

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014**

BS Appellationsgericht, 2014-10-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2014.100](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2014.100)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.100 du 8 octobre 2014

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.100 del 8 ottobre 2014

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus §§ 41 f. des Organisationsgesetzes (OG; SG 153.100) sowie § 10 Abs. 1 und § 12 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SG 270.100).

1.2 Der Rekurrent ist als Gesuchsteller zur Beschwerde gegen die Gesuchsabweisung legitimiert. Sein Rechtsschutzinteresse ergibt sich aus dem Grundsatz, wonach ein Informationszugangsgesuch nicht an einen Interessennachweis gebunden ist und grundsätzlich jederzeit gestellt werden kann (Rudin, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, § 25 IDG N 14; Waldmeier, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], a.a.O., § 31 IDG N 6; Ratschlag Nr. 08.0637.01 vom 11. Februar 2009 betreffend IDG, S. 42; Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten Basel-Stadt 2012, S. 14).

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Danach prüft das Verwaltungsgericht insbesondere, ob die Verwaltung öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet, den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt oder ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat. Die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids hat das Verwaltungsgericht mangels einer besonderen gesetzlichen Grundlage nicht zu überprüfen (§ 8 Abs. 5 VRPG; VGE VD.2012.102 vom 4. April 2013 E. 1.2; VD.2012.153 vom 1. März 2013 E. 1.1).

### **E. 2**

2.1 Das Finanzdepartement führt in der angefochtenen Verfügung aus, es unterstehe innerhalb der gesetzlichen Schranken dem Öffentlichkeitsprinzip. Im vorliegenden Fall unterlägen die gewünschten Steuerdaten einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht, womit den steuerpflichtigen Personen das Recht zukomme, ihre finanziellen Verhältnisse gegenüber Drittpersonen geheim zu halten. Entsprechend würden Auskünfte bloss gegenüber Behörden, nach Massgabe der Regeln über die Amtshilfe, nicht jedoch gegenüber Privatpersonen erteilt. Aufgrund der der Zugänglichkeit entgegenstehenden Geheimhaltungspflicht (d.h. dem Steuergeheimnis) werde eine Interessenabwägung hinfällig. Überdies wäre eine Anonymisierung der gewünschten Steuerdaten faktisch nicht möglich. In der Vernehmlassung führt das Finanzdepartement weiter aus, durch die Herausgabe von Unterlagen würde der Schutz der einzelnen Personen sinnlos und könne die Vertraulichkeit der Steuerdaten nicht gewährleistet werden. Die Informationsfreiheit umfasse bloss den Zugang zu allgemein zugänglichen Quellen, wozu die Steuerdaten nicht

gehörten. Auch aus der Medienfreiheit ergebe sich nichts Weiteres, da die Vertraulichkeit der Steuerdaten im Gesetz vorgesehen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sei.

2.2 Der Rekurrent beruft sich auf den Zweck des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG; SG 153.260), nämlich die Förderung der Transparenz des Verwaltungshandelns, der freien Meinungsbildung, der Wahrnehmung der demokratischen Rechte und der Kontrolle des staatlichen Handelns. Es fehle im vorliegenden Fall ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse, das dem Informationszugang entgegenstünde. Es sei von grosser Wichtigkeit zu wissen, wie die Steuerbehörden handelten und wie allenfalls Steuergelder, die auch der Allgemeinheit zukämen, entzogen würden. Dem betroffenen Unternehmen (C\_\_\_\_\_ Holding) komme als juristische Person kein privates Interesse am Schutz ihrer Privatsphäre oder ihrer Geschäftsgeheimnisse etc. zu. Es gehe darum, ob das betroffene Unternehmen steuerlich privilegiert worden sei. Kern der Anfrage sei das Handeln der Steuerverwaltung, nicht die Steuerdaten des betroffenen Unternehmens. Als Medienschaffender sei der Rekurrent Träger der Informations- und Medienfreiheit. Das Steuergeheimnis schütze ■allenfalls■ steuerpflichtige Personen, nicht das Handeln der Steuerverwaltung. Daher verstoße die angefochtene Verfügung gegen die Informations- und Medienfreiheit. In der Replik bekräftigt der Rekurrent seine Absicht, das Handeln der Steuerverwaltung im Zusammenhang mit einem allfälligen ■Steuerdeal■ (Ruling) des betroffenen Unternehmens zu analysieren. Es sei davon auszugehen, dass Unterlagen vorhanden seien, die zeigen würden, dass das betroffene Unternehmen steuerlich privilegiert worden sei. Ob diese Privilegierung mit den damals geltenden Gesetzen übereinstimme, sei ■fraglich■. Es sei möglich, dass die Steuerverwaltung Basel-Stadt mit anderen Steuerverwaltungen, evtl. mit der eidgenössischen Steuerverwaltung, den ■Steuerdeal■ mit dem betroffenen Unternehmen abgesprochen habe. Es gehe nicht um die Geheimhaltung zum Schutz einzelner Personen, sondern um das Verwaltungshandeln. Allfällige persönliche Steuerdaten könnten geschwärzt werden. Eine gänzliche Ablehnung des Gesuchs sei unverhältnismässig.

### **E. 3**

3.1 Im Kanton Basel-Stadt wird das bundesrechtlich vorgegebene Steuergeheimnis (Art. 39 Abs. 1 Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) in einer strengen Fassung umgesetzt und im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip auf Verfassungsstufe bekräftigt. Gemäss dem kantonalen Steuergesetz haben Personen, die mit dem Vollzug des Steuergesetzes betraut sind oder dazu beigezogen werden, über Tatsachen und Verhältnisse, die ihnen in Ausübung ihres Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen zu bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten zu verweigern (§ 138 Abs. 1 Steuergesetz, StG; SG 640.100). Anlässlich der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wurde der Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung des IDG dahin präzisiert, dass die Vertraulichkeit der Steuerdaten gewährleistet bleibt (§ 75 Abs. 3 Kantonsverfassung, KV; SG 111.100).

3.2 Das Steuergeheimnis hat einen doppelten Zweck: Zum einen schützt es die Privatsphäre des Steuerpflichtigen, der wegen seiner weitreichenden steuerlichen Offenlegungspflicht als besonders schutzbedürftig erscheint. Zum anderen schützt es ganz allgemein die Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Steuerverfahrens. Der sachliche Geltungsbereich der Geheimhaltungspflicht umfasst alle Tatsachen, die der Steuerbehörde in ihrer amtlichen Tätigkeit oder sonstwie bekannt werden. Ob die Angaben für ein bestimmtes Verfahren von

Bedeutung sind, ist unerheblich (Zweifel, in: Zweifel/Athanas [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1 [Steuerharmonisierungsgesetz], Art. 39 StHG N 3 f.; vgl. Grüniger/Studer, Kommentar zum Basler Steuergesetz, Basel 1970, S. 71).

Ausnahmen vom Steuergeheimnis, namentlich die Auskunftspflicht, bedürfen einer Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht (§ 138 Abs. 2 StG; Art. 39 Abs. 1 Satz 2 StHG).

3.3 Als Ausfluss des Steuergeheimnisses werden im Kanton Basel-Stadt grundsätzlich keine Steuerauskünfte an Private erteilt, dies etwa im Gegensatz zum Kanton Bern, dessen kantonales Steuergesetz die Öffentlichkeit des Steuerregisters ausdrücklich erwähnt (Art. 164 Abs. 3 StG/BE; BSG 661.11). Eine entsprechende Bestimmung wurde im Kanton Basel-Stadt nicht als zweckdienlich erachtet (vgl. Grüniger/Studer, Kommentar zum Basler Steuergesetz, Basel 1970, S. 71, wonach dies mehr der Neugier, dem Neid und der Schikane diene, als die richtige Steuererhebung fördern würde).

#### **E. 4**

4.1 Gemäss § 75 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) besteht das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Dieses sog. Öffentlichkeitsprinzip wird im IDG konkretisiert, welches am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Es bezweckt, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Dem IDG liegt ein Modell zugrunde, das die Information und den Informationsprozess in den Mittelpunkt stellt und dabei das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz aufeinander abstimmt. Ziel des Öffentlichkeitsprinzips ist die Transparenz des Verwaltungshandelns, nicht aber der gläserne Bürger. Daher sind Personendaten, zu welchen Zugang gewährt werden soll, nach § 30 IDG zu anonymisieren (Ratschlag IDG, a.a.O., S. 7 f.).

4.2 Der Informationszugang gemäss § 25 Abs. 1 IDG ist **voraussetzungslos** in dem Sinne, dass er nicht an einen Interessennachweis gebunden ist (Rudin, a.a.O., § 25 IDG N 14). Es handelt sich dabei um ein **Jedermanns-Recht**, das unabhängig von der Interessenlage des Gesuchstellers besteht. Wird der Informationszugang einer Person gewährt, ist er allen Personen zu gewähren (**access to one, access to all**; VGE VD.2013.140 vom 7. Mai 2014 E. 3.2; Rudin, a.a.O., § 25 IDG N 10). Dass der Gesuchsteller vorliegend als Journalist handelt, hat nach der Konzeption des IDG keine besondere Bedeutung. Massgebend ist vielmehr das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an einer transparenten Verwaltung (VGE VD.2012.179 vom 19. Juni 2013 E. 5). § 25 Abs. 1 IDG vermittelt jeder Person einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die bei bestimmten öffentlichen Organen vorhanden sind. Die Einschränkungen dieses Anspruchs sind in § 29 Abs. 1 IDG umschrieben, wonach das öffentliche Organ die Bekanntgabe von oder den Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben hat, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht (1. Tatbestand) oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (2. Tatbestand).

4.3 Das Steuergeheimnis nach § 138 StG ist eine gesetzliche Geheimhaltungsbestimmung, welche einer Zugangsgewährung grundsätzlich entgegensteht (Bericht Nr. 08.0637.02 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 14. April 2010, S. 13). Solche besonderen

gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen wie das Steuergeheimnis, die Schweigepflicht der Sozialhilfeorgane oder das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis wurden durch den Erlass des IDG nicht angetastet (Ratschlag IDG, a.a.O., S. 45). In der Literatur wird denn auch ausgeführt, das bestehende Steuergeheimnis könne so verstanden werden, dass im sensiblen Steuerdatenbereich die Priorität der privaten Interessen gesetzlich vorweggenommen werde (Buser, Streiflichter auf die baselstädtische Kantonsverfassung und neuere Totalrevisionen, in: BJM 2006, S. 173, 184). Weiter wird mit Verweis auf die Kollisionsregel, wonach das spezielle dem allgemeinen Gesetz vorgehe, erläutert, dass die allgemeine Zugänglichkeit nach IDG gegenüber einer entgegenstehenden gesetzlichen Geheimhaltungspflicht eines Fachgesetzes ■in der Regel■ zurückzutreten habe (Rudin, a.a.O., § 29 IDG N 11, 14, mit ausdrücklichem Verweis auf § 138 StG und § 75 Abs. 3 KV). Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass der Zugang zu Steuerdokumenten im Sinne des ersten Tatbestandes von § 29 Abs. 1 IDG bereits auf gesetzlicher Ebene grundsätzlich ausgeschlossen ist.

## E. 5

5.1 Ein abweichendes Ergebnis könnte sich allenfalls in besonders gelagerten Einzelfällen aufgrund verfassungsrechtlicher Überlegungen ergeben. Das Handeln des Journalisten fällt in den Geltungsbereich der Medienfreiheit (Art. 17 Bundesverfassung, BV; SR 101; § 37 KV), womit der ungehinderte Fluss von Informationen und Meinungen und namentlich die Kontrollfunktion der Medien als Bindeglied zur Öffentlichkeit verfassungsrechtlich garantiert werden (BGE 137 I 209 E. 4.2 S. 211 f.; 137 I 8 E. 2.5 S. 12 f. mit Hinweisen). Ob auch die Informationsfreiheit betroffen ist, ist angesichts ihrer Beschränkung der Beschaffung ■aus allgemein zugänglichen Quellen■ (so der Wortlaut von Art. 17 Abs. 3 BV) eher zweifelhaft, kann aber offenbleiben, da die Voraussetzungen der Einschränkung der Informationsfreiheit mit jenen der Medienfreiheit übereinstimmen (BGE 137 I 8 E. 2.7 S. 15, in dem die Erweiterung des Schutzbereichs der Informationsfreiheit erwogen, aber nicht geprüft wird, da ebenfalls die Medienfreiheit tangiert ist).

5.2 Es liegt in der Freiheit und Eigenverantwortung der Medien, den Gegenstand der Berichterstattung und die Mittel der Informationsbeschaffung im Rahmen der Rechtsordnung zu wählen. Das Öffentlichkeitsprinzip trägt insofern dazu bei, als es die Behörden zur aktiven Information verpflichtet und amtliche Akten grundsätzlich einsehbar erklärt. Es vermittelt jedoch keinen unbegrenzten Informationsanspruch, sondern kann durch das Gesetz aus überwiegenden Interessen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingeschränkt werden. Wie der Gesuchsteller richtig ausführt, soll mit dem Öffentlichkeitsprinzip und der Medienfreiheit die Transparenz und damit die demokratische Kontrolle durch das Volk gefördert werden, um Spekulationen und Misstrauen in die staatliche Macht einzudämmen (BGE 137 I 209 E. 4.2 S. 212; 137 I 8 E. 2.5 S. 12). Voraussetzungen für den Informationszugang bleibt jedoch die Abwesenheit einschlägiger Geheimhaltungsinteressen bzw. das Überwiegen von Informationsinteressen; angebliches Misstrauen und Spekulationen des Gesuchstellers reichen dafür alleine nicht aus. Im vorliegenden Fall haben die geäußerten Mutmassungen, ■es sei davon auszugehen■, dass Steuerprivilegierungen vorlägen, deren Rechtmässigkeit ■fraglich■ sei, oder dass verschiedene Steuerverwaltungen sich ■vermutungsweise■ abgesprochen hätten ■für sich genommen■ eher wenig Gewicht. Diese Mutmassungen sind nicht weiter belegt, wozu der Rekurrent auch nicht verpflichtet ist. Als unbelegte Verdächtigungen vermögen sie jedoch nicht eine klare gesetzliche Geheimhaltungsbestimmung ausser Kraft zu setzen. Auch die Tatsache, dass gegenüber dem fraglichen Unternehmen möglicherweise

■Rulings■ oder Vorbescheide ergangen sind, ist nichts Aussergewöhnliches, handelt es sich dabei doch um eine übliche Handlungsform der Steuerbehörden (vgl. Merkblatt der Steuerverwaltung Basel-Stadt betreffend Begehren um amtliche Auskünfte und Vorbescheide vom 31. Oktober 2013).

5.3 Wie andere Grundrechte kann die Medienfreiheit gemäss Art. 36 BV und § 13 KV eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage vorliegt (Abs. 1), ein öffentliches Interesse an der Einschränkung besteht (Abs. 2), die Einschränkung verhältnismässig ist (Abs. 3) und der Kerngehalt der Grundrechte nicht angegriffen wird (Abs. 4). Sind die Steuerbehörden verpflichtet, Stillschweigen zu bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten zu verweigern (§ 138 Abs. 1 StG), so stellt diese Gesetzesbestimmung eine Grundlage für die Einschränkung des Informationszugangs dar. Das öffentliche Interesse an der Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips liegt in der Beschränkung der staatlichen Offenlegungspflicht auf ihren eigentlichen Zweck ■ die Steuerveranlagung ■, in der Förderung des Vertrauens des offenlegungspflichtigen Bürgers in die Diskretion der Steuerbehörden und im Schutz persönlicher Daten, welchen auch juristische Personen beanspruchen können (§ 3 Abs. 3 IDG). Der Ausschluss des Informationszugangs ist zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet und auch erforderlich, da nur so Rückschlüsse auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen vermieden werden können. Hinzu kommt der Schutz des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die im Zeitpunkt der steuerlichen Offenlegung geltende Geheimhaltung (Art. 9 BV). Selbst im Kanton Bern, der die Öffentlichkeit des Steuerregisters kennt, werden wegen überwiegender Geheimhaltungsinteressen (Steuergeheimnis) Auskünfte über gewährte Steuererleichterungen nur mit der Zustimmung der steuerpflichtigen Person erteilt. Dies gilt auch für Anfragen, die sich auf die Nennung der Namen der betroffenen Unternehmen beschränken (Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, N 131 S. 792).

5.4 Nach dem Gesagten überwiegen im vorliegenden Fall rechtsstaatliche Gesichtspunkte für die Geheimhaltung das Anliegen der demokratischen Kontrolle der Verwaltung. Allerdings ergeben sich daraus keine unkontrollierten Verhältnisse: Die Steuerverwaltung untersteht der Aufsicht durch den Regierungsrat und der Oberaufsicht durch das Parlament (§ 80 Abs. 1 und § 90 Abs. 1 KV), wodurch Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle gewährleistet sind. Insgesamt ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung keine unrechtmässige Einschränkung der Medienfreiheit bewirkt.

## **E. 6**

6.1 Selbst für den Fall, dass der Informationszugang durch das Steuergeheimnis nicht generell ausgeschlossen würde, stünde im vorliegenden Fall die Unmöglichkeit der Anonymisierung einer Zugangsgewährung entgegen. Gemäss § 30 Abs. 1 IDG sind Personendaten über Drittpersonen (gemeint sind Private im Gegensatz zu Amtspersonen wie Verwaltungsmitarbeiter, Kommissionsmitglieder etc., Rudin, a.a.O., § 30 IDG N 7) vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren, wenn der Zugang nicht schon nach § 29 IDG ganz oder teilweise zu verweigern ist. In der Literatur wird zum Teil die Ansicht vertreten, der Zugangsgewährung zu Steuerdaten stehe das Steuergeheimnis ■unter Umständen■ nicht mehr entgegen, wenn die Angaben über die betroffenen Steuerpflichtigen entfernt, d.h. die Steuerdaten anonymisiert würden (Rudin, a.a.O., § 30 IDG N 9).

6.2 Als Personendaten gelten gemäss § 3 Abs. 3 IDG Informationen, die sich auf bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Personen beziehen. Dabei reicht es aus, wenn sich die Identität der betroffenen Person aus dem Kontext der Daten oder durch Kombination mit anderen Daten ergibt, solange dies ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist. Zur Beurteilung der Identifikationsmöglichkeit sind das Wissen und die Möglichkeiten der datenempfangenden Person zu berücksichtigen; eine derartige ■relative Bestimmbarkeit■ reicht für das Vorliegen von Personendaten aus. Die Bestimmbarkeit (und damit der Personendaten-Charakter) entfällt, wenn der Personenbezug irreversibel aufgehoben wurde, so dass ohne unverhältnismässigen Aufwand keine Rückschlüsse auf Personen mehr möglich sind. Erst dann liegen anonymisierte Daten vor (Rudin, a.a.O., § 3 IDG N 26-30).

6.3 Indem das vorliegende Gesuch auf Zugang zu den Steuerausweisen des betroffenen Unternehmens abzielt, ist es untrennbar mit einem Personenbezug verwoben. Jedes gelieferte Dokument, wenn es auch geschwärzt würde, kann mit dem Wissen um die Gesuchumschreibung auf die Verhältnisse des betroffenen Unternehmens bezogen werden. Es ist bei solchen Gesuchen demnach nicht möglich, anonymisierte Unterlagen zu liefern. Der Gesuchsteller hat aufgrund seiner Kenntnis der personenbezogenen Fragestellung ohne weiteren Aufwand die Möglichkeit, die gelieferten Unterlagen auf die im Gesuch genannte Person zu beziehen. Daraus wird deutlich, dass das Handeln der Steuerbehörden in einem engen Bezug mit der Situation des Steuerpflichtigen steht, weshalb die vom Rekurrenten vorgeschlagene Abtrennung des amtlichen vom personenbezogenen Gehalt nur schwer vorstellbar wäre (vgl. VGE VD.2012.179 vom 19. Juni 2013 E. 6.3). Anders läge es bloss im Falle einer abweichenden Gesuchstellung ohne Personenbezug, etwa dem Gesuch um Herausgabe eines Jahresberichts der Steuerverwaltung oder eines Berichts der Aufsichtsbehörde über die Praxis der Unternehmensbesteuerung, immer vorausgesetzt, dass solche Aufzeichnungen überhaupt vorhanden sind.

6.4 Im vorliegenden Fall liegt nach dem Gesagten die faktische Unmöglichkeit einer Anonymisierung und auch einer teilweisen Schwärzung vor. Bei dieser Ausgangslage dürfen Personendaten nur ausgehändigt werden, wenn ein Anwendungsfall einer zulässigen Datenbekanntgabe nach §§ 20 ff. IDG vorliegt (Rudin, a.a.O., § 30 IDG N 19). Dies bedeutet konkret, dass die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich zustimmen muss oder, falls sie dazu nicht in der Lage ist, dass die Bekanntgabe in ihrem Interesse liegt und ihre Zustimmung in guten Treuen vorausgesetzt werden darf (§ 21 Abs. 1 lit. c IDG). Hinweise für eine derartige Einwilligung des betroffenen Unternehmens liegen keine vor.

## **E. 7**

7.1 Nur der Vollständigkeit halber sei erwogen, dass Bedenken an einer grundsätzlichen Zugänglichkeit der Dokumente auch hinsichtlich des Entstehungszeitpunkts der verlangten Dokumente bzw. des Zeitpunkts, in dem die zugrundeliegenden Steuerverfahren abgeschlossen wurden, bestehen. Die verlangten Dokumente betreffen den Zeitraum von 1973 bis 2003. Im Kanton Basel-Stadt wurde der Systemwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip indessen erst mit der Einführung der neuen Kantonsverfassung vollzogen, welche am 13. Juli 2006 in Kraft trat (§ 141 Abs. 1 KV; Rudin, a.a.O., Grundlagen N 32). Das Öffentlichkeitsprinzip gemäss § 75 KV und das IDG waren in jenen Steuerverfahren, in denen die fraglichen Informationen unter Mitwirkung der Steuerpflichtigen erhoben wurden, noch nicht bekannt. Es ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten und angesichts des verwaltungsrechtlichen Rückwirkungsverbots

zweifelhaft, ob das Öffentlichkeitsprinzip für solche früheren Dokumente überhaupt anwendbar ist.

7.2 Die gewünschten Dokumente aus den Jahren 1973 bis 2003 stammen aus Steuerverfahren, die unter der Herrschaft des ■ durch Art. 320 StGB strafrechtlich gesicherten ■ Geheimhaltungsprinzips geführt und abgeschlossen wurden. Betrachtet man diese Akten ■ wie die zugrundeliegenden Verfahren ■ als abgeschlossenen Sachverhalt, käme die Anwendung des später eingeführten Informationszugangs einer echten Rückwirkung gleich, welche mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit (Art. 5 BV) und des Vertrauensschutzes gemäss Art. 9 BV zugunsten der Rechtsunterworfenen (nicht der Verwaltungsbehörden) schwer vereinbar ist. Eine echte Rückwirkung ist grundsätzlich unzulässig, namentlich dann, wenn sie im neu geschaffenen Erlass nicht ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses nicht klar gewollt ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 330 f.). Damit wäre ein Zugang zu Dokumenten, die vor 2006 entstanden sind bzw. aus Verfahren stammen, welche vor diesem Datum abgeschlossen wurden, ausgeschlossen. Anders wäre die Sache nur dann zu beurteilen, wenn der Verfahrensbezug der Dokumente komplett aufgegeben und der Aktenbestand der Verwaltung als zeitlich offener Dauersachverhalt betrachtet würde, der bei Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips bzw. des IDG noch andauert. Bei solcher Betrachtung wäre die Anwendung des IDG auf Dokumente abgeschlossener Verfahren im Sinne einer sog. unechten Rückwirkung denkbar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 337 ff.).

7.3 Bedenken gegen eine rückwirkende Anwendung des IDG auf frühere Aktenbestände ergeben sich auch aus der bundesrechtlichen Übergangsregelung, wonach das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (BGÖ; SG 152.3) nur auf amtliche Dokumente anwendbar ist, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden (Art. 23 BGÖ). Die bundesrechtliche Regelung schliesst demnach ihrem Wortlaut nach eine Rückwirkung auf früher erstellte oder empfangene Dokumente aus. In der Literatur wird Art. 23 BGÖ im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips und unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten zwar eher kritisch beurteilt (Füzesséry Minelli, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Handkommentar BGÖ, Bern 2008, Art. 23 BGÖ N 7; Steiger, in: Maurer-Lambrou/Blehta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz/BGÖ, Art. 23 BGÖ N 4, 13). Immerhin ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 23 BGÖ, dass man die Rückwirkungsproblematik bei der Vorbereitung des Gesetzes zunächst nicht diskutiert hatte. Im Parlament löste das Thema aber eine Kontroverse aus, worauf die Rückwirkung des Informationszugangs auf Bundesebene zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit explizit ausgeschlossen wurde (Steiger, a.a.O., Art. 23 BGÖ N 1 ff.; Füzesséry Minelli, a.a.O., Art. 23 BGÖ N 1 f.).

7.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zugangsgewährung auch aus den Erwägungen zum Rückwirkungsverbot problematisch wäre. Dieser Punkt braucht aber vorliegend nicht abschliessend beurteilt zu werden.

## **E. 8**

Aus all diesen Gründen ist der Rekurs abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Rekurrent dessen Kosten zu tragen. Die Kostenpflicht richtet sich nach § 30 Abs. 1 VRPG; der Grundsatz der Gebührenfreiheit des Informationszugangs gemäss § 36 Abs. 1 IDG entfaltet im verwaltungsgerichtlichen Verfahren jedenfalls solange keine Wirkung, als

die Gebühr nicht prohibitiv ausfällt (§ 2 Abs. 2 lit. c IDG, VGE VD.2012.179 vom 19. Juni 2013 E. 9; vgl. sinngemäss VGer ZH VB.2010.00461 vom 12. Januar 2011 E. 5.1).

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