

BGer 1C_121/2022 vom 19. August 2022

Bundesgericht, 2022-08-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_121_2022

FR: TF 1C_121/2022 du 19 août 2022

IT: TF 1C_121/2022 del 19 agosto 2022

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid betreffend Informationszugang zu Dokumenten im Gewahrsam einer Anstalt öffentlichen Rechts und somit ein Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundes- oder Völkerrecht (Art. 95 lit. a und b BGG). Die Rüge der Verletzung kantonalen Rechts ist - abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen (Art. 95 lit. c und d BGG) - nicht zulässig. Jedoch kann geltend gemacht werden, die Anwendung kantonalen Rechts widerspreche dem Bundesrecht, namentlich dem Willkürverbot gemäss Art. 9 BV (BGE 142 II 369 E. 2.1 mit Hinweisen).

Die im kantonalen Recht geregelte Frage, inwiefern neben dem Verfahren betreffend Ausschreibungspflicht überhaupt Raum für den Zugang zu Informationen gestützt auf das kantonale Informations- und Datenschutzgesetz besteht, braucht vorliegend mangels entsprechender Rüge nicht geklärt zu werden.

E. 1.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

Die Beschwerdeführerin führt unter Ziff. II./C ihrer Beschwerde eine Reihe von Aktenstücken an, in die ihr die Beschwerdegegnerin Einsicht gewährt habe und aus denen hervorgehe, dass zu den betreffenden Themenbereichen weitere Dokumente vorhanden seien, die im bisher zugänglich gemachten Aktenverzeichnis nicht erwähnt seien. Diese sachverhaltlichen Vorbringen sind neu. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, sie habe diese in ihrer Beschwerde an die Vorinstanz nicht vorbringen können oder erst das angefochtene Urteil habe dazu Anlass gegeben. Folglich kann insoweit nicht auf die Beschwerde eingetreten werden und besteht für das Bundesgericht weder Anlass noch Handhabe, vom vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt abzuweichen.

E. 2

Die Vorinstanz hat in formeller Hinsicht festgehalten, die Beschwerdegegnerin habe der Beschwerdeführerin ein ausführliches Aktenverzeichnis zukommen lassen und deren Gesuch um Akteneinsicht in sämtliche konkret benannten Dokumente entsprochen. Streitgegenstand bilde deshalb einzig das von der Beschwerdegegnerin abgelehnte Gesuch um Erstellung zusätzlicher Aktenverzeichnisse. Soweit die Beschwerdeführerin sodann beantrage, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, die Fragen zu beantworten, die sie in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2020 gestellt habe, könne darauf nicht eingetreten werden. Denn diese Fragen würden alle das parallel geführte Beschwerdeverfahren betreffend die Ausschreibungspflicht nach dem Binnenmarktgesetz betreffen.

In der Sache hat die Vorinstanz zunächst die allgemeine Rechtslage nach dem Gesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 10. Februar 2011 über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG/BL; SGS 162) dargestellt. Sodann hat sie erwogen, die Beschwerdegegnerin habe im Hinblick auf das Parallelverfahren betreffend die Ausschreibungspflicht nach dem Binnenmarktgesetz ein umfangreiches Aktenverzeichnis erstellt, worin der Aktenbestand detailliert verzeichnet sei. Es bestehe kein Anlass, an der Vollständigkeit der eingereichten Akten zu zweifeln. Somit sei davon auszugehen, dass keine weiteren Aktenverzeichnisse bestünden. Die Beschwerdegegnerin könne gestützt auf § 23 Abs. 1 IDG/BL nicht dazu verpflichtet werden, solche zu erstellen, um die Ausübung des Informationsanspruchs zu erleichtern. Die Forderung der Beschwerdeführerin sei daher unbegründet.

E. 3

Die Beschwerdeführerin erblickt eine Rechtsverweigerung in der vorinstanzlichen Auffassung, es gehe bloss noch um das abgelehnte Gesuch um Erstellung zusätzlicher Aktenverzeichnisse. Die Annahme, die Beschwerdegegnerin habe ihrem Einsichtsgesuch vollumfänglich entsprochen, sei offensichtlich aktenwidrig. Das Aktenverzeichnis, das ihr diese habe zukommen lassen, sei klarerweise unvollständig gewesen. Ihren Anspruch auf Erstellung eines Aktenverzeichnisses habe sie immer in Verbindung mit dem konkreten Gesuch um Zugang zu weiteren Informationen geltend gemacht. Die Aktenverzeichnisse seien insofern Mittel zum Zweck gewesen, bestimmte konkrete Informationen zu erlangen. Daher hätte die Vorinstanz über den Anspruch auf Einsicht in diese konkret benannten Dokumente entscheiden müssen. Sie - die Beschwerdeführerin - sei nicht verpflichtet, ein konkretes Aktenstück zu bezeichnen, sondern eine Information, und es sei Sache der Behörde, ihr bei der Identifikation des konkreten Aktenstücks zu helfen.

Eine Rechtsverweigerung erblickt die Beschwerdeführerin ausserdem darin, dass die Vorinstanz auf ihr Rechtsmittel insoweit nicht eingetreten sei, als sie die Beantwortung konkreter Fragen beantragt habe. In diesem Punkt sei die Begründung der Vorinstanz auch unklar, worin eine Gehörsverletzung liege. Sollte die Vorinstanz der Auffassung sein, sie habe kein tatsächliches Interesse an der Beantwortung dieser Fragen, wäre dies aktenwidrig. Die von ihr gestellten Fragen hätten der Spezifizierung ihres Zugangsgesuchs gedient.

Die Beschwerdeführerin erachtet die Auffassung der Vorinstanz (vgl. oben E. 2) nicht nur als eine formelle Rechtsverweigerung, sondern auch (materiell) als eine Verletzung ihres Einsichtsanspruchs. Es sei nicht korrekt, diesen auf die Erstellung von Aktenverzeichnissen oder die Beantwortung von Fragen zu reduzieren. Es sei ihr immer darum gegangen, den Zugang zu den nachgesuchten Informationen für beide Seiten zu erleichtern. Bereits die wenigen Dokumente, in die Einsicht gewährt worden sei, machten deutlich, dass bei der

Beschwerdegegnerin noch weitere Akten zu diesem Themenbereich vorhanden sein müssten.

E. 4.1

Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung wird in § 56 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2) festgehalten. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen. Das Nähere regelt gemäss Abs. 3 das Gesetz, insbesondere den Schutz öffentlicher und privater Interessen.

Gestützt auf diese Verfassungsnorm hat der basel-landschaftliche Gesetzgeber das IDG/BL geschaffen. Dieses regelt gemäss seinem § 1 den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen. Unter den Begriff der öffentlichen Organe fallen namentlich die Organisationseinheiten des Kantons und der Gemeinden, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen (§ 3 Abs. 1 lit. a IDG/BL) sowie jene der juristischen Personen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen (§ 3 Abs. 1 lit. b IDG/BL). Gemäss § 23 Abs. 1 IDG/BL hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. a und b vorhandenen Informationen, ausgenommen zu Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind. Einschränkungen bei der Bekanntgabe von und beim Zugang zu Informationen sind in §§ 27 und 28 IDG/BL näher umschrieben.

Die Vorinstanz hat festgehalten, bei der Beschwerdegegnerin handle es sich um eine Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und ist ohne weiteres davon ausgegangen, dass diese in den Geltungsbereich des IDG/BL fällt. Dies wird von keiner am Verfahren beteiligten Partei in Frage gestellt, weshalb im Folgenden von dieser rechtlichen Subsumtion ausgegangen werden kann.

E. 4.2

Der Vorwurf der Rechtsverweigerung einerseits und derjenige der willkürlichen Anwendung des IDG/BL andererseits, welche die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz erhebt, scheinen beide auf demselben Umstand zu gründen, nämlich dem unterschiedlichen Verständnis der Ansprüche, welche das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung nach basel-landschaftlichem Recht gewährleistet. Die Beschwerdeführerin versteht dieses Prinzip weit. Sie ist namentlich der Auffassung, die Behörden seien "nach der Zwecksetzung des Öffentlichkeitsprinzips verpflichtet, Gesuchstellerinnen Hilfestellung zu leisten". Unter Bezugnahme auf verschiedene Lehrmeinungen führt sie aus, die Behörden hätten Informationsansprüchen offen zu begegnen und dürften keine formellen Zugangshürden aufstellen oder verweigernd und verzögernd auftreten.

E. 4.3

Zunächst ist zu prüfen, ob die Anwendung des IDG/BL durch die Vorinstanz vor dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot stand hält.

Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls

als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 III 95 E. 4.1; 142 II 369 E. 4.3; je mit Hinweisen).

Die Forderung der Beschwerdeführerin nach einer offenen Haltung der Behörden gegenüber Einsichtsgesuchen ist grundsätzlich berechtigt, zumal die Personen, welche um Zugang zu Informationen nachsuchen, den vorhandenen Aktenbestand unter Umständen nicht kennen und diesfalls nicht in der Lage sind, die Dokumente präzise zu bezeichnen, die sie einsehen möchten. Die konkreten Verpflichtungen der basel-landschaftlichen Behörden aufgrund des in der Kantonsverfassung festgelegten Öffentlichkeitsgrundsatzes ergeben sich allerdings aus dem IDG/BL. Dort wird in § 23 Abs. 1 lediglich in allgemeiner Weise ein Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. a und b vorhandenen Informationen gewährleistet. Daraus mag sich aus der Zwecksetzung des Transparenzgrundsatzes eine gewisse Pflicht der Behörden zur Kooperation mit den Gesuchstellenden ergeben. Das IDG/BL geht indessen kaum so weit, sie zu einer aktiven Unterstützung von Zugangsgesuchen zu verpflichten, die das Erstellen von Inhaltsverzeichnissen oder -übersichten erfordern würde, die sich nicht ohnehin in den behördlichen Akten befinden. Jedenfalls lässt sich das kantonale Recht ohne Willkür in diesem Sinne verstehen. Dasselbe gilt für die fehlende Verpflichtung der Behörden, im Rahmen eines Einsichtsverfahrens weitergehende Fragen zu beantworten. Das Kantonsgericht hat sich in seiner Entscheidung an den Wortlaut gehalten und der Bestimmung keine darüber hinausgehende Tragweite zuerkannt. Die Beschwerdeführerin erachtet dies zwar als unhaltbar, zeigt aber nicht auf, dass die vorinstanzliche Auslegung den wahren Sinn von § 23 Abs. 1 IDG/BL verkennen, einer bestehenden Praxis widersprechen oder im konkreten Fall zu unhaltbaren Ergebnissen führen würde. Die Beurteilung des Kantonsgerichts kann daher nicht als offensichtlich unrichtig qualifiziert werden.

E. 4.4

Obige Erwägung ist auch relevant für die Beurteilung des Vorwurfs der Rechtsverweigerung, den die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz erhebt. Soweit das Kantonsgericht erwogen hat, die Beschwerdegegnerin sei nicht verpflichtet, im Verfahren um Informationszugang weitergehende Fragen zu beantworten, ist dies, wie gezeigt, zumindest im Ergebnis nicht zu beanstanden. Wie ausgeführt, lässt sich eine solche Pflicht gestützt auf die kantonale Rechtslage willkürfrei verneinen, weshalb darin auch keine Rechtsverweigerung liegen kann. Dasselbe gilt für die Forderung der Beschwerdeführerin zur Erstellung zusätzlicher Aktenverzeichnisse. Auch wenn solche für die Konkretisierung des Zugangsgesuchs der Beschwerdeführerin allenfalls nützlich wären, durfte die Vorinstanz ohne Willkür eine diesbezügliche Verpflichtung der Beschwerdegegnerin verneinen, womit keine Rechtsverweigerung vorliegt.

Dies gilt umso mehr, wenn das Gesuch der Beschwerdeführerin an die Beschwerdegegnerin, das diesem Verfahren zugrunde liegt, genauer analysiert wird: In ihrer anderthalbseitigen Eingabe vom 10. Februar 2020 hat die Beschwerdeführerin nämlich zum einen um die Beantwortung konkreter Fragen gebeten; zum anderen hat sie die Beschwerdegegnerin darum ersucht, ihr "sämtliche Unterlagen in Verbindung mit Planung, Erstellung und zukünftigem Betrieb des Hafenbeckens 3 verfügbar zu machen". Sie bat um Zustellung eines "entsprechende[n] Aktenverzeichnis[ses], damit [sie] hiernach bezeichnen könne[n], welche Dokumente [sie] einsehen möchte[n]". Dieses Rechtsbegehren durfte - kantonale letztinstanzlich durch das Kantonsgericht - so verstanden werden, dass Gegenstand des Verfahrens (noch) nicht die Einsicht in konkrete Aktenstücke war, sondern die

Zustellung eines umfassenden Aktenverzeichnisses sowie die Beantwortung von Fragen. Eine Rechtsverweigerung ist darin nicht zu erblicken.

E. 4.5

Da sich die massgeblichen Überlegungen der Vorinstanz in genügender Klarheit aus dem angefochtenen Urteil ergeben, liegt auch keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (in der Form der Begründungspflicht) vor.

E. 5

Nach dem Ausgeführten erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Die Beschwerdeführerin trägt die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.