Revisionsverfahren sei die Frage des internen Charakters des Reglements allerdings anders beurteilt worden: Da die reglementgemässe Zusammensetzung unmittelbar für die Sache relevant gewesen sei, sei den Parteien Zugang zu dem Reglement gewährt worden. Vorliegend befänden wir uns in einer vergleichbaren Situation, denn letztlich wolle sie (die Beschwerdeführerin) sicherstellen, dass im regierungsrätlichen Beschwerdeverfahren die gesetzlich vorgesehene Behörde unter Beachtung der einschlägigen verfahrensrechtlichen Vorgaben entschieden habe. Die Dokumente, die vorliegend herausverlangt würden, ermöglichten exakt diese Kontrolle, ohne dass es dabei in irgendeiner Art darum gehen würde, über die interne Meinungsbildung des Regierungsbildes (recte: Regierungsrates) informiert zu werden. Daraus folge, dass der Regierungsrat zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass es sich bei den herausverlangten Akten um interne Dokumente handle. Entgegen der Vorinstanz unterständen die betreffenden Akten dem Akteneinsichtsrecht. Dies gelte umso mehr als mit dem (möglicherweise unrechtmässigen, jedenfalls nicht transparent gemachten) Beizug eines Privaten für die Ausarbeitung und Redaktion der Regierungsratsentscheids konkrete Hinweise dafür beständen, dass Verfahrens(grund)rechte verletzt worden seien. Auch bestehe angesichts des Gesprächs mit Regierungsrat K. _____ vom 31. Januar 2018, an welchem dieser offengelegt habe, von der Angelegenheit bis dahin keine Kenntnis gehabt zu haben, wie auch angesichts des weiteren Verlaufs des Beschwerdeverfahrens (insbesondere: Zirkularbeschluss anstatt Behandlung an einer Sitzung) besonderer Anlass für die Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensvorschriften. Indem die Vorinstanz zu einem gegenteiligen Ereignis gelangt sei, habe sie insbesondere Art. 29 Abs. 2 BV verletzt (act. 1 S. 12 Rz. 27 ff.).

4.3 Die Beschwerdeführerin verlangt beschwerdeweise sinngemäss, die Vorinstanz sei zu verpflichten, ihr Einsicht (zumindest) in das Protokoll der Regierungsratssitzung vom 20. Februar 2018 über die Feststellung des Zirkularbeschlusses vom 14. Februar 2018 (vgl. lit. D oben) sowie die entsprechenden Anträge (wohl: der einzelnen Regierungsratsmitglieder bzw. der Direktion L. _____) an den Regierungsrat zu gewähren (vgl. lit. G oben). Insoweit hat die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin ihr Einsichtsbegehren verglichen mit dem ursprünglichen Antrag (vgl. lit. F oben) reduziert bzw. unbestimmt formuliert. Wie nachfolgend zu zeigen ist, erübrigen sich allerdings Weiterungen dazu.

4.3.1 Unstreitig ist, dass das ÖffG als Anspruchsgrundlage für die beantragte Akteneinsicht ausscheidet (vgl. E. 3.1 bzw. § 4 Abs. 1 ÖffG). Festzustellen ist sodann, dass das

hier interessierende Verwaltungsbeschwerdeverfahren mit Beschluss vom 14. Februar 2018 abgeschlossen wurde, weshalb für die Einsicht in die diesbezüglichen Akten grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft zu machen ist (vgl. E. 3.3.3). Ein solches hat die Vorinstanz bejaht, die Einsicht indes aufgrund der verwaltungsinternen Natur der verlangten Akten verwehrt.

4.3.2 Gemäss § 6 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR; BGS 151.1) werden die Beschlüsse des Regierungsrates im Protokoll festgehalten. Der Regierungsrat ist Verwaltungsbeschwerdeinstanz (vgl. § 40 VRG). Seine Beschwerdeentscheide hat er demnach im Protokoll nach § 6 Abs. 2 GO RR festzuhalten. Entsprechend wird in der Kopfzeile der Entscheide der Hinweis "Auszug aus dem Protokoll" angebracht. Der streitgegenständliche Zirkularbeschluss erging am 14. Februar 2018 und wurde gleichentags an die Parteien und auch die Beschwerdeführerin resp. deren Rechtsvertretung versandt.

4.4 Die Beratungen des Regierungsrates sind geheim (§ 8 Abs. 1 GO RR). Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass die vor der Vorinstanz und beschwerdeweise herausverlangten Akten, namentlich die im Rahmen des Zirkularverfahrens gestellten Anträge der einzelnen Regierungsratsmitglieder bzw. der mit der internen Vorbereitung betrauten Direktion L._____ (vgl. hierzu insbesondere BGE 117 Ia 90 E. 5b) und damit zusammenhängende Akten nicht vom Akteneinsichtsrecht erfasst werden. Entscheideanträge zählen zu den verwaltungsinternen Akten. Die Anträge sind das Resultat der – auf Grundlage der vom Akteneinsichtsrecht grundsätzlich erfassten *Tatsachenmaterialien* gebildeten – internen Meinungsbildung. Als solche fallen sie nicht in den Geltungsbereich des Akteneinsichtsrechts, weshalb die Vorinstanz noch nicht einmal ein Einsichtsinteresse hätte prüfen müssen (vgl. E. 3.2.2 in fine).

4.5 Was die Beschwerdeführerin dagegen einwendet, verfängt nicht. Wenn sie geltend macht, die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts diene dazu, überprüfen zu können, ob die gesetzliche vorgesehene Behörde unter Beachtung der einschlägigen verfahrensrechtlichen Vorgaben entschieden habe, ist nicht ersichtlich, inwiefern dies etwas an der verwaltungsinternen Natur der herausverlangten Akten ändert, zumal aus dem von der Frau Landammann und dem Landschreiber unterschriebenen Beschluss resp. Auszug aus dem Protokoll vom 14. Februar 2018 klar hervorgeht, dass der für die Behandlung der Beschwerden vom 25. Oktober und 8. November 2017 unbestrittenermassen zuständige Regierungsrat – die Beschwerdeführerin hatte im Rahmen ihrer Verwaltungsgerichtsbe-

schwerde vom 19. März 2018 gegen den Regierungsratsbeschluss vom 14. Februar 2018 notabene weder dessen Zuständigkeit angezweifelt noch andere verfahrensrechtliche Rügen erhoben (so auch die Vorinstanz in act. 6 S. 8 Rz. 24) – im gemäss § 16 GO RR (ohne Begründungspflicht) zulässigen Zirkularverfahren über diese entschieden hat. Die Vorinstanz weist diesbezüglich denn auch zutreffend darauf hin, dass jedes Ratsmitglied voraussetzungslos ein Zirkularverfahren einleiten kann, es sich dabei mithin nicht um ein Ausnahmeverfahren handelt. Im Übrigen war und ist die Zusammensetzung des Regierungsrats notorisch bzw. im Staatskalender einsehbar, worauf auch die Vorinstanz hingewiesen hat (vgl. ferner zur Anzahl der Regierungsratsmitglieder § 45 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug [BGS 111.1]). Auch kann die Beschwerdeführerin aus dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil E-4459/2020 vom 15. November 2022 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dem besagten Urteil lag der Sachverhalt zugrunde, dass die Präsidentin der Abteilung V dem betroffenen Beschwerdeführer mitgeteilt hatte, dass die Umstände im Zirkularverfahren E-5711/2019 möglicherweise geeignet seien, einen Revisionsgrund i.S.v. Art. 121 lit. a BGG darzustellen. Im Rahmen des daraufhin eingeleiteten Revisionsverfahrens gewährte die Instruktionsrichterin (ausnahmsweise) Einsicht in die relevanten Artikel des ZASAR, worauf aber grundsätzlich kein Anspruch bestand. Anders als hier war ein fehlerhaftes Zirkularverfahren bereits festgestanden. Dies ändert aber nichts am Charakter als verwaltungsinternes Dokument. Unbeachtlich sind auch die Ausführungen zur hinzugezogenen externen Person und die Berufung auf BGer 9C_266/2023 vom 19. September 2023 (BGE 149 I 343). Hieraus leitet die Beschwerdeführerin falsche Schlüsse ab und setzt sie nicht in den richtigen Kontext. Gemäss § 11 Abs. 1 GO RR unterbreitet die zuständige Direktion – hier die Direktion L. _____ – dem Regierungsrat den Bericht und Antrag. Entscheidungsbefugnisse kommen ihr keine zu, sondern ausschliesslich dem Regierungsrat als Kollegialbehörde; der Landschreiber hat beratende Stimme und ein Antragsrecht (vgl. § 5 Abs. 2 GO RR). Dem Antrag der Direktion L. _____ kommt demgemäss ebenfalls verwaltungsinterner Charakter zu (vgl. BGE 117 Ia 90 E. 5b in fine). Es erübrigen sich auch deshalb Weiterungen zur Thematik des Beizugs einer externen Fachkraft durch die Direktion L. _____ anlässlich der damaligen Beschwerdebehandlung. Da wie gesagt der Regierungsrat als Kollegialbehörde entscheidet und nicht eine Direktion, erübrigen sich auch Weiterungen zu den Vorbringen in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 14. März 2024 (act. 17) betreffend die Involvierung der Direktion L. _____. Die Ausführungen zur Rolle von Regierungsrat K. _____ zielen schliesslich ebenso ins Leere. Wäre die Beschwerdeführerin der Auffassung gewesen, Regierungsrat K. _____ hätte aufgrund des vor der Beschlussfassung stattgehabten Gesprächs in den Ausstand treten müssen bzw. wäre vorbefasst gewesen, so hätte sie dies umgehend beanstanden

müssen. Dies hat sie nicht getan. Gleiches gilt für die Mutmassung, eine Befassung mit der Angelegenheit sei in der kurzen Zeit bis zum Zirkularbeschluss nicht möglich gewesen. Hätte sich ein Regierungsratsmitglied nicht ausreichend damit auseinandersetzen können, hätte das betreffende Mitglied Einsprache erheben und die Behandlung an einer ordentlichen Sitzung verlangen können. Indessen würde es sich auch dabei um verwaltungsinterne Akten handeln, bildeten diese doch nicht Grundlage des Entscheids.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin vom 7. Dezember 2022 bzw. 9. Februar 2023 zu Recht abgewiesen hat. Dies führt zu Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG kostenpflichtig. Für das vorliegende Verfahren ist die Spruchgebühr in Nachachtung der Richtlinien für die Festlegung der Gerichtskosten auf Fr. 2'000.– festzusetzen. Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in nämlicher Höhe verrechnet. Parteienschädigungen sind nicht zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 f. VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine Spruchgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.
3. Es werden keine Parteientschädigungen 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 Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) und zum Vollzug von Ziffer zwei im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 8. November 2024

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am