

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2012.153 vom 1. März 2013

BS Appellationsgericht, 2013-03-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2012.153

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2012.153 du 1 mars 2013

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2012.153 del 1 marzo 2013

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus §§ 41 f. des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100) sowie § 10 Abs. 1 und § 12 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SG 270.100). Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich mangels einer spezialgesetzlichen Regelung nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Demnach ist zu prüfen, ob die Verwaltung den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (VGE VD.2012.126 vom 10. Dezember 2012 E. 1; VGE VD.2012.116 vom 19. November 2012 E. 1; VGE VD.2011.115 vom 24. Oktober 2011 E. 1.1). Die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids hat das Verwaltungsgericht in Ermangelung einer besonderen gesetzlichen Grundlage nicht zu überprüfen (§ 8 Abs. 5 VRPG; VGE VD.2012.90 vom 26. November 2012 E. 5.1.2; VGE VD.2010.174 vom 13. Dezember 2011 E. 1.1; VGE VD.2010.104 vom 15. Juni 2011 E. 1.3).

1.2 Der Rekurrent ist als Gesuchsteller, dem die beantragte Einsicht in die Traktandenliste der Sitzung der Kommission für Jugendfragen vom 14. Juni 2012 auch nach der Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung nur zum Teil gewährt worden ist, vom angefochtenen Entscheid nach wie vor berührt. Er hat diesbezüglich auch ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Damit ist er gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs berechtigt. Inwieweit im Übrigen auf seine Begehren eingetreten werden kann, wird im Folgenden weiter zu prüfen sein.

E. 2

2.1 Gemäss § 75 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) besteht ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die Geltung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt in der öffentlichen Verwaltung. Dieses bezweckt, das Handeln der öffentlichen Organe für die Bürgerinnen und Bürger transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns zu erleichtern (Rudin, Datenschutz und E-Government, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 1083 S. 1141). Das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt wird im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SG

153.260) konkretisiert. Gemäss § 25 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 lit. a IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei Organisationseinheiten des Kantons, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, vorhandenen Informationen, wobei Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind, von diesem Informationszugangsrecht ausgenommen werden. Zu verweigern oder aufzuschieben ist die Bekanntgabe von Daten oder der Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 29 Abs. 1 IDG). In § 29 Abs. 2 IDG konkretisiert das Gesetz, dass ein öffentliches Interesse an der Verweigerung oder dem Aufschub insbesondere dann vorliegt, wenn die Bekanntgabe der oder der Zugang zur Information die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Sicherheit gefährdet (lit. a) oder die Beziehungen zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (lit. b), den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess der öffentlichen Organe (lit. c), die Position des Gemeinwesens in Verhandlungen (lit. d) oder die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher, insbesondere polizeilicher Massnahmen (lit. e) beeinträchtigt. Wer Zugang zu Informationen im Sinne von § 25 IDG erlangen will, stellt gemäss § 31 Abs. 1 IDG ein mündliches oder schriftliches Gesuch, das die gewünschte Information hinreichend genau zu bezeichnen hat. Will das ersuchte öffentliche Organ diesem Gesuch aufgrund seiner eigenen Prüfung oder aufgrund eingeholter Stellungnahmen nicht oder nicht vollständig entsprechen, so hat es dies der gesuchstellenden Person mitzuteilen (§ 33 Abs. 2 IDG). Diese kann sodann innert 30 Tagen nach Eingang dieser Mitteilung den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen. Die Anfechtung dieser Verfügung bestimmt sich mangels einer besonderen Regelung im IDG nach den allgemeinen Regeln in den §§ 41 ff. OG.

2.2 Gemäss § 75 Abs. 1 KV informieren die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit. In Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmung verpflichtet das IDG die öffentlichen Organe neben der vorstehend (vgl. oben E. 2.1) dargestellten ■reaktiven Informationstätigkeit■ auch zur ■aktiven Informationstätigkeit■ (vgl. die Abschnittsüberschriften der §§ 15 ff. der Verordnung über die Information und den Datenschutz [Informations- und Datenschutzverordnung, IDV; SG 153.270]) über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse in ihrem Tätigkeitsbereich (§ 20 Abs. 1 IDG). Als von allgemeinem Interesse gelten dabei Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind (§ 20 Abs. 2 IDG).

E. 3

3.1 Unbestritten ist, dass der Rekurrent in formeller Hinsicht die Voraussetzungen für die Geltendmachung seines Einsichtsrechts erfüllt hat.

E. 3.2

3.2.1 Mit der angefochtenen Verfügung stellte sich das Erziehungsdepartement auf den Standpunkt, dass auf der Grundlage der genannten Regelung des Informationsanspruchs in Anwendung von § 29 Abs. 2 lit. c IDG keine Einsicht in die Traktandenliste der Sitzung der Kommission für Jugendfragen vom 14. Juni 2012 gewährt werden könne. Die Sitzungen dieser Kommission seien wie jene des Regierungsrats nicht öffentlich. Zur Wahrung der freien Meinungs- und Willensbildung der Kommissionsmitglieder seien auch die Traktanden der Sitzungen und die weiteren Dokumente, die der Sitzungsvorbereitung dienten, nicht öffentlich und zugänglich. Sie würden zur Gewährleistung der Handlungs-

und Entscheidungsfähigkeit der Kommission für Jugendfragen praxisgemäss auch nicht vorgängig oder nachträglich bekannt gegeben oder zur Einsichtnahme vorgelegt bzw. ausgehändigt. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung enthielten Traktandenlisten im Übrigen auch keine Informationen, die für die freie Meinungsbildung der Öffentlichkeit und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte von Belang wären. Sie seien insofern in der Regel auch nicht von allgemeinem öffentlichen Interesse.

3.2.2 Mit seinem Bescheid vom 27. September 2012 hat das Erziehungsdepartement diese Verfügung teilweise in Wiedererwägung gezogen. Es sei bei erneuter Überprüfung des Informationszugangsgesuchs festgestellt worden, dass die Sitzung der Kommission für Jugendfragen, deren Traktanden der Rekurrent habe in Erfahrung bringen wollen, gut drei Monate zurückliege und dass der Meinungsbildungsprozess der Kommission bezüglich der Traktanden 1, 2a bis 2c, 4b, 5 und 6 abgeschlossen sei. Insofern stünden der Gewährung des Informationszugangs keine überwiegenden Interessen im Sinne von § 29 Abs. 1 und 2 IDG mehr entgegen und könne dem Gesuch um Informationszugang nunmehr entsprochen werden. Anders verhalte es sich bei den Traktanden 3 und 4a. Dabei handle es sich um hängige Geschäfte, die von anderen öffentlichen Organen behandelt und erledigt würden und zu denen sich die Kommission für Jugendfragen lediglich im Vorfeld der Geschäftserledigung beratend äussern könne. Der freie Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess der für die Erledigung dieser Geschäfte zuständigen öffentlichen Organe sei noch im Gang. Er würde erheblich gestört und beeinträchtigt, wenn die Kommission für Jugendfragen als mögliches beratendes Gremium mit einer uneingeschränkten Einsichtsgewährung noch vor dessen Abschluss die Öffentlichkeit über den Gegenstand und Inhalt der Geschäfte gemäss den Traktanden 3 und 4a informieren würde. Dem Interesse des Rekurrenten an der sofortigen und uneingeschränkten Einsichtnahme in die Traktandenliste stehe das überwiegende öffentliche Interesse an der freien Meinungs- und Willensbildung der öffentlichen Organe entgegen. Dem Rekurrenten ist daher nur eine teilweise Einsicht in die Traktandenliste gewährt worden, bei der die Traktanden 3 und 4a abgedeckt worden sind.

3.3 Der Rekurrent macht mit seinem Rekurs geltend, dem Entscheid des Erziehungsdepartements lägen zwei Ermessensfehler zu Grunde. Einerseits liege er zwar innerhalb des Ermessensspielraums, sei aber unzweckmässig. Andererseits liege ein Ermessensmissbrauch vor. Die Voraussetzungen und Grenzen des Ermessens seien zwar beachtet worden, das Ermessen sei aber willkürlich und rechtsungleich ausgeübt worden. Es liege daher eine Rechtsverletzung vor. Aus dem Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe (JHG; SG 415.100) gehe deutlich hervor, dass die Jugendhilfeplanung mit der Kommission für Jugendfragen in einem breit gefächerten Dialog von Verwaltung und Öffentlichkeit auf Augenhöhe anzugehen sei. Mit der generellen Einstufung der Traktandenlisten der Kommission für Jugendfragen als vertraulich werde deren Mitgliedern eine generelle Schweigepflicht auferlegt. Es werde ihnen verunmöglicht, ihre beratende Aufgabe als Vertretungen von nichtstaatlichen Organisationen gemäss § 23 Abs. 2 JHG gewissenhaft wahrzunehmen. So sei es zum Beispiel Vertreterinnen und Vertretern aus dem Jugendparlament, dem Jungen Rat oder von Trägern der offenen Kinder- und Jugendarbeit nicht möglich, in ihren Organisationen die zeitnahe Diskussion der traktandierten Themen zu führen. Gleichzeitig werde den Bürgern die Meinungsbildung über sie direkt betreffende Themen verunmöglicht. Sie würden so in der Wahrnehmung ihrer demokratischen Rechte unverhältnismässig eingeschränkt, weil sie mangels Kenntnis der traktandierten

Gegenstände keinen aktiven Beitrag zur Meinungsbildung leisten könnten. Im JHG fehle auch ein Hinweis auf die Einstufung der Sitzungen als vertraulich. Im Gegenteil seien in den 1980er- und 1990er-Jahren interessierte Gäste und die Presse in Sitzungen der Kommission geladen worden. Gestützt auf diese Erwägungen verlangt der Rekurrent, dass Traktanden und Protokolle der Kommission für Jugendfragen grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen seien und das Erziehungsdepartement die Sitzungsdaten mit Traktandenliste von Amtes wegen zu veröffentlichen habe.

E. 4.1

4.1.1 Der Rekurrent beanstandet mit seiner Rekursbegründung zunächst, dass sich die angefochtene Verfügung lediglich auf die Traktandenliste der Sitzung vom 14. Juni 2012 bezogen habe, nicht aber auf die Traktandenlisten der Sitzungen aus dem Jahre 2010. Die entsprechenden beiden Protokolle habe er inzwischen erhalten, nicht aber die dazugehörigen Traktandenlisten. Er habe im Vorfeld der angefochtenen Verfügung unverkennbar darum gebeten, über die grundsätzliche Verweigerung der Herausgabe von Protokollen der Kommission für Jugendfragen beschwerdefähig zu verfügen.

4.1.2 Darin kann dem Rekurrenten nicht gefolgt werden. In seiner per E-Mail erfolgten Anfrage vom 1. Juni 2012 hat er sich ausschliesslich auf die Protokolle sowie die ■Sitzungstermine 2011 und 2012 und die dazugehörenden Traktandenlisten■ bezogen. Nachdem der Bereich JFS mit Schreiben vom 25. Juni 2012 seine Bereitschaft zur Einsichtgewährung in das noch zu erstellende Protokoll der Sitzung der Kommission für Jugendfragen vom 14. Juni 2012 erklärt, aber jene in die Traktandenlisten der Kommission verweigert hatte, hat der Rekurrent mit E-Mail vom 30. Juni 2012 sein Begehren auf die Protokolle der Sitzungen im Jahre 2010 erweitert. Zudem hat er um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht. Daraus folgt, dass Gegenstand der angefochtenen Verfügung nur das Auskunftsbegehren hat sein können, das der Rekurrent mit E-Mail vom 1. Juni 2012 gestellt hat und zu dem der Bereich JFS mit Schreiben vom 25. Juni 2012 Stellung genommen hat. Die E-Mail des Rekurrenten vom 1. Juni 2012 hat kein Begehren um Einsicht in die Traktandenlisten des Jahres 2010 enthalten und die Verwaltung hat sich dazu in ihrem Schreiben vom 25. Juni 2012 nicht geäussert. Auch die angefochtene Verfügung hat sich daher nicht damit befassen müssen. Da der Streitgegenstand im Laufe des Rechtsmittelzugs nicht erweitern, sondern bloss verengt und um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden kann (vgl. Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 477 S. 505 und Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N 403 ff.), ist auf das Begehren um Einsicht in die Traktandenlisten des Jahres 2010 nicht einzutreten.

E. 4.2

4.2.1 Soweit der Rekurrent mit seinem Rekurs eine aktive Veröffentlichung der Traktandenlisten der Kommission für Jugendfragen verlangt, stellt sich die Frage, ob er hierzu überhaupt legitimiert ist. Es steht dem Rekurrenten offen, gestützt auf sein Informationszugangsrecht gemäss § 75 Abs. 2 KV und § 25 Abs. 1 IDG die Mitteilung dieser Traktandenlisten an ihn zu verlangen. Inwieweit er darüber hinaus beschwert ist, wenn die Behörden diese Traktandenlisten nicht von sich aus veröffentlichen, erscheint fraglich. Diese Frage kann jedoch offen bleiben. Auf das Begehren um aktive Veröffentlichung der Traktandenlisten kann bereits deshalb nicht eingetreten werden, weil

es nicht Gegenstand der Eingaben des Rekurrenten vom 1. und 30. Juni 2012 gebildet hat, sondern im Rekursverfahren erstmals gestellt worden ist.

4.2.2 Im Übrigen wäre der Antrag auch in der Sache abzuweisen. Der Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Informationspflicht der Behörden besteht nicht darin, dass diese die Öffentlichkeit über sämtliche Geschäft informieren, mit denen sie sich befassen. Informiert werden soll vielmehr nur über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. Als von allgemeinem Interesse gelten ■ Beschlüsse, wichtige Geschäfte, bedeutende Entscheide und Massnahmen, Ziele, Lagebeurteilungen, Planungen usw. ■ Die Information soll dabei rasch nach einem Entscheid oder Ereignis erfolgen (Ratschlag betreffend Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 10. Februar 2009, 08.0637.01, S. 35 f.). Demgegenüber erfolgt die Traktandierung der von der Kommission für Jugendfragen zu beratenden Themen gerade vor dem Treffen von Entscheiden. Es kann daher offensichtlich nicht Aufgabe der Behörden sein, von sich aus über deren Sitzungstraktanden generell zu berichten. Zu beachten ist weiter, dass in der vorbereitenden Kommission des Grossen Rates die Befürchtung bestanden hat, dass mit der Formulierung von § 20 Abs. 1 im ursprünglichen Entwurf des IDG, wonach öffentliche Organe über ihre ■ Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse ■ berichten sollen, eine aktive Öffentlichkeitsarbeit auch bei ganz normalen, alltäglichen Tätigkeiten eines öffentlichen Organs postuliert werde. Die Kommission hat die Bestimmung deshalb dahingehend umformuliert, dass das öffentliche Organ über ■ Angelegenheiten von allgemeinem Interesse in seinem Tätigkeitsbereich ■ informiere, um klarzustellen, dass sich die Informationstätigkeit nur auf Angelegenheit im allgemeinen Interesse, also von allgemeiner Bedeutung und Schwere, beschränken solle (Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zum Ratschlag 08.0637.01 vom 14. April 2010, 08.0637.02, S. 13). Daraus folgt, dass eine Pflicht zur proaktiven Information durch die Behörden über die Beratungsgegenstände regierungsrätlicher Fachkommissionen nicht bestehen kann.

E. 4.3

4.3.1 Zu prüfen ist somit allein, ob dem Rekurrenten reaktiv der Zugang zu den Traktandenlisten für die Sitzung der Kommission für Jugendfragen vom 14. Juni 2012 und künftige Sitzungen dieser Kommission zu gewähren ist. Diese beiden Fragen müssen von einander geschieden beurteilt werden (vgl. E. 4.4. und 4.5).

4.3.2 Vorweg festzustellen ist dabei aber, dass auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann, soweit der Rekurrent die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz rügt. Wie bereits erwähnt (vgl. E. 1.1) obliegt dem Verwaltungsgericht die Überprüfung der Angemessenheit eines angefochtenen Entscheids gemäss § 8 Abs. 1 und 5 VRPG nur dann, wenn damit eine Strafe verhängt worden ist oder die Angemessenheitskontrolle in einer besonderen Vorschrift des anwendbaren Rechts vorgesehen ist. Beides ist hier nicht der Fall. Es kann daher nur geprüft werden, ob das Erziehungsdepartement mit der Verweigerung einer vollumfänglichen Information über die Traktanden der Sitzung der Kommission für Jugendfragen sein Ermessen über- oder unterschritten oder dieses missbraucht und mithin eine Rechtsverletzung begangen hat (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 463 ff., insb. 473).

4.3.3 Unbehelflich ist der Hinweis des Rekurrenten auf den Umstand, dass die Grossratsprotokolle in Textform wie auch als Audioprotokolle mit Ausnahme von

Begnadigungen im vollen Umfang auf dem öffentlichen Internetportal der Verwaltung zugänglich gemacht würden, woraus hervorgehe, dass eine Geheimhaltung zum Schutz der Handlungsfähigkeit öffentlicher Organe nicht notwendig sei. Der Grosse Rat tagt als Plenum gemäss § 96 KV und § 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) öffentlich und seine Protokolle sind aufgrund der expliziten Regelung in § 4 Abs. 3 GO der Öffentlichkeit zugänglich. Eine vergleichbare gesetzliche Grundlage fehlt mit Bezug auf die Sitzungen der Kommission für Jugendfragen.

E. 4.4

4.4.1 Zunächst richtet sich das Einsichtsbegehren des Rekurrenten auf die Traktandenliste der Sitzung der Kommission für Jugendfragen vom 14. Juni 2012.

4.4.2 Mit Bezug auf diese Traktandenliste ist das Rechtsschutzinteresse des Rekurrenten im Verlauf dieses Verfahrens insoweit weggefallen, als das Erziehungsdepartement ihm im Rahmen der Wiedererwägung des angefochtenen Entscheids mit Schreiben vom 27. September 2012 teilweise Einsicht in die Traktandenliste der Sitzung vom 14. Juni 2012 gewährt hat. Insoweit ist das Rechtsbegehren gegenstandslos geworden und auf die entsprechenden Rügen nicht mehr einzutreten.

E. 4.4.3

4.4.3.1 Zu prüfen bleibt allein, ob das Erziehungsdepartement dem Rekurrenten hätte vollständige Einsicht in diese Traktandenliste gewähren müssen, ob also die Schwärzung zweier Traktanden auf der ihm zur Kenntnis gebrachten Traktandenliste zulässig gewesen ist.

4.4.3.2 Mit der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips sollen das Handeln der öffentlichen Organe transparent gestaltet sowie die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte gefördert werden (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Diesem Zweck dient der Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Damit dieser Anspruch eingeschränkt werden darf, muss ihm im Einzelfall ein konkretes öffentliches Interesse entgegenstehen. Dabei reicht es nicht, dass sich die Behörde zur Verweigerung eines Auskunftsbegehrens pauschal auf eines der in § 29 Abs. 2 IDG genannten öffentlichen Interessen bezieht. Sie hat dieses Interesse darüber hinaus vielmehr zu konkretisieren und zu belegen (vgl. BVGE 2011/52 vom 7. Dezember 2011 E. 6.1.5). An diese Konkretisierung dürfen zwar keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden, weil ansonsten leicht aus der entsprechenden Darstellung auf den Inhalt der Information, deren Bekanntgabe verweigert werden soll, geschlossen werden könnte. Da aber vom Grundsatz der Öffentlichkeit auszugehen ist, muss gleichwohl im Einzelnen plausibel gemacht werden, wie das angerufene öffentliche Interesse im Einzelfall tangiert werden kann. Bezogen auf das angerufene öffentliche Interesse am Schutz eines freien Meinungs- und Willenbildungsprozesses der öffentlichen Organe gemäss § 29 Abs. 2 lit. c IDG und den vorliegenden Sachverhalt muss plausibel gemacht werden, wie dieser durch die Bekanntgabe der beiden Traktanden beeinträchtigt werden könnte. Vorausgesetzt ist dabei, dass die Offenlegung ein ernsthaftes Risiko einer erheblichen Beeinträchtigung des entsprechenden Interesses mit sich bringt (Cottier/Schweizer/Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008, Art. 7 N 4). Es hat daher in diesem Sinne eine Schadensprüfung und trotz der Verwendung des Begriffs des **überwiegenden** öffentlichen Interesses in § 29 Abs. 1 IDG nicht eine eigentliche Abwägung der sich entgegenschendenden Interessen stattzufinden (Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 5).

Im Unterschied zum Recht des Bundes (vgl. Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3]) kennt das kantonale Recht auch keinen generellen Ausschluss des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, solange der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, noch nicht getroffen worden ist.

4.4.3.3 Das Erziehungsdepartement beruft sich zur Begründung seiner bloss eingeschränkten Einsichtsgewährung auf den Schutz des freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses gemäss § 29 Abs. 2 lit. c IDG. Wie der Vernehmlassung des Erziehungsdepartements entnommen werden kann, soll diese Einschränkung der Einsichtsgewährung lediglich vorübergehender Natur sein. Sie soll bloss bis zur Verabschiedung der Geschäfte, auf die sich die beiden geschwärzten Traktanden beziehen, verhindern, dass die Kommission für Jugendfragen und die für die Geschäftserledigung zuständigen Organe durch die verfrühte Bekanntgabe von Informationen an den Rekurrenten während des Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck geraten und dadurch die freie Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt wird, was aufgrund der bereits zahlreich eingegangenen Informationszugangsgesuche des Rekurrenten und dessen Begehren, vollständig über die abgeschlossene und zukünftige Geschäftstätigkeit der Kommission für Jugendfragen informiert zu werden, ernsthaft befürchtet werden müsse. Weiter werde befürchtet, dass die Bekanntgabe der beiden geschwärzten Traktanden das kollegiale Verhältnis und die Beratung unter den einzelnen Kommissionsmitgliedern einerseits und zwischen der Kommission und den für die Geschäftserledigung zuständigen Organen andererseits gefährde.

4.4.3.4 Die Kommission für Jugendfragen ist gemäss § 23 JHG eine vom Regierungsrat ernannte Kommission mit beratendem Auftrag. Sie besteht aus Vertretern staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen und berät die zuständigen Departemente insbesondere in Fragen der Organisation und Planung der kantonalen Jugendhilfe (vgl. auch § 2 der Verordnung betreffend die Kommission für Jugendfragen [SG 415.150]). Im Unterschied zur Situation bei den Kommissionen des Grossen Rates, deren Verhandlungen gemäss § 60 GO vertraulich zu behandeln sind, existiert für die Kommissionen des Regierungsrates keine entsprechende besondere Regelung. Die Vertraulichkeit von Dokumenten der Kommission für Jugendfragen kann sich daher aufgrund der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips nur aus den allgemeinen, in § 29 Abs. 2 IDG konkretisierten öffentlichen Interessen ergeben. Dies gilt umso mehr, als die Pflicht zur Verschwiegenheit gemäss § 19 des Personalgesetzes (SG 162.100), aus der das Geheimhaltungsprinzip in der öffentlichen Verwaltung bisher abgeleitet worden ist (vgl. Rudin, a.a.O., 1140), unmittelbar nur auf jene Mitglieder der Kommission Anwendung findet, die staatliche Institutionen vertreten, sodass sie zum vornherein nicht per se die Arbeit der Kommission bestimmen kann.

4.4.3.5 Mit der Bekanntgabe eines Traktandums einer Kommissionssitzung, die bereits stattgefunden hat, wird offen gelegt, dass die Sitzungsleitung im Hinblick auf jene Sitzung die Diskussion über einen bestimmten Gegenstand vorgesehen hat. Mehr wird damit nicht offen gelegt. Es bleibt offen, ob das Traktandum tatsächlich wie vorgesehen behandelt worden ist und insbesondere, wie sich die Mitglieder der Kommission zum traktandierten Geschäft geäußert haben und welche Beschlüsse oder Empfehlungen die Kommission getroffen hat. Nicht geltend gemacht wird, dass die Kommission die geschwärzten Traktanden vertagt hätte oder vorgesehen wäre, dass sie die Diskussionen zu diesen

Punkten noch einmal aufnehmen würde. Daraus folgt, dass der Meinungs- und Willensbildungsprozess innerhalb der Kommission abgeschlossen ist. Es ist daher nicht ersichtlich, wie im Falle der Bekanntgabe der entsprechenden Traktanden die Kommissionsmitglieder unter ■allzu starken Druck geraten■ könnten und dadurch ihre freie Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt werden könnte.

4.4.3.6 Nicht abgeschlossen ist aber gemäss der Darstellung des Erziehungsdepartements die Behandlung der beiden Traktanden innerhalb der Verwaltung. Insoweit ist eine Beeinflussung des Meinungs- und Willensbildungsprozesses innerhalb der Exekutive bezogen auf diese beiden Traktanden bei deren Bekanntgabe nicht ausgeschlossen. Aus ihrer Traktandierung kann geschlossen werden, dass das Thema innerhalb der Verwaltung aktuell ist und eine Einflussnahme auf die entsprechenden Entscheidungsträger daher im gegenwärtigen Zeitpunkt in erhöhtem Masse wirksam sein kann. Eine frühzeitige Veröffentlichung konkreter Positionen oder Absichten im Rahmen eines laufenden Meinungs- und Willensbildungsprozesses des Gemeinwesens kann je nach den Umständen geeignet sein, die öffentliche Auseinandersetzung vorzeitig zu blockieren, weil es für die jeweiligen Akteure schwierig sein kann, einmal getroffene Meinungen im Scheinwerferlicht zu ändern (vgl. BGer 6B_186/2012 vom 11. Januar 2013 E. 3.1.3 mit Hinweis auf die Botschaft zum BGÖ vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 S. 2007; BVGer A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 2.2, in: ZBl 2010 684 S. 686 und Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 13). Im Unterschied dazu vermag die Bekanntgabe, dass ein bestimmter Gegenstand von einem öffentlichen Organ behandelt wird, die laufende Meinungs- und Willensbildung in vielen Fällen kaum negativ zu beeinflussen. Blosser Unannehmlichkeiten für die Behörden aufgrund des Zugangs zu Akten staatlicher Organe genügen aber für die Verweigerung der Information nicht (Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 4 und 15). Die Information über Dokumente, die Auskunft darüber geben, dass sich die Behörden mit einem konkreten Gegenstand befassen, mag zwar Anlass dafür sein, dass auf diesen Gegenstand gerichtete Anliegen und Bedürfnisse öffentlich oder im direkten Verkehr mit den Behörden artikuliert werden. Dies erscheint aber an sich nicht als Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung. Vielmehr ist die schweizerische Politik seit je her offen auf die Berücksichtigung der öffentlichen Meinungen ausgerichtet, was etwa in der weiten Verbreitung der Einholung von Vernehmlassungen Ausdruck findet. Dem gleichen Zweck dient auch die Schaffung der Kommission für Jugendfragen als beratende Kommission des Regierungsrates. Der Umstand, dass eine Thematik des staatlichen Handelns in der öffentlichen Diskussion zur Sprache kommt und daraus eine öffentliche Auseinandersetzung entsteht, beeinträchtigt für sich allein die interne Meinungs- und Willensbildung der Behörden deshalb nicht (BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215; VGE BE 100.2009.413 vom 15. Januar 2010, BVR 2010 241 S. 247 f. E. 4.1.2). Eine solche Auseinandersetzung muss vielmehr gemeinhin als Normalfall angesehen werden. Daraus folgt, dass die Offenlegung des Gegenstandes einer in der Kommission für Jugendfragen bereits geführten Diskussion ohne Hinweise auf konkrete Erwägungen staatlicher Organe in dieser Sache nur ausnahmsweise unter Hinweis auf den Schutz der Meinungs- und Willensbildung der öffentlichen Verwaltung verhindert werden kann. Dies wäre nur dann möglich, wenn bereits der Umstand ihrer Befassung mit einem Gegenstand als besonders heikel erscheinen muss.

4.4.3.7 Soweit sich die Vorinstanz auf die bisherigen Auskunftsbegehren des Rekurrenten beruft, kann daraus allein offensichtlich nicht schon auf die Wahrscheinlichkeit eines

Schadensrisikos im Falle der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument geschlossen werden. Das Erziehungsdepartement macht nicht geltend, dass der Rekurrent erhaltene amtliche Dokumente in einer für die Meinungs- und Willensbildung der Behörden schädlichen Weise verwendet hätte. Die Geltendmachung eines ■ bestehenden oder nicht bestehenden ■ Rechts alleine belegt ein solches Schadensrisiko aber selbstredend nicht. Dies gilt umso mehr, als der Zugang zu einem Dokument nicht von persönlichen Merkmalen der gesuchstellenden Person abhängig gemacht werden kann und bei Gewährung des Zugangs einer Person grundsätzlich allen anderen Personen ebenfalls Zugang gewährt werden muss (Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 6).

4.4.3.8 Wie das Gericht der ihm gegenüber erfolgten Offenlegung der beiden geschwärzten Traktanden entnehmen kann, bezieht sich das Traktandum 3 auf ein infrastrukturelles Projekt der Jugendarbeit. Gibt man den traktandierten Begriff als Suchbegriff in ■ Google ■ ein, so findet man kaum direkte Treffer. Dies lässt auf eine gewisse Vertraulichkeit des Projekts schliessen. Immerhin wird aus den mit der erwähnten Stichwortsuche gefundenen Dokumenten rasch deutlich, dass sich das Traktandum auf ein derzeit öffentlich diskutiertes Projekt bezieht, das im Übrigen auch Gegenstand öffentlicher Mitwirkung ist. Inwieweit die Behörden bei dieser bekannten Ausgangslage allein durch die Nennung des Gegenstands als Traktandum einer Sitzung der Kommission für Jugendfragen unter Druck kommen können, ist nicht ersichtlich.

Das Traktandum 4b bezieht sich zunächst auf ein bestehendes Gremium der Jugendarbeit. Dass dieses Gegenstand der Planung der kantonalen Jugendhilfe ist und daher gemäss § 23 Abs. 2 JHG auch der Beratung durch die Kommission für Jugendfragen, ergibt sich bereits aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der zuständigen Behörden des Staates, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu überprüfen (§ 16 KV). Immerhin kann aus der Bezeichnung des Traktandums auf eine mögliche Stossrichtung der Diskussion geschlossen werden. Die entsprechende Option erscheint aber nicht wirklich überraschend und erheischt daher für sich allein keine besondere Geheimhaltung, wird das im Traktandum erwähnte bestehende Gremium doch auf einer Webseite der Homepage www.bs.ch ebenfalls mit dieser Option in Verbindung gebracht.

4.4.3.9 Daraus folgt, dass die beiden geschwärzten Traktanden von der Vorinstanz dem Rekurrenten bekannt gegeben werden müssen. Dies kann nicht unmittelbar mit diesem Entscheid geschehen, weil ansonsten allfällige Rechtsmittel, die dem Departement offen stehen mögen, untergraben würden.

E. 4.5

4.5.1 Soweit der Rekurrent darüber hinaus auch verlangt, dass die Traktanden und Protokolle der Kommission für Jugendfragen grundsätzlich öffentlich zugänglich gemacht werden, womit implizit die Feststellung seines Anspruchs auf Zugang zu künftigen Traktandenlisten und Protokollen der Kommission verlangt wird, kann dagegen auf den Rekurs wiederum nicht eingetreten werden.

4.5.2 Feststellungsbegehren sind nach Lehre und Rechtsprechung im verwaltungsinternen und ■ gerichtlichen Verfahren nur subsidiär zulässig, wenn ein schutzwürdiges, rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses oder der Klarstellung einer Rechtslage besteht, dem nicht mit dem Verweis auf ein Leistungs- oder Gestaltungsbegehren entsprochen werden kann. Notwendig

ist dabei, dass die rechtsuchende Person ohne eine vorgängige Feststellung einen unzumutbaren Nachteil erlitte. Ohne die verlangte Feststellung muss ein ■konkretes Schadensrisiko■ bestehen (Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, BJM 2005 277 S. 297Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, N 1279 ff.; VGE vom 4. Oktober 1994 E. 2, in: BJM 1995 323 S. 325; VGE 622/2009 vom 25. August 2009 E. 2.2; VGE 724/2000 vom 17. August 2001 E. II.1.d).

4.5.3Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben. Ob ein vollumfängliches Einsichtsrecht in Protokolle und Traktandenlisten besteht, kann immer nur in Bezug auf ein konkretes Dokument entschieden werden. Es muss dabei jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob dem grundsätzlichen Anspruch auf Information gemäss § 25 IDG im Einzelfall ein öffentliches oder privates Interesse an deren Verweigerung gemäss § 29 IDG entgegensteht. Eine Feststellung im heutigen Zeitpunkt hätte sich dagegen auf die Erörterung theoretischer respektive abstrakter Rechtsfragen zu beschränken, was nicht Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sein kann (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 1281).

E. 5

Soweit auf den Rekurs eingetreten werden kann, dringt der Rekurrent somit mit seinen Begehren durch. Diesem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist auf die Erhebung von Kosten zu verzichten.

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