



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 lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 18. Dezember 2023
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____ AG

Beschwerdeführerin
vertreten durch RA B. _____

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Öffentlichkeitsgesetz
(Einsicht in Regierungsratsprotokolle)

V 2023 38

A. Am 9. Januar 2023 reichte die A. _____ AG bei der Staatskanzlei des Kantons Zug ein Zugangsgesuch nach dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG; BGS 158.1) ein, womit um Einsicht in die Protokolle sämtlicher Sitzungen des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 ersucht wurde. Mit Schreiben vom 12. Januar 2023 stellte die Staatskanzlei der A. _____ AG einen Verfügungsentwurf betreffend Kostenvorschuss zu, mit welchem die Gesuchstellerin ersucht wurde, bis am 25. Januar 2023 Stellung zu nehmen (Einladung zum rechtlichen Gehör). Der Verfügungsentwurf sah aufgrund des Umfangs der Akten (617 A4-Seiten, Anzahl Geschäfte: total 1'146 Protokollziffern) und des geschätzten Zeitaufwands einen Kostenvorschuss von Fr. 7'320.– vor. Die A. _____ AG nahm zum Verfügungsentwurf der Staatskanzlei nicht Stellung, und der Kostenvorschuss wurde nicht geleistet.

Mit Schreiben vom 24. Februar 2023 lud die Staatskanzlei die A. _____ AG aufgrund einer rechtlichen Neubeurteilung des Geschäfts unter Beilage eines neuen Verfügungsentwurfs zum rechtlichen Gehör ein. Im Verfügungsentwurf war vorgesehen, das Gesuch abzuweisen. Stellung nehmend führte die A. _____ AG mit Schreiben vom 13. März 2023 aus, die Argumentation verkenne hinsichtlich der beabsichtigten Verweigerung der Herausgabe der amtlichen Dokumente den eigentlichen Charakter des Gesuchs. Der Sinn dieses Gesuchs liege nicht darin, wahllos Informationen zu sammeln. Ziel sei vielmehr, die Öffentlichkeit umfassend mit denjenigen Informationen zu versorgen, auf die sie einen Anspruch habe. Konkret werde der Aufbau einer verschlagworteten und durchsuchbaren Datenbank geplant, in welcher sämtliche Protokolle der Sitzungen des Zuger Regierungsrats ab 1. Januar 2022 aufgeschaltet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Dieses Vorgehen entspreche dem Sinn des Öffentlichkeitsgesetzes, welches die Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung des Kantons fördere. Am Charakter des Gesuchs ändere auch die Tatsache nichts, dass sich die Redaktion vorbehalte, die erhaltenen Unterlagen zu studieren und für eine weitere Berichterstattung zu verwenden, sofern bestimmte Sachverhalte einer vertieften Abklärung bedürften. Dies entspreche – basierend auf der verfassungsmässig garantierten Informations- und Medienfreiheit – dem Kernauftrag der Medien. Das Öffentlichkeitsgesetz sehe keine Möglichkeit vor, die Herausgabe amtlicher Dokumente a priori und in ihrer Gesamtheit zu verweigern. Vielmehr dürfe die Verweigerung nur im Einzelfall aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen bezüglich der schützenswerten Stellen erfolgen (Anonymisierung / Schwärzung). Die Gesuchstellerin bestritt sodann, dass ihr Gesuch nicht hinreichend genau formuliert sei und verwies dabei auf einen Bundesgerichtsentscheid vom 17. Juli

2017. In einem ähnlich gelagerten Fall habe damals das Bundesgericht ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 7. März 2017 aufgehoben und das damalige Gesuch – entgegen dem Verwaltungsgerichtsurteil – nicht als völlig unspezifisch formuliert beurteilt. Mithin sei der Anspruch der Gesuchstellerin auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten im vorliegenden Fall auch höchstrichterlich geschützt. Die Gesuchstellerin beantragte, das Gesuch vom 9. Januar 2023 sei zu bewilligen und der Zugang zu den ersuchten amtlichen Dokumenten sei zu gewähren.

Mit Beschluss vom 21. März 2023 wies der Regierungsrat des Kantons Zug das Gesuch ab. Er erwog, es stelle sich die Frage, ob das Gesuch im Sinne von § 13 Abs. 2 ÖffG hinreichend formuliert sei. Die Argumentation [des Bundesgerichts], wonach ein Gesuch unter anderem bereits dann hinreichend genau formuliert sei, wenn ein bestimmter Dokumententyp bezeichnet sei, verkenne die ratio legis von § 13 Abs. 2 ÖffG sowie die potentiellen Auswirkungen für die Verwaltungstätigkeit. Denn wenn mit einem Gesuch unspezifisch und wahllos Zugang zu einer Fülle von amtlichen Dokumenten verlangt werde, dann entspreche ein solches Gesuch weder dem Transparenz-Gebot, welches der Bürgerin und dem Bürger die Möglichkeit verschaffen wolle, sich über das Handeln der Verwaltung in einem bestimmten Bereich oder zu einer definierten Sachfrage zu orientieren, noch dem Gedanken des Öffentlichkeitsprinzips. Vielmehr dürfe im Falle eines solchen Gesuchs in aller Regel angenommen werden, dass sich die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nicht für den gesamten Inhalt der Behördentätigkeit, sondern lediglich für spezifische Bereiche innerhalb der Dokumente interessiere. Das gelte insbesondere im Zusammenhang mit Protokollen, welche etwa gerade im Bereich der Regierungstätigkeit naturgemäss zu den unterschiedlichsten Geschäften und Themen erstellt würden. Das Gesuch müsse sich auf einen konkreten Fall beziehen und möglichst genaue Angaben zur Identifikation des verlangten Dokuments enthalten. Hierzu dränge sich eine Präzisierung der Rechtsprechung auf. Denn das Bundesgericht verkenne Sinn und Zweck von § 13 Abs. 2 ÖffG, wenn es bezüglich des hinreichend genau formulierten Gesuchs lediglich auf den Dokumententyp abstelle. Würde man dieser Rechtsauffassung folgen, dann hätte dies zur Folge, dass die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs unter Umständen nur mit einem unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand zu bewältigen wäre. Sog. "fishing expeditions" seien nicht zulässig. Eine solche habe hier jedoch stattgefunden. Die Unzulässigkeit ergebe sich auch aus dem seriellen Charakter des unspezifisch formulierten Gesuchs, der letztlich "Abonnement-Charakter" habe (Automatisierung des Zugangs mit allen gleichartigen Dokumententypen in einem gewissen Zeitraum). Die spezifische Auswahl aus den amtlichen Dokumenten erfolge erst, nachdem die wahllos ersuchten Unterlagen in den

Besitz der Gesuchstellerin gelangt wären. Es sei offensichtlich, dass künftig wahllos weitere Gesuche um Zugang zu Protokollen der Sitzungen des Regierungsrats gestellt werden sollen, was im Übrigen bereits der Fall sei. Damit sei allerdings auch klar, dass es sich hier – entgegen der Behauptung der Gesuchstellerin – nicht um einen gleichgelagerten Sachverhalt handle, der im Jahre 2017 durch das Verwaltungsgericht bzw. durch das Bundesgericht zu beurteilen gewesen sei. Damals sei zwar ebenfalls um Einsicht in eine grosse Anzahl von Protokollen ersucht worden. Ein serieller Charakter wie im konkreten Fall habe dem damaligen Gesuch hingegen nicht entnommen werden können. Es dürfe weiter angenommen werden, dass das Interesse der Gesuchstellerin im konkreten Fall einzig darin bestehe, aus einer Fülle von mehrheitlich unspezifischen amtlichen Dokumenten diejenigen Inhalte "herauszufischen", die sie spezifisch interessierten. Dieser Vorgang entspreche – entgegen der Auffassung des Bundesgerichts – exakt einer sog. "fishing expedition". Mit dem alleinigen Abstellen auf den Dokumententyp werde das Öffentlichkeitsprinzip ad absurdum geführt.

Ebenfalls am 21. März 2023 beschloss der Regierungsrat, die folgenden Einsichtsgesuche der A. _____ AG zu sistieren:

- Gesuch vom 9. Januar 2023 betreffend das Protokoll der Sitzung des Regierungsrats vom 10. Januar 2023;
- Gesuch vom 16. Januar 2023 betreffend die Protokolle der (ordentlichen und allenfalls ausserordentlichen) Sitzungen des Regierungsrats, die in der Kalenderwoche 3 2023 stattfinden;
- Gesuch vom 24. Januar 2023 betreffend die Protokolle sämtlicher ordentlicher und allenfalls ausserordentlicher Sitzungen des Regierungsrats der Kalenderwoche 4 2023.

Zur Begründung der Sistierungsentscheide führte der Regierungsrat aus, beim Beschluss vom 21. März 2023, das Gesuch der A. _____ AG vom 9. Januar 2023 um Einsicht in die Protokolle des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 abzuweisen, handle es sich um einen Grundsatzentscheid hinsichtlich der Frage, was unter einem "hinreichend genau formulierten" Gesuch im Sinne von § 13 Abs. 2 ÖffG zu verstehen sei. Man wolle den Ausgang bzw. die Rechtskraft dieses Grundsatzentscheids abwarten. Im konkreten Fall könne der Grundsatzentscheid für die rechtliche Beurteilung der Zugangsgesuche vom 10., 16. und 24. Januar 2023 von Bedeutung sein. Die Sistierungsentscheide erwachsen in Rechtskraft.

B. Gegen den Beschluss des Regierungsrats, das Gesuch um Einsicht in die Protokolle des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 abzuweisen, liess die A. _____ AG (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) am 20. April 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und folgende Rechtsbegehren stellen:

- "1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei gutzuheissen und es sei die Verfügung des Beschwerdegegners vom 21. März 2023 aufzuheben und das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 9. Januar 2023, worin diese um Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Regierungsrates im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 ersuchte, vollumfänglich gutzuheissen.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners eventualiter des Kantons Zug."

Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, die Lehre halte zu Recht dafür, dass gestützt auf die Gesetzgebung über die Öffentlichkeit der Verwaltung in Bund und Kantonen die Anforderungen an ein Gesuch um Einsicht in amtliche Akten und Dokumente nicht zu streng gehandelt werden dürften. Entscheidend sei, dass die gesuchten Dokumente ohne grössere Schwierigkeiten identifizierbar seien, wenngleich das Öffentlichkeitsprinzip keinen Anspruch auf nicht näher eingrenzbar Mengen von Verwaltungsinformationen beinhalte. Vor dem Hintergrund des Öffentlichkeitsprinzips als Grundsatz könne das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Zugangsgesuches einzig dazu dienen, die Behörden darin zu unterstützen, die amtlich verlangten Dokumente ausfindig zu machen, wobei im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips die Behörde nur Informationen verlangen könne, die für die Behandlung unabdingbar seien. Nicht anders präsentiere sich die Situation auf Bundesebene, wo Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) für eine Identifizierung allgemein zugänglicher Daten lediglich eine bestimmte Zeitspanne und eine bestimmte Behörde, die das Dokument erstellt habe, voraussetze, wobei keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürften. Die Beschwerdeführerin habe im Gesuch einen klar definierten Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022, mithin 12 Monate, genannt. Es bleibe schleierhaft, wie sich der Regierungsrat vor dem Hintergrund, dass auch eine definierte Behörde und der Dokumententyp identifizierbar genannt worden seien, noch die Frage stelle, ob das vorliegend zu beurteilende Gesuch im Sinne von § 13 Abs. 2 ÖffG hinreichend genau formuliert sei. Mit BGer 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 liege für die identisch gelagerten Sachverhalte eine Grundsatzentscheidung bereits vor, wobei der Zeitraum daselbst noch grösser gewesen sei. Die hier verlangten Dokumente seien sehr wohl spezifizierbar, spreche doch der Regierungsrat selbst von 617 A4-Seiten und 1'146 Protokollziffern und 180 Stunden Zeitaufwand.

C. Mit Vernehmlassung vom 19. Mai 2023 beantragte die Staatskanzlei des Kantons Zug in Vertretung des Regierungsrats, die Beschwerde sei, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin, abzuweisen. Unter Verweis auf die entsprechenden Erwägungen im angefochtenen Entscheid brachte die Staatskanzlei vor, es handle sich beim hier zu beurteilenden Fall nicht um einen gleichgelagerten Sachverhalt, wie er im Jahre 2017 durch das Verwaltungsgericht bzw. durch das Bundesgericht zu beurteilen gewesen sei. Damals sei zwar ebenfalls um Einsicht in Protokolle ersucht worden. Ein serieller Charakter wie im konkreten Fall habe dem damaligen Gesuch hingegen nicht entnommen werden können. Der Beschwerdeführerin sei beizupflichten, dass die fraglichen Protokolle aufgrund des Zugangsgesuchs "identifizierbar" seien. Im Zusammenhang mit § 13 Abs. 2 ÖffG gehe es im konkreten Fall allerdings nicht bloss darum, dass die Behörde ein amtliches Dokument gestützt auf das eingegangene Gesuch "identifizieren" könne. Stattdessen verlange der Gesetzgeber, dass ein Gesuch "hinreichend genau formuliert" sein müsse. Demzufolge genüge es jedenfalls im Zusammenhang mit Regierungsratsprotokollen, die notorisch Inhalte zu unterschiedlichsten Sachgebieten aufwiesen, nicht, im Gesuch einzig den "Dokumententyp" – nämlich "Regierungsratsprotokolle" – zu nennen, selbst wenn für die ersuchten Protokolle wie im vorliegenden Fall ein bestimmter Zeitraum angegeben werde. Schon gar nicht genüge die Angabe des blossen Dokumententyps dann, wenn der Zugang zu Regierungsratsprotokollen seriell ersucht werde. Gerade dann sei gestützt auf § 13 Abs. 2 ÖffG in besonderer Weise erforderlich, dass mittels einer hinreichend genauen Formulierung bestimmte inhaltliche Angaben gemacht würden. Daran ändere im vorliegenden Fall auch § 13 Abs. 3 ÖffG nichts, gemäss dem die Behörde der gesuchstellenden Person bei der "Identifikation" der verlangten Dokumente behilflich sei. Vielmehr müsse die gesuchstellende Person wissen und hinreichend genau beschreiben, welche Informationen sie von der Behörde wolle. Das gelte aus den bereits genannten Gründen insbesondere für die Protokolle des Regierungsrats, bei denen es im Sinne von § 13 Abs. 3 ÖffG nicht das Protokoll an sich, sondern bestimmte Protokollinhalte zu identifizieren gelte. Die Beschwerdeführerin habe es im konkreten Fall gerade unterlassen, in ihrem Gesuch hinreichend genau zu formulieren, welche Informationen sie von der Behörde wolle. Ihr Zugangsgesuch sei stattdessen wahllos und seriell mit Abonnements-Charakter erfolgt. Die Bearbeitung solcher Zugangsgesuche sei äusserst zeit- und personalintensiv, weil die entsprechenden Dokumente – entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin – aufwändig inhaltlich geprüft werden müssten. Die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin, dass ein unverhältnismässiger Aufwand für die Verwaltung, wie er im konkreten Fall aufgrund der gesetzmässigen Prüfung entstehen würde, mit Blick auf die Zulässigkeit solcher

Zugangsgesuche irrelevant sein sollte, würde die Behörden vor das Problem stellen, dass durch die Bewältigung solcher umfangreicher Zugangsgesuche zwangsläufig andere Aufgaben vernachlässigt werden müssten. Es stehe fest, dass das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin eine sog. "fishing expedition" darstelle. Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass im vorliegenden Fall die Verweigerung des Zugangsgesuchs gestützt auf § 13 Abs. 2 ÖffG zu Recht erfolgt sei.

D. Am 20. Juni 2023 replizierte die Beschwerdeführerin, und am 19. Juli 2023 reichte die Staatskanzlei eine Duplik ein. Auf die Ausführungen in diesen Rechtsschriften wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen sein.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG; BGS 158.1) 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). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Beschluss des Regierungsrats vom 21. 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 VRG). 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).

1.2 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 Handhabung des Ermessens unterliegt der gerichtlichen Beurteilung nicht (vgl. § 63 Abs. 3 VRG).

2. Das Öffentlichkeitsgesetz fördert die Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und Verwaltung des Kantons und der Gemeinden und regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 ÖffG). Denselben Zweck verfolgt für die Tätigkeiten namentlich der Bundesverwaltung das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3). Nach § 7 Abs. 1 ÖffG hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird gewährt durch Einsichtnahme vor Ort, die Aushändigung von Kopien oder auf elektronischem Weg (§ 8 Abs. 1 ÖffG). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Einschränkungen des Zugangs beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments und gelten nur so lange, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (§ 9 ÖffG). Geschützt sind öffentliche und private Interessen (§§ 10 und 11 ÖffG). Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische und administrative Entscheid, für den sie Grundlage bilden, getroffen ist. Das Gesuch um Zugang ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Das Gesuch ist schriftlich einzureichen, bedarf keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein. Die Behörde ist der gesuchstellenden Person bei der Identifikation der verlangten Dokumente behilflich (§ 13 ÖffG). Gemäss § 17 ÖffG ist das Zugangsverfahren in der Regel kostenlos. Ist die Behandlung des Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden, können kostendeckende Gebühren erhoben werden. Beabsichtigt die Behörde, wegen besonderen Aufwands eine Gebühr zu erheben, informiert sie die gesuchstellende Person vorgängig.

3. Die Beschwerdeführerin ersuchte mit Schreiben vom 9. Januar 2023 um Einsicht in die Protokolle sämtlicher Sitzungen des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar

2022 bis 31. Dezember 2022. Streitfrage ist einzig, ob die Beschwerdeführerin ihr Zugangsgesuch hinreichend genau formulierte, wie dies § 13 Abs. 2 ÖffG und mit gleichem Wortlaut auch Art. 10 Abs. 3 BGÖ für den Zugang voraussetzen, oder ob es sich um eine unzulässige generelle Suchanfrage handelt.

3.1 Der Zugang zum amtlichen Dokument setzt im Kanton Zug voraus, dass der Behörde ein Gesuch gestellt wird. Damit das gewünschte Dokument überhaupt ausfindig gemacht werden kann, muss es hinreichend genau formuliert sein. Gemäss den Materialien zum Öffentlichkeitsgesetz (vgl. KRV Nr. 2226.1, S. 25 zu § 13 ÖffG) bedeutet dies, "dass es sich auf einen konkreten Fall beziehen und möglichst genaue Angaben zur Identifikation des verlangten Dokuments enthalten muss. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich jedoch, dass von der gesuchstellenden Person nicht mehr Angaben verlangt werden dürfen, als für die Behandlung des Gesuchs unabdingbar ist, die geforderten Angaben müssen unter zumutbarem Aufwand beigebracht werden können; überspitzter Formalismus ist verboten."

3.2 Auf Bundesebene schreibt Art. 10 Abs. 3 BGÖ ebenfalls vor, dass das Zugangsgesuch hinreichend genau formuliert sein muss. Das Verfahren für Zugangsgesuche wird vom Bundesrat geregelt (Art. 10 Abs. 4 BGÖ). Dieser Pflicht ist er mit Erlass der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) nachgekommen. Gemäss Art. 7 Abs. 2 VBGÖ muss das Zugangsgesuch genügend Angaben enthalten, die es der Behörde erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren. Soweit es für die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller zumutbar ist, muss sie oder er namentlich allgemein zugängliche Daten, die ein Dokument eindeutig bezeichnen wie Erstellungsdatum, Titel, Referenz (lit. a), eine bestimmte Zeitspanne (lit. b), die Behörde, die das Dokument erstellt hat (lit. c), oder den betreffenden Sachbereich (lit. d) angeben. Die Behörde kann verlangen, dass der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Gesuch präzisiert (Abs. 3). Gemäss Botschaft vom 12. Februar 2003 zu Art. 10 Abs. 3 BGÖ (BBl 2003 2020) hat das BGÖ nicht zum Ziel, die Behörden zu Dokumentalisten zu machen, indem sie beauftragt werden, für den Gesuchsteller eine detaillierte Dokumentation zu einem Thema zusammenzutragen. Ein Gesuch, das durch seinen allgemeinen Charakter zu längeren Nachforschungen zwingt, ist gemäss den Ausführungen in der Botschaft jedoch nicht an sich schon rechtsmissbräuchlich. Der Gesuchsteller wird dann aber zur Präzisierung aufgefordert. Die Behörden sind dabei angehalten, den Gesuchsteller zu unterstützen. Klarzustellen sei gemäss der Botschaft zu Art. 10 Abs. 3 BGÖ, dass das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Gesuchs und der nötigen

Angaben zu den verlangten amtlichen Dokumenten nicht zu streng gehandhabt werden dürfe: Es genüge, wenn das Dokument von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifizierbar sei. Das BGÖ verschafft keinen Anspruch auf eine nicht näher eingrenzbar Menge von Verwaltungsinformationen, sondern auf eines oder mehrere bestimmte oder bestimmbar amtliche Dokumente (vgl. Bhend/Schneider, in: Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 10 BGÖ N 40).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin ersucht um Herausgabe der Protokolle sämtlicher Sitzungen des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022, welche fraglos amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes darstellen. Ebenfalls unbestritten ist, dass der Zugang auch zu Dokumenten über einen längeren Zeitraum gewährt wird, sofern die Zeitspanne definiert ist und im zeitlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes liegt. Dies ist hier der Fall.

4.2 Das Bundesgericht hob mit Urteil 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2016 94 vom 7. März 2017 teilweise auf und entschied insbesondere, dass im konkreten Fall das Zugangsgesuch hinreichend genau formuliert war. Dabei ging es um den Zugang zu allen Protokollen der Sitzungen des Gemeinderats Steinhausen zwischen dem 10. Mai 2014 und dem 15. November 2015 (38 Protokolle mit über 500 Beschlüssen). Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid zusammengefasst wie folgt: Der Argumentation des Verwaltungsgericht, wonach ein Gesuch sich auf ein spezifisches Dokument beziehen müsse, das Informationen zu einem konkreten Fall oder zu einem bestimmten Thema enthalte und bei dem sich die Geschäfte in den nachgesuchten Sitzungsprotokollen nicht thematisch eingrenzen liessen bzw. nicht die Schaffung von Transparenz hinsichtlich eines konkreten Verwaltungsgeschäfts oder Sachverhalts bezwecke, könne nicht gefolgt werden. Das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Zugangsgesuchs diene dazu, die Behörden darin zu unterstützen, die verlangten Dokumente ausfindig zu machen. Insofern bezwecke es, die Identifizierung der gesuchten Dokumente. Es genüge, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden könnten. Dies sei vorliegend der Fall gewesen, denn der Gemeinderat Steinhausen habe die 38 Protokolle der Gemeinderatssitzungen, die seit dem 10. Mai 2014 stattgefunden hätten, ausfindig machen können. Das Zugangsgesuch habe somit genügend präzise Angaben zum Dokumententyp, zur zuständigen Behörde und zur Zeitspanne enthalten, so dass die nachgesuchten Dokumente ohne Weiteres hätten identifiziert werden können. Dass die

anbegehrten Protokolle insgesamt über 500 teils mehrseitige Beschlüsse (bestehend aus Sachverhalt, Erwägungen und Entscheid) aus den verschiedensten Gebieten der Gemeindetätigkeit enthielten und es sich nach Ansicht des Verwaltungsgerichts daher um eine Datensammlung handle, schade dem Ersuchen nicht. Vielmehr sei es dem Gesuchsteller unter dem Gesichtswinkel des hinreichend genau formulierten Begehrens nicht verwehrt, ein breites Einsichtsgesuch zu stellen, das Aufschluss über die gemeinderätliche Tätigkeit zu geben vermöge. Eine über die nötigen Angaben zur Identifizierung der nachgesuchten Dokumente hinausgehende Präzisierung verlange § 13 Abs. 2 ÖffG nicht. Das Öffentlichkeitsgesetz lasse grundsätzlich solche Begehren zu, sofern der Aufwand für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs nicht derart exorbitant sei, dass der Geschäftsgang der Behörde über längere Zeit übermässig behindert bzw. nahezu lahmgelegt würde. Das Öffentlichkeitsgesetz lasse auch Gesuche zu, die zu einer besonders aufwändigen Bearbeitung führten, sofern der Gesuchsteller nach § 17 Abs. 2 für die Gebühren aufkomme.

4.3 Unbestrittenermassen handelt es sich bei Gemeinderats- und Regierungsratsprotokollen um den gleichen Dokumententyp. Sowohl der Regierungsrat des Kantons Zug als auch der Gemeinderat Steinhausen sind Exekutivbehörden, die ihre Beschlüsse in Sitzungsprotokollen festhalten. Beim vom Bundesgericht zu beurteilenden Fall war um Zugang zu Protokollen von eineinhalb Jahren ersucht worden, vorliegend handelt es sich um eine Zeitspanne von einem Jahr. Bezüglich der Ausgangslage sind daher die beiden Fälle praktisch identisch. Es fällt auf, dass das Bundesgericht bei der Auslegung von § 13 Abs. 2 ÖffG besonders betont, diese Bestimmung diene dazu, die verlangten Dokumente ausfindig zu machen. Insofern bezwecke § 13 Abs. 2 ÖffG die Identifizierung der gesuchten Dokumente. Es genüge, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden könnten. Weitere Voraussetzungen, um § 13 Abs. 2 ÖffG zu entsprechen, nennt das Bundesgericht nicht. Nach dem hier einleitend Gesagten erfüllt daher auch das vorliegend zu beurteilende Zugangsgesuch die vom Bundesgericht aufgezählten Anforderungen von § 13 Abs. 2 ÖffG (Nennung des Dokumententyps, der zuständigen Behörde sowie eines Zeitraums; vgl. dazu auch Art. 7 Abs. 2 VBGÖ, wonach die Gesuchstellerin – soweit es ihr zumutbar ist – namentlich allgemein zugängliche Daten, eine bestimmte Zeitspanne, die Behörde, die das Dokument erstellt hat, oder den betreffenden Sachbereich angeben muss). Ausdrücklich abgelehnt hat das Bundesgericht die vom Verwaltungsgericht in dessen Urteil V 2016 94 vom 7. März 2017 vertretene Argumentation, ein Gesuch müsse sich auf ein spezifisches Dokument beziehen, das Informationen zu einem konkreten Fall oder zu einem bestimmten Thema enthalte. Dieser Auslegung von § 13 Abs. 2 ÖffG durch das Bundesgericht hat das

Verwaltungsgericht heute zu folgen. Entsprechend kann das Verwaltungsgericht nicht der Argumentation des Regierungsrats beipflichten, welche ziemlich genau derjenigen Auffassung entspricht, welche das Verwaltungsgericht 2017 noch hatte. Speziell darauf hinzuweisen ist zudem, dass das Bundesgericht ausführte, es schade dem Ersuchen nicht, dass es sich beim Gewünschten um eine Datensammlung handle (das Verwaltungsgericht hatte in diesem Zusammenhang noch ausgeführt, das Zugangsgesuch betreffe "eigentliche Dokumentensammlungen", und von einer thematischen Eingrenzung könne keine Rede sein, weshalb der dortige Gesuchsteller das Zugangsgesuch nicht hinreichend genau formuliert habe [E. 3c]). Auch bei dem von der Beschwerdeführerin vorliegend Herausverlangten handelt es sich um eine Datensammlung, auf deren Herausgabe die Beschwerdeführerin gemäss dem Bundesgericht grundsätzlich Anspruch hat. Damit ist erwiesen, dass sich gemäss dem Bundesgericht – entgegen der Ansicht des Regierungsrats – ein Einsichtsgesuch nicht auf einen bestimmten Bereich oder eine definierte Sachfrage bzw. auf spezifische Bereiche innerhalb der Dokumente beziehen muss.

4.4 Ebenso entgegen der Ansicht des Regierungsrats kann das Verwaltungsgericht nicht erkennen, dass das Bundesgericht Sinn und Zweck von § 13 Abs. 2 ÖffG verkennt, wenn es es genügen lässt, dass im Zugangsgesuch lediglich der Dokumententyp zu nennen ist und sich das Gesuch nicht auf einen konkreten Fall beziehen muss. Der Regierungsrat macht geltend, würde man dieser Rechtsauffassung des Bundesgerichts folgen, dann hätte dies zur Folge, dass die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs unter Umständen nur mit einem unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand zu bewältigen wäre. Noch einmal ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht vor dem Hintergrund von § 13 Abs. 2 ÖffG die Grenze betreffend die Unzulässigkeit von Zugangsbegehren erst – aber immerhin – dort zieht, wo der Aufwand für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs derart exorbitant ist, dass der Geschäftsgang der Behörde über längere Zeit übermässig behindert bzw. nahezu lahmgelegt wird. Erst dann sieht das Bundesgericht offenbar den Punkt als erreicht an, an welchem die zuständige Behörde ein Einsichtsgesuch als nicht hinreichend genau formuliert erachten darf. Um einen erheblichen Aufwand abgelten zu können, der diese Grenze aber nicht erreicht, hat der Gesetzgeber mit § 17 Abs. 1 ÖffG die Möglichkeit geschaffen, kostendeckende Gebühren zu erheben. Immerhin hatte der Regierungsrat bzw. die Staatskanzlei im vorliegenden Fall ursprünglich vorgesehen, eine solche Gebühr zu erheben und damit offenbar eine Gutheissung des Gesuchs in Aussicht gestellt und damit implizit zum Ausdruck gebracht, dass auch nach eigener Einschätzung das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin nicht derart exorbitant ist, dass der Geschäftsgang der Staatskanzlei über längere Zeit übermässig behindert bzw. nahezu lahmgelegt würde.

Diese Gefahr hat der Regierungsrat im Übrigen inzwischen gebannt, indem er seit dem 1. Januar 2023 mit Ausnahme der von ihm ausdrücklich als nicht öffentlich bezeichneten Beschlüsse sämtliche Regierungsratsbeschlüsse in einer Datenbank im Internet publiziert, womit sich seither Zugangsgesuche wie jenes der Beschwerdeführerin erübrigen. Und schliesslich ist davon auszugehen, dass der Geschäftsgang der Gemeindeverwaltung Steinhausen in dem vom Bundesgericht in seinem Urteil 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 beurteilten Verfahren, welches mehr oder weniger den gleichen Aktenumfang wie im aktuellen Fall aufwies, nicht über längere Zeit übermässig behindert bzw. nahezu lahmgelegt wurde, sondern sie in der Lage war, das dortige Zugangsgesuch – wenn auch wohl mit erheblichem Aufwand – zu bearbeiten. Dem Verwaltungsgericht ist jedenfalls nichts anderes bekannt.

4.5 Der Regierungsrat macht weiter geltend, § 13 Abs. 2 ÖffG werde nur dann entsprochen, wenn der Gesuchsteller angebe, für welches amtliches Dokument er sich inhaltlich spezifisch interessiere. Bei der Gesuchstellerin handle es sich um eine Internet-Zeitung. Im Bereich des Journalismus werde zwecks spezifischer Berichterstattung notorisch zu einem bestimmten Ereignis oder zu einer bestimmten Thematik recherchiert. Nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung dürfe deshalb davon ausgegangen werden, dass bezüglich der ersuchten Protokolle der Sitzungen des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 nicht die Protokollinhalte zu sämtlichen Geschäften und Themen von Interesse seien. Mithin dürfe angenommen werden, dass das Interesse der Gesuchstellerin im konkreten Fall einzig darin bestehe, aus einer Fülle von mehrheitlich unspezifischen amtlichen Dokumenten diejenigen Inhalte "herauszufischen", die sie spezifisch interessierten. Aus diesem Grund dürfte das vorliegende Gesuch auch in unspezifischer Weise und in grossem Umfang gestellt worden sein. Dieser Vorgang entspreche – entgegen der Auffassung des Bundesgerichts – exakt einer unzulässigen sog. "fishing expedition". "Fishing expeditions" seien ein Versuch, Fakten über bestimmte Ereignisse, Themen etc. mittels Sammeln vieler Informationen ausfindig zu machen.

Der Regierungsrat weist korrekt darauf hin, dass das Bundesgericht der Argumentation des Verwaltungsgerichts, beim damals zu beurteilenden Zugangsgesuch handle es sich um eine "fishing expedition"¹, nicht folgte. Schon oben (E. 4.3) wurde ausgeführt, dass bezüglich der Ausgangslage der Fall betreffend die Gemeinde Steinhausen und der hier zu

¹ Gemäss BVGer A-6011/2012 vom 13. März 2013 E. 7.4.1 sind «fishing expeditions» Anfragen aufs Geratewohl ohne konkrete Verdachtsmomente.

beurteilende Fall praktisch identisch sind. Nach Prüfung der Erwägungen im Urteil BGer 1C_155/2017 sieht das Verwaltungsgericht keine Veranlassung, von der dort vom Bundesgericht vorgenommenen Auslegung abzuweichen bzw. die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu präzisieren, wie dies der Regierungsrat verlangt. Nach heutiger Auffassung des Verwaltungsgerichts und unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung braucht es mehr als das im vorliegenden Fall Erfolgte, um von einer "fishing expedition" sprechen zu können. Solches wäre erst – aber immerhin – dann zu bejahen, wenn z.B. sämtliche Korrespondenz oder der gesamte E-Mail-Verkehr eines Behördenmitglieds oder einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Verwaltung im Zeitraum eines Jahres herausverlangt würden. (Dieses Beispiel hat der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 21. März 2023 im Übrigen selbst als Beispiel einer unzulässigen "fishing expedition" angeführt.) Diesfalls könnte wohl tatsächlich davon gesprochen werden, dass es darum gehe, aus einer Fülle von mehrheitlich unspezifischen amtlichen Dokumenten diejenigen Inhalte "herauszufischen", die den Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin spezifisch interessieren. Insbesondere würde ein solches Gesuch auf eine quantitativ nicht erfassbare Anzahl von Dokumenten abzielen und wäre daher nicht hinreichend genau formuliert. Entgegen der Ansicht des Regierungsrats sieht jedoch das Verwaltungsgericht einen graduellen Unterschied zwischen dem soeben genannten Beispiel und dem hier zu beurteilenden Zugangsgesuch. Vorliegend handelt es sich um ein differenziertes Gesuch bezogen auf die Regierungsratsbeschlüsse eines Jahres, deren Umfang und Inhalt – jedenfalls dem Regierungsrat bzw. der Staatskanzlei – im Voraus bekannt sind. Dass Letzteres auch für die Gesuchstellerin erforderlich sein muss, trifft nicht zu. Und noch einmal ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht nicht verlangt, dass sich das Zugangsgesuch auf ein spezifisches Dokument bezieht, das Informationen zu einem konkreten Verwaltungsgeschäft enthält. Gemäss dem Bundesgericht ist ein Gesuch hinreichend genau formuliert, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können (vgl. Botschaft 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2020, Bundesamt für Justiz, Erläuterungen vom 24. Mai 2006 zur VBGÖ, S. 9; Bhend/Schneider a.a.O., Art. 10 BGÖ N 39). Das ist hier offensichtlich der Fall. Aus dem Gesagten ergibt sich somit, dass es sich vorliegend nicht um eine "fishing expedition" handelt.

4.6 Nachdem feststeht, dass das hier zu beurteilende Zugangsgesuch dem Erfordernis von § 13 Abs. 2 ÖffG entspricht, weil es hinreichend genau bzw. spezifisch formuliert ist, kann es für dessen Zulässigkeit nicht darauf ankommen, ob es den vom Regierungsrat vorgebrachten seriellen Charakter hat oder nicht. Gemäss Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 10 BGÖ N 48, können die Behörden bei offensichtlichem Missbrauch den Zugang zu

amtlichen Dokumenten in Ausnahmefällen verweigern. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Gesuchsteller das Funktionieren der Behörden zu stören beabsichtigt oder wenn er wiederholt und systematisch Zugang zu einem Dokument verlangt, zu dem ihm bereits Zugang gewährt wurde (Botschaft BGÖ, BBI 2003 2017) oder zu dem ihm der Zugang bereits rechtskräftig verweigert wurde. Solches oder Ähnliches ist der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall nicht vorzuwerfen. Daran ändert auch nichts, wenn die Beschwerdeführerin zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs vom 9. Januar 2023 bereits beabsichtigte, auch noch weitere Gesuche um Herausgabe von Regierungsratsprotokollen zu stellen bzw. dies am 9., 16. und 24. Januar 2023 betreffend die Protokolle der Sitzungen des Regierungsrats der entsprechenden Woche auch tat, umso mehr als der Regierungsrat in E. 7 seines Beschlusses selbst darauf hinweist, dass es der Beschwerdeführerin in Zukunft unbenommen sei, weitere Gesuche nach Öffentlichkeitsgesetz zu stellen. Massgebend ist ebenfalls nicht, dass die spezifische Auswahl aus den amtlichen Dokumenten zur Verwendung für eine weitere Berichterstattung durch die Beschwerdeführerin erst erfolgt, nachdem die ersuchten Unterlagen in den Besitz der Gesuchstellerin gelangt sind. Es ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, wenn sie darauf hinweist, dass Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes die Möglichkeit ist, Dokumente der Verwaltung einzusehen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, deren Inhalt gerade bis anhin nicht oder nicht vollständig bekannt sind. Ein allfälliger serieller Charakter des Zugangsgesuchs – den der Regierungsrat im Übrigen einzig aus den weiteren Gesuchen vom 9., 16. und 24. Januar 2023 ableitet (Duplik Ziff. 4.3) –, ändert nichts an den Erwägungen hiervor, wonach die Voraussetzungen von § 13 Abs. 2 ÖffG in Bezug auf die Regierungsratsprotokolle im Zeitraum 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 erfüllt sind. Ganz abgesehen davon ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat unter diesem seriellen Charakter eine "Automatisierung des Zugangs zu allen gleichartigen Dokumententypen in einem gewissen Zeitraum" versteht (wobei der Regierungsrat serielle Gesuche mit wahllosen Gesuchen bzw. mit der Methode der "fishing expedition" gleichstellt [Duplik Ziff. 4.2–4.5, Ziff. 5, Ziff. 7.2, Ziff. 9, Ziff. 10.2 f., Ziff. 11, Ziff. 12.2 und Ziff. 13.2]), was das Bundesgericht gemäss den vorangehenden Ausführungen explizit als zulässig erachtet bzw. nicht als wahlloses oder undifferenziertes Gesuch qualifiziert.

5. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Der angefochtene Beschluss ist aufzuheben. Der Regierungsrat hat der Beschwerdeführerin entsprechend ihrem Gesuch vom 9. Januar 2023 Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 zu gewähren.

6.

6.1 Da die Beschwerdeführerin obsiegt, sind ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Dem Regierungsrat werden trotz seines Unterliegens keine Kosten auferlegt, da das kantonale Verwaltungsgericht einer kantonalen Verwaltungsbehörde gestützt auf § 24 Abs. 1 VRG keine Kosten belastet.

6.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Das Gericht erachtet Fr. 3'500.– (inkl. MWST) als angemessene Entschädigung für das Honorar und die notwendigen Barauslagen des berufsmässigen Vertreters der obsiegenden Beschwerdeführerin. Sie ist vom Regierungsrat zu bezahlen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat der Beschwerdeführerin Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Regierungsrats im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 zu gewähren.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Der Regierungsrat hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
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) sowie an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 18. Dezember 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am