

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.138 vom 3. Mai 2021

BS Appellationsgericht, 2021-05-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.138

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.138 du 3 mai 2021

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.138 del 3 maggio 2021

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsbeschluss des Präsidialdepartements vom 23. Juli 2020 sowie aus § 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) in Verbindung mit § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100). Zuständig ist das Dreiergericht (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]). Die Rekurrentin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids von diesem unmittelbar berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung, weshalb sie gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert ist. Auf den frist- und formgerecht erhobenen Rekurs ist daher einzutreten.

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Danach prüft das Gericht, 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 (§ 8 Abs. 5 VRPG; VGE VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 1.2, VD.2015.20 vom 2. Dezember 2016 E. 1.3, je mit Hinweisen).

E. 2

Das BVD wies mit Verfügung vom 22. Juni 2020 das Einsichtsgesuch der Rekurrentin in die Unterlagen zum Hafengebäck 3 ab. Es begründete die Ablehnung des Informationszugangs in der Verfügung vom 22. Juni 2020 zunächst mit dem fehlenden Anspruch auf Erstellung und Herausgabe eines umfassenden Aktenverzeichnisses. Die Erstellung eines solchen Verzeichnisses sei nicht durch den Sinn und Zweck des IDG gedeckt (angefochtene Verfügung S. 2 f.). Ferner stünden dem Informationszugang die Interessen am Schutz des freien Meinungsäusserungs- und Willensbildungsprozesses der Behörde und der Position in Verhandlungen entgegen. Sämtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Erstellung des Hafengebäckens 3 würden sich aus den veröffentlichten Dokumenten ergeben. Dabei bestehe kein Anspruch auf eine lückenlose Herausgabe sämtlicher Dokumente, die aufzeigen würden, wie diese Vereinbarungen zustande gekommen seien. Der Kanton sei immer transparent gewesen und im Rahmen der demokratischen Teilhabe würden sich alle wesentlichen Angaben und Inhalte zum Projekt aus dem Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafengebäckens 3 vom 19. Dezember 2018 (P181757) ergeben. Wie die vorgenannten Vereinbarungen und Erklärungen zustande gekommen seien, könne jedoch nicht Gegenstand der Veröffentlichung sein. Es sei nicht Ziel des IDG, der Öffentlichkeit «quasi eine Chronologie der Verhandlungen vorzulegen». Geschähe dies, würden der gesamte Meinungsbildungsprozess und die von den Parteien eingenommenen Verhandlungspositionen öffentlich. Ohne Schutz solcher Informationen sei keine

unbefangene Diskussion möglich, was künftige Verhandlungen massiv erschwere. Insofern könne das Öffentlichkeitsprinzip nicht uneingeschränkt gelten und es finde im Rahmen der zwingend vorzunehmenden Abwägung der sich gegenüberstehenden öffentlichen und je nach Beteiligten auch privaten Interessen seine Begrenzung (angefochtene Verfügung S. 3).

E. 3

Mit ihrem Rekurs hält die Rekurrentin zunächst an ihrem Gesuch um Herausgabe eines Aktenverzeichnisses bezüglich der von ihr begehrten Unterlagen fest.

3.1 Zur Begründung weist sie darauf hin, dass sie nicht Dokumente bezeichnen könne, die ihr noch nicht bekannt seien. Die Aktenverzeichnisse, welche die Absichtserklärung vom 25. September 2017, den Letter of Intent vom 27. November 2017 und die Grundsatzvereinbarung vom 7. Mai 2018 begleitet hatten, sollten ihr daher eine nähere Bezeichnung der weiteren relevanten Unterlagen ermöglichen. Bei den verlangten Aktenverzeichnissen handle es sich um Informationen, welche vom Anspruch auf Informationszugang erfasst würden. Dieser beziehe sich auf alle Informationen, die beim ersuchten öffentlichen Organ vorhanden seien, mit Ausnahme der Information, die nicht fertig gestellt sind und die (noch) nicht dem allgemeineren Informationszugangsrecht unterstünden. Es gebe daher keine bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen, die a priori vom Informationszugang ausgenommen seien. Das gelte selbstverständlich auch für Aktenverzeichnisse (Rekursbegründung E. 2e S. 7). Das öffentliche Organ habe gestützt auf das Transparenzprinzip den Umgang mit Informationen so zu gestalten, dass es rasch, umfassend und sachlich informieren könne, und müsse seine Informationen nach den Vorschriften über die Aktenführung gemäss Archivgesetz verwalten (Rekursbegründung E. 2e S. 8, mit Hinweis auf §§ 4 und

E. 3.2

3.2.1 Wie das aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 der Bundesverfassung (BV, SR 101) abgeleitete Akteneinsichtsrecht bezieht sich der Informationsanspruch gemäss § 25 Abs. 1 IDG «auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind» (BGer 2C_520/2020 vom 18. November 2020 E. 2.2.1, mit Hinweis auf BGE 144 II 427 E. 3.1.1 S. 427). Demgegenüber handelt es sich bei Aktenverzeichnissen um interne Dokumente der Verwaltung, in die nicht Einsicht gewährt werden muss (BGer 2C_520/2020 vom 18. November 2020 E. 2.2.3, mit Hinweis auf BGE 132 II 485 E. 3.4 S. 495). Als solche gelten Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind wie beispielsweise Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw. (BGer 2C_520/2020 vom 18. November 2020 E. 2.2.3, mit Hinweis auf BGE 125 II 473 E. 4a S. 474). Umso weniger ist eine Behörde daher verpflichtet, zur Ausübung des Informationsanspruchs gemäss § 25 Abs. 1 IDG bisher gar nicht vorhandene Aktenverzeichnisse zu bestimmten Geschäften zu erstellen.

3.2.2 Entgegen der Auffassung der Rekurrentin ist die Verwaltung auch nicht aus anderen Gründen nach kantonalem Recht verpflichtet, zu allen Geschäften Aktenverzeichnisse zu erstellen. Gemäss § 13 der Registratur- und Archivierungsverordnung, auf welchen sich die Rekurrentin bezieht, ist die Verwaltung verpflichtet, Unterlagen bis zur Anbietung an das

Staatsarchiv in geordneter Form vollständig und verlässlich aufzubewahren, sodass die Geschäftsvorgänge aus den aufbewahrten Unterlagen jederzeit nachvollziehbar sind, was mit angemessenen organisatorischen und technischen Vorkehrungen sicherzustellen ist. Daraus folgt keine Pflicht zur Erstellung von Aktenverzeichnissen. Eine solche ergibt sich auch nicht aus der Verpflichtung zur Führung einer Ordnungsübersicht und eines Registraturplans (vgl. § 14 Registratur- und Archivierungsverordnung), handelt es sich dabei doch gerade um übergeordnete Ordnungen, nicht um Verzeichnisse aller im Einzelnen vorhandenen Akten.

3.2.3 Nichts anderes ergibt sich aus dem Informations- und Datenschutzgesetz. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Führung von umfassenden Aktenverzeichnissen zur Wahrung des Transparenzprinzips und zur raschen, umfassenden und sachlichen Information gemäss § 4 IDG notwendig wäre. Schliesslich resultiert nach dem Gesagten aus dem Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz, SG 153.600) bzw. der Registratur- und Archivierungsverordnung keine Verpflichtung zur Erstellung von Aktenverzeichnissen (vgl. oben E. 3.2.2), weshalb die Rekurrentin aus dem entsprechenden Verweis in § 5 IDG ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

3.3 Daraus folgt, dass die von der Rekurrentin beanspruchten aber nicht vorhandenen Aktenverzeichnisse nicht zum Zweck der Wahrung des Informationsanspruchs erstellt werden müssen und in diese auch keine Einsicht zu gewähren ist.

4.

Das Einsichtsgesuch der Rekurrentin bezieht sich sodann auf zwei einzeln bezeichnete Dokumente sowie weitere, die Absichtserklärung vom 25. September 2017, den Letter of Intent vom 27. November 2017 und die Grundsatzvereinbarung vom 7. Mai 2018 «begleitende Dokumente». Diese Unterlagen seien daher auch dann zu edieren, wenn keine diesbezüglichen Aktenverzeichnisse bestehen sollten (Rekursbegründung E. 2e S. 7).

4.1

4.1.1 Mit ihrem Gesuch verlangt die Rekurrentin einerseits Zugang zum Letter of Intent (LOI) über die Koordination der Infrastrukturentwicklung auf dem Areal des badischen Rangierbahnhofs Basel vom 27. November 2017. Diesbezüglich genüge nicht, dass sich eine Zusammenfassung des LOI in einer Medienmitteilung vom 5. Juli 2018 finden würde. Es seien keinerlei Gründe ersichtlich, welche die Verweigerung des Informationszugangs zum LOI rechtfertigen würden. Es sei gerade charakteristisch für das Recht auf Informationszugang, dass die Behörden nicht mehr bloss auf allgemein zugängliche Quellen verweisen können, sondern die Privaten selber bestimmen, in welchen Bereichen und in welchem Umfang sie gegenüber der öffentlichen Verwaltung Informationsansprüche geltend machen wollen (Rekursbegründung E. 2f S. 8).

Am 2. Februar 2021 teilte die Rekurrentin dem Gericht mit, dass ihr dieses Dokument «inzwischen anderweitig zugegangen» sei. Mit der weiteren Feststellung, «im Übrigen» an ihren Anträgen festzuhalten, hat die Rekurrentin somit diesbezüglich auf ihren Antrag auf Informationszugang verzichtet. Es kann daher offenbleiben, ob sie mit Bezug auf dieses Informationszugangsbegehren überhaupt noch über ein aktuelles Rechtsschutzinteresse verfügte.

4.1.2 Sodann verlangt die Rekurrentin weiterhin Einsicht in die Vereinbarung zum Landerwerb von der SBB Cargo AG samt begleitende Dokumente, welche im Ratschlag

betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Haf Beckens 3 vom 19. Dezember 2018 in Ziff. 5.2 explizit erwähnt werde (Rekursbegründung E. 2g S.9). Nachdem die Existenz einer solchen Vereinbarung zum Landerwerb mit der SBB Cargo AG zunächst bestritten worden sei, habe das BVD dann doch eingeräumt, dass es offenbar einen Vorvertrag über den Landerwerb geben würde. Das Informationsersuchen sei aber unter Hinweis auf § 29 Abs. 2 lit. d IDG abgewiesen worden, da der Verhandlungsprozess noch nicht abgeschlossen sei. Da aber die wesentlichen Inhalte der bisherigen Vereinbarungen bereits öffentlich zugänglich sein sollten, könne zumindest mit Bezug auf den Vorvertrag über den Landerwerb mit der SBB Cargo AG und die begleitenden Unterlagen auch kein Herausgabeverweigerungsgrund gemäss § 29 Abs. 2 lit. d IDG vorliegen. Zudem werde das Geschäft 18.1757 in der Datenbank des Grossen Rates als abgeschlossen bezeichnet. Die Vorinstanz habe zudem mit Bezug auf die betreffenden Dokumente die für die Beurteilung ihres Zugangsgesuchs geforderte differenzierte Interessenabwägung unterlassen und keinerlei Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen (Rekursbegründung E. 2g S. 9 f.).

4.1.3 Ferner verlangt die Rekurrentin weiterhin Einsicht in «begleitende Dokumente» zu der Absichtserklärung vom 25. September 2017, dem Letter of Intent vom 27. November 2017 und der Grundsatzvereinbarung vom 7. Mai 2018 (Rekursbegründung E. 2e S. 7 f.).

4.1.4 Zur Begründung ihres Anspruchs auf Informationszugang macht die Rekurrentin in grundsätzlicher Hinsicht geltend, dass sie durch die Realisierung des Projekts «Gateway Basel Nord» existentiell gefährdet sei und daher ein eminent hohes Interesse am Zugang zu den gewünschten Informationen habe. Die gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip nachgesuchten Informationen sollten ihr Klarheit über die genauen Hintergründe für das Zustandekommen des Projekts «Gateway Basel Nord» verschaffen und transparent machen, wie es zur aus ihrer Sicht «ungleichen Behandlung von Konkurrenten» gekommen sei, was dem Verfassungsgrundsatz eines freien Wettbewerbs (Art. 94 BV) widerspreche. Neben dem daraus fliessenden privaten Interesse bestehe ein hohes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Informationen zum Projekt «Gateway Basel Nord» auch deshalb, weil dieses voraussichtlich mit 75 % der Investitionskosten durch öffentliche Mittel subventioniert werden solle, weshalb kein Raum für eine Geheimhaltung bestehen könne. Die vom BVD vorgebrachte Begründung, dass die Verhandlungsposition bei einer Offenlegung der von der Rekurrentin gewünschten Informationen beeinträchtigt werde (§ 29 Abs. 1 lit. d IDG), könne zudem nicht für alle verlangten Informationen gelten. Das BVD habe mit Bezug auf die einzelnen Informationen keine eigentliche Interessenabwägung vorgenommen, weshalb die lediglich pauschal begründete und vollumfänglich erfolgte Abweisung des Gesuchs um Informationszugang schon aus diesem Grunde als unzulässig beurteilt werden müsse (Rekursbegründung E. 2a S. 5). Die vollumfängliche Abweisung des Einsichtsgesuchs verletze zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip (Rekursbegründung E. 2b S. 6). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ergäben sich die ersuchten Informationen auch nicht aus bereits veröffentlichten Dokumenten wie dem Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung Realisierung des Haf Beckens 3 vom 19. Dezember 2018. Sie habe ein berechtigtes Interesse daran, die dem Ratschlag zugrundeliegenden und bisher nicht öffentlich zugänglichen Dokumente entsprechend ihrem Gesuch auf Informationszugang einzusehen, um sich ein genaueres Bild über die Hintergründe ihres Ausschlusses aus dem Hafen und des Projekts «Gateway Basel Nord» machen können (Rekursbegründung E. 2c S. 6). Weiter macht die Rekurrentin geltend, ihr Gesuch hinreichend genau bezeichnet zu haben. Es handle sich nicht um ein

«Sammelgesuch» oder eine «fishing expedition», da sich das Gesuch auf ein konkretes und klar bezeichnetes Geschäft beziehe (Rekursbegründung E. 2d S. 7). Das BVD erkenne die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips und untergrabe ihren Anspruch auf Informationszugang, wenn sie alle von ihr bezeichneten Dokumente und die darin enthaltenen Informationen vom Anspruch auf Informationszugang ausklammern und ohne weitere Differenzierung sämtliche mit diesem Geschäft zusammenhängenden Dokumente vom Anspruch auf Informationszugang ausnehmen wolle (Rekursbegründung E. 2e S. 7).

4.2 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 sogenannte Öffentlichkeitsprinzip wird im IDG konkretisiert, welches 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). Zu diesem Zweck vermittelt § 25 Abs. 1 IDG 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 oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Bezüglich dieses zweiten Tatbestandes nennen § 29 Abs. 2 und 3 IDG beispielhaft öffentliche bzw. private Interessen, die einer Bekanntgabe entgegenstehen können. Daneben können auch im Gesetz nicht erwähnte Geheimhaltungsinteressen zur Einschränkung des Informationszugangs führen, sofern sie die Öffentlichkeitsinteressen überwiegen (vgl. VGE VD. 2017.167 vom 15. November 2017 E. 4.2, 5.1, VD.2015.20 vom 2. Dezember 2016 E. 4.3, VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 4.1, VD.2012.179 vom 19. Juni 2013 E. 5; Ratschlag des Regierungsrats Nr. 08.0637.01 vom 10. Februar 2009 zum IDG, S. 45; Rudin, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum IDG des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, § 29 N 20).

4.3

4.3.1 Das Gesuch auf Einsicht in den Vorvertrag betreffend Landerwerb mit der SBB Cargo AG und die diesen begleitenden Protokolle und Aktennotizen (vgl. oben E. 4.1.2) wies das BVD ab, weil die wesentlichen Inhalte der bisherigen Vereinbarungen im Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 vom 19. Dezember 2018 einerseits bereits abgebildet worden seien und andererseits zurzeit noch keine abschliessenden Verträge vorlägen. Der entsprechende Verhandlungsprozess sei noch nicht abgeschlossen. Mit einer Herausgabe sämtlicher diesbezüglicher Akten könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Verhandlungsposition im Hinblick auf den definitiven Landerwerb erschwert werde. Es liege daher der Herausgabeverweigerungsgrund gemäss § 29 Abs. 2 lit. d IDG vor (angefochtene Verfügung S. 4).

4.3.2 Gemäss § 29 Abs. 2 lit. d IDG liegt ein öffentliches Interesse, das einer Zugangsgewährung entgegenstehen kann, vor, wenn die Bekanntgabe der oder der Zugang zur Information die Position in Verhandlungen beeinträchtigt. Nach Ansicht des Gesetzgebers soll damit die wirkungsvolle Verhandlungsführung sichergestellt werden. Allerdings könne ein schützenswertes Interesse nur für Informationen angenommen werden, deren Bekanntgabe tatsächlich die Verhandlungsposition des betreffenden öffentlichen Organs schwächen würde (Ratschlag 08.0637.01 des Regierungsrats vom 10.

Februar 2009 betreffend IDG, S. 47; VD.2015.20 vom 2. Dezember 2016 E. 4.4). Geschützt werden damit nicht nur laufende Verhandlungen. Die Position des öffentlichen Organs kann auch in künftigen Verhandlungen beeinträchtigt werden, sollten vertrauliche Informationen aus abgeschlossenen Verhandlungen und Verträgen vorher publik werden (VGE VD.2019.138 vom 12. Februar 2020 E. 4.1, VD.2015.20 vom 2. Dezember 2016 E. 4.4; Rudin, a.a.O., Art. 29 N 34). Vorliegend ist der Landerwerb im Zusammenhang mit dem Projekt Gateway Basel Nord und Hafenbecken 3 nicht abgeschlossen. Soweit die Rekurrentin dem entgegenhält, dass das Geschäft Nr. 18.1757 in der Datenbank des Grossen Rates als abgeschlossen erklärt werde (vgl. Rekursbegründung E. 2g S. 9 f.), ändert dies nichts daran. Abgeschlossen ist die parlamentarische Behandlung des Beschlusses betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 und zur Durchführung von Planungsarbeiten für die Entwicklung der Hafenterrasse in Kleinhüningen. Der Grosse Rat ist aber offensichtlich in diesem Rahmen nicht mit dem Landerwerb befasst und hat diesen auch nicht abgeschlossen. Aus den genannten Gründen hat die Vorinstanz daher den Einblick in diese Unterlagen zu Recht verweigert.

4.4.4 Soweit die Rekurrentin schliesslich die Herausgabe einer unbestimmten Vielzahl von vorbereitenden und begleitenden Dokumenten im Zusammenhang mit der Planung und Vorbereitung des Gateway Basel Nord und des Hafenbeckens 3 verlangt (vgl. oben E. 4.1.3), ist das Gesuch ebenfalls abzuweisen.

4.4.1 Wie vom BVD zutreffend erwogen, beruht die Konzeption des IDG nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts auf einem einzelfallweisen Informationszugang (Vernehmlassung E. 23). Mit dem Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip wollte der kantonale autonom die Verfassung konkretisierende Gesetzgeber eine Prüfung der Interessenlage «im Einzelfall» ermöglichen (vgl. oben E. 4.2). Eine verantwortbare Einzelfallprüfung ist jedoch ausgeschlossen, wenn ganze Konvolute interner Aufzeichnungen offengelegt werden müssten. Es gibt keinen Hinweis, dass der kantonale Gesetzgeber solche Sammelgesuche zulassen und einen unbeschränkten Einblick in innerdepartementale Entscheidungsstrukturen und -vorgänge einführen wollte. Ebenso wenig wollte der Gesetzgeber das Transparenzgebot den Vertraulichkeitsinteressen um jeden Preis überordnen. Vielmehr hat er den Informationszugang für den Fall der spezialgesetzlichen Geheimhaltung (§ 29 Abs. 1 Var. 1 IDG) und des Überwiegens entgegenstehender Interessen (§ 29 Abs. 1 Var. 2 IDG) ausgeschlossen. Die Bedeutung des Einzelfalls und dessen Besonderheiten für die Interessenabwägung wurden im Gesetzgebungsverfahren wiederholt hervorgehoben (vgl. § 29 Abs. 1 IDG; Ratschlag IDG 2009, a.a.O., S. 45, 46; Rudin, a.a.O., § 29 N 6, und Waldmeier, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], a.a.O., § 31 N 6). Entsprechend hat der kantonale Gesetzgeber die öffentlichen Organe angewiesen, den Informationszugang nur zu gewähren, wenn ihm «nichts entgegensteht» (§ 33 Abs. 1 IDG), und in jedem Fall über den Schutz von Personendaten zu wachen (§ 30 IDG; VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.3.1, mit weiteren Hinweisen).

4.4.2 Nicht Einsicht gewährt werden muss schliesslich in interne Dokumente der Verwaltung, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt und welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen (vgl. oben E. 3.2.1, mit Hinweisen). Wie das BVD ausführt, handle es sich bei den bisherigen Arbeiten zum Hafenbecken 3 um einen «jahrelangen und äusserst komplexen Planungsprozess» (vgl. Vernehmlassung E. 18). Die im Zusammenhang mit der Planung und Vorbereitung des Gateway Basel Nord und des Hafenbeckens 3 «vorbereitenden» und

«begleitenden» Dokumente dienen damit dem Entscheidungsprozess und haben lediglich einen vorläufigen Charakter. Soweit die verlangten Unterlagen vorläufige Einschätzungen in Hinblick auf eine spätere Entscheidungsfindung oder Einigung mit anderen Stellen festhalten, handelt es sich daher nicht um eine «allgemein zugängliche Quelle» im Sinne des baselstädtischen Öffentlichkeitsprinzips und der verfassungsrechtlich garantierten Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV; vgl. VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.2). Schon aus diesem Grund hat das BVD das Gesuch zu Recht abgelehnt.

Aus den Darlegungen in der Vernehmlassung des BVD ergibt sich weiter, dass der Regierungsrat in das Geschäft involviert ist und sich die betroffenen Mitglieder mit ihren Mitarbeitenden austauschen (Vernehmlassung E. 18). Wie das Verwaltungsgericht bereits in einem früheren Entscheid erkannt hat, erfordert die Diskussion strategischer Fragen sowie die Willensbildung und Willensäußerungen des Regierungsrats im Austausch mit Mitarbeitenden einen geschützten Rahmen, in dem vorläufige Einschätzungen geäußert werden können, die anschliessend mit anderen Regierungsmitgliedern, Verwaltungsstellen oder privaten Partnern besprochen werden (vgl. VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.2). Überdies ist die Departementsvorstehende oder der Departementsvorsteher als Mitglied des Regierungsrats an das Kollegialitätsprinzip gebunden (§ 103 Abs. 1 KV), zu dessen Schutz Einschränkungen des Informationszuganges gelten. Danach besteht gemäss § 24 Abs. 1 der Informations- und Datenschutzverordnung (IDV, SG 153.270), in Konkretisierung von § 29 Abs. 2 lit. c IDG, kein Recht auf Zugang zu den Beschlussentwürfen und Berichten, welche die Departemente und die Staatskanzlei im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erstellen (vgl. Rudin, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], a.a.O., § 29 N 32).

4.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Informationszugangsbegehren und damit der Rekurs abzuweisen sind, soweit daran noch festgehalten wurde.

E. 5

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Rekurrentin dessen Kosten mit einer Gebühr von CHF 1'200.■, einschliesslich Auslagen. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

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