

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.27 vom 7. Oktober 2021

BS Appellationsgericht, 2021-10-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2021.27

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.27 du 7 octobre 2021

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.27 del 7 ottobre 2021

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 aus § 10 Abs. 1 und § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100). Zuständig ist das Dreiergericht (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

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. Die Angemessenheit und Zweckmässigkeit des angefochtenen Entscheids hat das Verwaltungsgericht mangels einer besonderen gesetzlichen Grundlage nicht zu überprüfen (§ 8 Abs. 5 VRPG; VGE VD.2019.138 vom 12. Februar 2020 E. 1.2, VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 1.2, VD.2015.20 vom 2. Dezember 2016 E. 1.3).

1.3 Der Rekurrent ist als Gesuchsteller und als Adressat der angefochtenen Verfügung von dieser unmittelbar berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, weshalb er gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert ist. Auf den frist- und formgerecht erhobenen Rekurs ist daher einzutreten.

E. 2

2.1 In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt der Rekurrent zunächst, die Staatskanzlei habe dem Gericht all diejenigen Protokolle von Sitzungen einzureichen, die im Zusammenhang mit der Absage der Basler Fasnacht 2020 im Zeitraum von Januar 2020 bis Anfang März 2020 stattgefunden hätten. Diesbezüglich ist festzustellen, dass die Staatskanzlei dem Gericht bereits sowohl den Bericht des Gesundheitsdepartements vom 28. Februar 2020 (nachfolgend Bericht des Gesundheitsdepartements) als auch das Protokoll des «2. Orientierungsrapports KKS-Teilstab COVID-19» vom 28. Februar 2020 (nachfolgend Protokoll KKS) eingereicht hat. Insoweit ist der Verfahrensantrag des Rekurrenten gegenstandslos. Wie sich aus den nachstehenden Erwägungen (vgl. unten E. 3.2, E. 3.3) ergibt, ist darüber hinaus der Zugang zu Protokollen von Regierungsratssitzungen, die im Zusammenhang mit der Absage der Basler Fasnacht 2020 stattgefunden haben, unabhängig vom konkreten Inhalt in jedem Fall ausgeschlossen. Diese Regierungsratsprotokolle sind für die Beurteilung des vorliegenden Falls entgegen der Ansicht des Rekurrenten nicht erforderlich. Insoweit ist der Verfahrensantrag des Rekurrenten abzuweisen (vgl. dazu auch VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 1.3).

2.2 Der Rekurrent macht geltend, er habe das Zugangsgesuch in seiner Eigenschaft als Journalist gestellt. Diese Tätigkeit sei insbesondere durch die Informations- und Medienfreiheit nach Art. 16 und 17 der Bundesverfassung (BV, SR 101) geschützt (Rekursbegründung Ziff. 10). Dazu ist festzustellen, dass der Beruf eines um Informationszugang ersuchenden nach der Konzeption des IDG keine besondere Bedeutung zukommt. Massgebend ist vielmehr das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an einer transparenten Verwaltung (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.2 mit Hinweis). Die diesbezüglichen Ausführungen des Rekurrenten sind daher unbeachtlich.

E. 2.3

2.3.1 Der Rekurrent rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Er habe Einsicht in die Protokolle derjenigen Sitzungen verlangt, die im Zusammenhang mit der Absage der Basler Fasnacht im Jahr 2020 stattgefunden hätten. Dieses Gesuch habe sich auch auf Protokolle der betreffenden Regierungsratssitzungen bezogen. Die angefochtene Verfügung äussere sich aber lediglich zum Bericht des Gesundheitsdepartements und zum Protokoll KKS, jedoch nicht zur Edition weiterer Berichte oder Protokolle. Es fehle zudem an einer Auseinandersetzung mit der zumindest teilweisen Edition der verlangten Protokolle (Rekursbegründung Ziff. 16, 19).

2.3.2 Zunächst lässt die in der strittigen Verfügung gewählte Formulierung, der Entscheid des Regierungsrats habe sich «im Wesentlichen» auf den Bericht des Gesundheitsdepartements gestützt (angefochtene Verfügung Ziff. 3), zwar grundsätzlich vermuten, dass mindestens noch ein weiteres Dokument existiert, welches dem Regierungsrat als Grundlage dafür diene, die Basler Fasnacht 2020 abzusagen. Aus der Begründung der angefochtenen Verfügung ergibt sich jedoch unbestritten, dass es sich dabei um das Protokoll einer Zusammenkunft des Kantonalen Krisenstabs (Protokoll KKS) gehandelt hat. Hinweise auf weitere Dokumente sind der Verfügung demgegenüber nicht zu entnehmen. Sowohl aus dem Informationszugangsgesuch vom 19. Januar 2021 (act. 10) als auch aus der Rekursbegründung des Rekurrenten erschliesst sich klar, dass der Rekurrent insbesondere (auch) die Protokolle von denjenigen Regierungsratssitzungen einsehen möchte, welche im Zusammenhang mit der Absage der Basler Fasnacht 2020 stattfanden. Indem die Staatskanzlei mit der angefochtenen Verfügung (Dispositiv-Ziffer 1) das Gesuch um Zugang zu Protokollen von Sitzungen, die im Zusammenhang mit der Absage der Basler Fasnacht stattfanden, ablehnte, wies sie das Informationszugangsgesuch implizit auch in Bezug auf Protokolle von entsprechenden Regierungsratssitzungen ab. Die diesbezügliche Abweisung wird in der angefochtenen Verfügung zwar nicht ausdrücklich begründet. Die Begründung dafür ist jedoch offensichtlich, weil der Zugang zu Protokollen von Regierungsratssitzungen gemäss § 29 Abs. 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG, SG 153.260) in Verbindung mit § 14 Abs. 3 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) von vornherein ausgeschlossen ist (vgl. dazu ausführlich unten E.3.2, 3.3). Diese Begründung war für den Rekurrenten offensichtlich auch erkennbar, setzt er sich doch in seiner Rekursbegründung ausgiebig mit § 14 Abs. 3 OG auseinander (vgl. Rekursbegründung Ziff. 17 ff.). Die Rüge des Rekurrenten, die Staatskanzlei habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil in der angefochtenen Verfügung Angaben betreffend die Edition von Sitzungsprotokollen des Regierungsrats fehlen würden, ist somit unberechtigt. Im Übrigen würde eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im vorliegenden Verfahren ohnehin geheilt, da der Rekurrent vor dem Verwaltungsgericht die Möglichkeit erhält, sich frei zu

äussern, und dieses Gericht sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (vgl. dazu oben E. 1.2; BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f.; 133 I 201 E. 2.2 S. 204 f.; 132 V 387 E. 5.1 S. 390; je mit Hinweisen).

2.3.3 Wie erwähnt kann der Zugang zu Protokollen von Regierungsratssitzungen gemäss § 29 Abs. 1 IDG in Verbindung mit § 14 Abs. 3 OG generell und vollständig verweigert werden. Nach Ansicht der Staatskanzlei besteht auch kein Recht auf Zugang zum Bericht des Gesundheitsdepartements und zum Protokoll KKS. Dies wird für den Bericht mit § 24 Abs. 1 der Informations- und Datenschutzverordnung (IDV, SG 153.270) begründet und für das Protokoll damit, dass es sich um eine nicht fertiggestellte Aufzeichnung im Sinn von § 25 Abs. 1 IDG handle. Zudem führte die Staatskanzlei aus, dass jeglichem ■ und damit auch einem eingeschränkten ■ Zugang überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden (angefochtene Verfügung E. 3). Gestützt auf diese Begründung sah sich die Staatskanzlei demnach nicht dazu veranlasst, sich mit der Frage eines allfällig zu bewilligenden teilweisen Informationszugangs zu befassen. Ob diese Ansicht richtig ist, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Beurteilung des Rekurses. Auch betreffend die Frage eines bloss teilweisen Zugangs erweist sich die Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör damit als unbegründet.

E. 3

3.1 In materieller Hinsicht hält der Rekurrent der angefochtenen Verfügung zusammengefasst entgegen, es sei kein Grund ersichtlich, weshalb die Protokolle der Regierungsratssitzungen nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. § 14 Abs. 3 OG beschränke sich auf die Sitzungen, nicht aber auf die dazugehörigen Protokolle. Dies zeige sich auch in § 20 Abs. 4 OG. Darin sei festgehalten, dass über Geschäfte, für die der Regierungsrat die Geheimhaltung beschliesse, bis zur vollständigen Erledigung ein besonderes Protokoll geführt werde, welche nur den Mitgliedern des Regierungsrates offenstehe. Dies bedeute im Umkehrschluss, dass Geschäfte, für die keine Geheimhaltung beschlossen werde, gerade nicht dem Geheimhaltungsinteresse unterliegen würden. § 14 Abs. 3 OG stehe ausserdem im Widerspruch zum IDG: Würden sämtliche Regierungsratsprotokolle vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen, würde dies dem Sinn des IDG zuwiderlaufen, welches gerade festhalte, dass grundsätzlich Zugang zu den staatlichen Dokumenten gewährt werden solle. Es widerspreche auch der Kantonsverfassung, wonach die Akteneinsicht nur bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen untersagt werden solle (Rekursbegründung Ziff. 17, 20, 21).

E. 3.2

3.2.1 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. Das Gesetz bestimmt das Nähere (Abs. 3). Beim Akteneinsichtsrecht im Sinn des allgemeinen, jeder Person zustehenden Rechts auf Zugang zu Informationen (vgl. Rudin, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum IDG des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, Grundlagen, N 42) legt somit bereits die Verfassung fest, dass dieses nicht uneingeschränkt besteht, sondern nur, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Der Gesetzgeber hat diese Schranken verschiedentlich konkretisiert. So bezweckt das IDG, 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). Entsprechend vermittelt § 25 Abs. 1 IDG jeder Person einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die bei bestimmten öffentlichen Organen vorhanden sind (sogenanntes «Jedermanns-Recht», «access to one, access to all», Ratschlag des Regierungsrates Nr. 08.0637.01 betreffend IDG vom 10. Februar 2009, S. 42; VGE VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.2, VD.2013.140 vom 7. Mai 2014 E. 3.2; Rudin, a.a.O., § 25 IDG N 10). Die Einschränkungen dieses Anspruchs auf Informationszugang 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 entgegenstehen. Bezüglich dieses zweiten Tatbestandes nennen § 29 Abs. 2 und 3 IDG beispielhaft öffentliche bzw. private Interessen, die einer Bekanntgabe entgegenstehen können (vgl. zum Ganzen auch: VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.1, VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 4.1 m.H.).

3.2.2 Nach dem Wortlaut von § 14 Abs. 3 OG sind die Sitzungen des Regierungsrats nicht öffentlich. Sie sind damit geheim bzw. der Allgemeinheit nicht zugänglich (vgl. dazu ausführlich VGE VD 2020.270 vom 25. April 2020 E. 5.1). § 14 Abs. 3 OG begründet nach der Praxis des Verwaltungsgerichts sowohl für die Regierungsratssitzungen als auch für die Protokolle dieser Sitzungen eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht im Sinn von § 29 Abs. 1 IDG (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.3 und 4 f., VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1). Diese Gesetzesbestimmung dient auch dem Schutz des Kollegialitätsprinzips und dem Schutz der freien Willens- und Meinungsbildung im Regierungsrat (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 5.2).

3.2.3 Nach § 20 Abs. 1 OG wird über die Sitzungen des Regierungsrates ein Protokoll geführt. Dieses steht den Mitgliedern des Grossen Rates zur Einsicht offen (Abs. 3). Über Geschäfte, für die der Regierungsrat Geheimhaltung beschliesst, wird bis zur vollständigen Erledigung ein besonderes Protokoll geführt, welches nur den Mitgliedern des Regierungsrates offensteht (Abs. 4). § 20 Abs. 4 OG bezieht sich auf das in § 20 Abs. 3 OG statuierte Einsichtsrecht der Mitglieder des Grossen Rats und schliesst dieses bis zur vollständigen Erledigung des Geschäfts aus, wenn der Regierungsrat Geheimhaltung beschliesst. Das Einsichtsrecht gemäss § 20 Abs. 3 OG dient der Wahrnehmung der Oberaufsicht als Aufgabe des Grossen Rats (§ 90 Abs. 1 KV) und die Mitglieder des Grossen Rats sind im Geltungsbereich von § 14 Abs. 3 OG ihrerseits an das Amtsgeheimnis gebunden. Aus dem Umstand, dass der Regierungsrat gegenüber den Mitgliedern des Grossen Rats keine Geheimhaltung beschliesst, kann daher offensichtlich nicht geschlossen werden, auch gegenüber Dritten oder der Öffentlichkeit bestünden keine erheblichen Geheimhaltungsinteressen. Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass § 20 Abs. 3 und 4 OG die Bedeutung von § 14 Abs. 3 OG für den Zugang gemäss IDG nicht relativieren (vgl. dazu VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 5.3.3).

E. 3.3

3.3.1 Der Rekurrent bringt nichts vor, das geeignet wäre, die dargelegte Praxis des Verwaltungsgerichts bezüglich der Geheimhaltung der Sitzungsprotokolle von Regierungsratssitzungen in Frage zu stellen. Zur Erreichung des Normzwecks von § 14 Abs. 3 OG, mithin dem Schutz des Kollegialitätsprinzips sowie der freien Willens- und Meinungsbildung im Regierungsrat, ist es offensichtlich zwingend erforderlich, dass nicht nur die Sitzungen als solche, sondern auch die Protokolle dieser Sitzungen geheim bleiben.

Mit der Gewährung des Zugangs zu den Protokollen der Regierungsratssitzungen würde das Sitzungsgeheimnis seines wesentlichen Gehalts entleert, weil der wesentliche Inhalt der Sitzungen damit öffentlich würde. Somit ist es konsequent, dass die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen auch die Protokolle solcher Sitzungen umfasst, ist doch eine Beeinträchtigung des Aussageverhaltens und der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auch dann möglich, wenn die in einer Sitzung gemachten Äusserungen erst zu einem späteren Zeitpunkt ■ über die Protokolle ■ an die Öffentlichkeit gelangen. Geheimhaltungsnormen sind zwar darauf zu untersuchen, ob sie Ausnahmen von der Geheimhaltungspflicht statuieren. § 14 Abs. 3 OG sieht aber keine Ausnahmen vor. Da § 14 Abs. 3 OG sowohl für die Regierungsratssitzungen als auch für die Protokolle dieser Sitzungen eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht im Sinn von § 29 Abs. 1 IDG begründet, bedarf es grundsätzlich keiner weiteren Interessenabwägung zur Verweigerung der Einsicht in die Protokolle der Regierungsratssitzungen (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.2 und 5.3.1; vgl. VGE VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1). Entgegen der Ansicht des Rekurrenten steht diese Auslegung offensichtlich auch nicht im Widerspruch zum IDG. Dieses behält besondere gesetzliche Geheimhaltungspflichten in § 29 Abs. 1 IDG vielmehr vor und verlangt eine Interessenabwägung im Einzelfall nur bei Fehlen einer entsprechenden Geheimhaltungsbestimmung. Auch aus § 75 Abs. 2 KV kann nicht abgeleitet werden, dass eine Verweigerung des Zugangs zu Informationen nur gestützt auf eine Interessenabwägung im Einzelfall zulässig sei. Daraus, dass gemäss § 75 Abs. 3 KV das Gesetz das Nähere bestimmt, ergibt sich vielmehr zweifelsfrei, dass es dem Gesetzgeber auch erlaubt ist, den Zugang zu bestimmten Informationen gestützt auf eine in abstrakter und allgemeingültiger Weise vorweggenommene Interessenabwägung generell auszuschliessen.

3.3.2 Das Verwaltungsgericht hat aus einem Urteil des Bundesgerichts (BGer 1C_538/2016 vom 20. Februar 2017 E. 3.2 f.), in dem eine besondere Geheimhaltungspflicht gerade verneint wurde, abgeleitet, der Vorbehalt besonderer gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder überwiegender öffentlicher oder privater Interessen gemäss § 29 Abs. 1 IDG sei zulässig, wenn dabei dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen und geprüft werde, ob ein eingeschränkter Zugang etwa durch Teilveröffentlichung oder Anonymisierung gemäss § 30 IDG in Frage komme (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 6.2, VD.2015.142 vom 27. Juni 2017 E. 3). Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass auch im Fall einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht in jedem Einzelfall mit einer Interessenabwägung zu ermitteln ist, ob dem Zugang überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen und ob ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts ist es zulässig, dass der Gesetzgeber die Abwägung der relevanten öffentlichen und privaten Interessen bereits in abstrakter und allgemeingültiger Weise vorwegnimmt (vgl. BGer 1C_447/2016, 1C_448/2016, 1C_449/2016 vom 31. August 2017 E. 5.6.1, 1C_598/2014 vom 18. April 2016 E. 4.3; VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 5.3.2, VD.2014.100 vom 8. Oktober 2014 E. 4.3). Im Fall einer besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflicht hat das Verwaltungsgericht daher nur zu prüfen, ob diese allgemeingültige Regelung dem Verhältnismässigkeitsprinzip generell hinreichend Rechnung trägt. Dies ist betreffend die Protokolle der Regierungsratssitzungen der Fall.

3.3.3 An der Geheimhaltung der Protokolle der Regierungsratssitzungen besteht unabhängig vom Gewicht der Zugangsinteressen generell ein überwiegendes öffentliches Interesse, weil

sie dem Schutz des Kollegialitätsprinzips im Regierungsrat dient, den Schutz der freien Willens- und Meinungsbildung des Regierungsrats bezweckt und das Funktionieren des Regierungsrats als oberstes Leitungsorgan sicherstellt. Dies gilt auch insoweit, als die Protokolle bereits abgeschlossene Geschäfte betreffen. Mit der Statuierung der Geheimhaltungspflicht in § 14 Abs. 3 OG hat der Gesetzgeber in abstrakter und allgemeingültiger Weise eine entsprechende Interessenabwägung vorweggenommen (vgl. VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 5.2 und 5.3.1 f.). Zudem informiert der Regierungsrat von Amtes wegen auf dem Internet mittels Kurzmitteilungen über die ansonsten geheimen Sitzungen des Regierungsrats (vgl. www.regierungsrat.bs.ch/-medienmitteilungen.html). Damit trägt er dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Geltungsbereich von § 14 Abs. 3 OG zusätzlich Rechnung (vgl. VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 6.4).

3.3.4 Aus den vorstehenden Erwägungen erhellt, dass die Staatskanzlei den Zugang zu Protokollen von Regierungsratssitzungen, die im Zusammenhang mit der Absage der Basler Fasnacht 2020 stattgefunden haben, zu Recht vollständig verweigert hat. Der Rekurs erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

E. 4

4.1 Die Staatskanzlei erwog in ihrer Verfügung vom 11. Februar 2021, der Entscheid des Regierungsrates zur Absage der Basler Fasnacht 2020 habe sich im Wesentlichen auf einen Bericht des Gesundheitsdepartements gestützt. Dieser sei im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat verfasst worden. Gestützt auf § 24 Abs. 1 IDV bestehe kein Recht auf Zugang zu diesem Bericht (angefochtene Verfügung Ziff. 3).

4.2 Diesbezüglich rügt der Rekurrent zusammengefasst, bei der IDV handle es sich um eine unselbständige Verordnung, welche eine entsprechende Gesetzesdelegation voraussetze. § 24 IDV überschreite jedoch die Gesetzgebungskompetenz des Regierungsrates und sei daher gesetzes- und verfassungswidrig. Die konsequente Durchsetzung der Norm höhle das Öffentlichkeitsprinzip aus. Der Rekurrent begehrt damit um akzessorische Normenkontrolle im Hinblick auf § 24 IDV (Rekursbegründung Ziff. 30■37).

E. 4.3

4.3.1 Gemäss § 24 Abs. 1 IDV besteht kein Recht auf Zugang zu den Beschlussentwürfen und Berichten, welche die Departemente und die Staatskanzlei im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erstellen. Diese Informationseinschränkung nimmt Bezug auf §§ 29 und 30 IDG. Soweit sich diese Normen der IDV nicht auf Ermächtigungen zur Rechtssetzung im IDG oder einem anderen Gesetz stützen, handelt es sich entgegen der Ansicht des Rekurrenten nicht um eine unselbständige Verordnung, sondern um eine selbständige (das heisst direkt auf die KV gestützte) Verordnung in der Form einer Vollziehungsverordnung. Insoweit stützt sich die IDV auf die allgemeine Vollziehungskompetenz des Regierungsrats gemäss § 101 Abs. 1 KV (vgl. Buser, Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung und Ombudsstelle, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 347, 389; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, N 100 und 107 f.). Eine Vollziehungsverordnung darf lediglich die Regelungen, die in grundsätzlicher Weise bereits im zu vollziehenden formellen Gesetz Gestalt angenommen haben, näher ausführen (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.3 S. 172).

4.3.2 Soweit der Informationszugang nicht durch eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht ausgeschlossen wird, ist gemäss § 29 Abs. 1 IDG im Einzelfall mit einer Interessenabwägung zu ermitteln, ob ihm überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.2). Ob ein festgestelltes öffentliches oder privates Geheimhaltungsinteresse das Informationszugangsinteresse überwiegt, kann bei der Anwendung dieses zweiten Tatbestands von § 29 Abs. 1 IDG nicht in genereller Weise gesagt werden, sondern muss mit einer Interessenabwägung im konkreten Fall ermittelt werden (VGE VD.2019.138 vom 12. Februar 2020 E. 4.1; vgl. VGE VD.2018.4 vom 12. September 2018 E. 4.1). Falls § 24 Abs. 1 IDV nur als Vollziehungsverordnung zu § 29 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c IDG betrachtet würde, könnte es daher fraglich sein, ob der in § 24 Abs. 1 IDV vorgesehene generelle Ausschluss des Rechts auf Zugang zu bestimmten Beschlussentwürfen und Berichten mit dem zu vollziehenden Gesetz vereinbar ist. § 24 Abs. 1 IDV stellt aber nicht bloss eine Konkretisierung von § 29 Abs. 2 lit. c IDG dar (vgl. dazu Rudin, a.a.O., § 29 N 32), sondern insbesondere auch eine Konkretisierung von § 14 Abs. 3 OG (vgl. VGE VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1 und 5.3.2) und ist daher auch als Vollziehungsverordnung zu dieser Bestimmung zu qualifizieren. Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist (E.3.2, E. 3.3), schliesst diese Bestimmung ein Recht auf Zugang zu den Regierungsratssitzungen und den Protokollen dieser Sitzungen generell unabhängig von einer Interessenabwägung im Einzelfall aus. § 14 Abs. 3 OG bezweckt den Schutz des Kollegialitätsprinzips sowie des freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses im Regierungsrat. Dieser Schutz kann nur gewährleistet werden, wenn auch kein Recht auf Zugang zu den in § 24 Abs. 1 IDV genannten Dokumenten besteht (vgl. VGE VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1). Damit stellt § 24 Abs. 1 IDV bloss eine im Rahmen einer Vollziehungsverordnung zulässige Konkretisierung von § 14 Abs. 3 OG dar. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten ist § 24 Abs. 1 IDV damit verfassungs- und gesetzeskonform.

4.3.3 Der Bericht des Gesundheitsdepartements wurde von einem Departement im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erstellt. Gemäss § 24 Abs. 1 IDV besteht daher nach dem Gesagten kein Recht auf Zugang zum Bericht.

4.3.4 Im Übrigen wäre die vollständige Verweigerung des Zugangs zum Bericht des Gesundheitsdepartements auch gemäss § 29 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c IDG gestützt auf eine Interessenabwägung im vorliegenden Einzelfall zulässig. Der an den Regierungsrat gerichtete und vom Vorsteher des Gesundheitsdepartements unterzeichnete Bericht erlaubt unmittelbare Rückschlüsse auf die Auffassung des betreffenden Regierungsrats zu mehreren relevanten Fragen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Zum Schutz des Kollegialitätsprinzips sowie des freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses des Regierungsrats besteht daher ein sehr gewichtiges öffentliches Interesse an der Geheimhaltung des Berichts des Gesundheitsdepartements. Der Umstand, dass die Beschlüsse, die sich auf den eigens dafür erstellten Bericht abstützen, inzwischen gefällt worden sein mögen, ändert daran nichts, weil sich die Mitglieder des Regierungsrats in den Berichten ihrer Departemente nicht mehr frei äussern könnten, wenn sie damit rechnen müssten, dass diese nachträglich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Im Übrigen sind die im Bericht vertretenen Standpunkte teilweise auch für aktuelle und künftige Entscheide des Regierungsrats im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie weiterhin relevant. Auch wenn dem Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz des Handelns der Behörden und insbesondere des Regierungsrats gerade im Zusammenhang

mit der Covid-19-Pandemie ein erhebliches Gewicht beigemessen wird, überwiegen die festgestellten öffentlichen Interessen an der vollständigen Geheimhaltung des Berichts das Informationszugangsinteresse klar. Eine bloss teilweise Verweigerung des Zugangs zum Bericht des Gesundheitsdepartements wäre zur Wahrung der überwiegenden öffentlichen Geheimhaltungsinteressen nicht geeignet.

4.3.5 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Staatskanzlei den Zugang zum Bericht des Gesundheitsdepartements zu Recht vollständig verweigert hat, und sich die diesbezügliche Rüge des Rekurrenten als unbegründet erweist.

E. 5

5.1 Die Staatskanzlei verweigerte in ihrer Verfügung schliesslich die Herausgabe des Protokolls KKS mit der Begründung, es handle sich bei diesem um ein Dokument der rollenden Planung der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. Diese sei als nicht fertiggestellt zu betrachten und daher bestehe gemäss § 25 Abs. 1 IDG kein Zugangsrecht. Die Sitzung habe der Analyse der aktuellen Lage gedient, und aus dem Protokoll seien sicherheitsrelevante Entscheidabläufe ersichtlich. Der Willensbildungsprozess des Regierungsrates sei bei gewissen erörterten Themen wie dem Umgang mit Grossveranstaltungen oder dem Maskentragen noch nicht abgeschlossen. Eine Veröffentlichung des Protokolls KKS würde den Regierungsrat und die weiteren Entscheidungsträger in ihrem Handlungsspielraum faktisch einengen. Das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung des Protokolls überwiege das Interesse am Zugang der Allgemeinheit (angefochtene Verfügung Ziff. 3).

5.2 Der Rekurrent bringt diesbezüglich vor, selbst wenn § 24 Abs. 1 IDV rechtmässig sei, falle das Protokoll KKS nicht darunter (Rekursbegründung Ziff. 40). Ausserdem seien die gesetzlichen Voraussetzungen nach § 25 Abs. 1 IDG bzw. § 17 Abs. 1 IDV für ein nicht fertiggestelltes Dokument vorliegend gerade nicht erfüllt. Die damalige Einschätzung der Sachlage liege nun über ein Jahr zurück und es komme dem Protokoll kein Entwurfcharakter zu. Die heutige Sachlage rund um das Coronavirus sei eine andere wie damals. Es sei auch nicht ersichtlich, dass der Regierungsrat oder weitere Entscheidungsträger bei der Meinungs- und Willensbildung heute noch auf den damaligen Kenntnisstand abstellten. Es handle sich daher um eine abgeschlossene Dokumentation (Rekursbegründung Ziff. 43, 44, 46-50).

E. 5.3

5.3.1 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass sich der Ausschluss des Rechts auf Zugang gemäss § 24 Abs. 1 IDV in teleologischer Auslegung der Norm über den Wortlaut der Bestimmung hinaus auch auf weitere Unterlagen bezieht, aus denen die Willensbildung und Willensäusserung der einzelnen Regierungsmitglieder hervorgeht. Entsprechend wird der Ausschluss des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens im Bund (Art. 8 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes [BGÖ, SR 152.3]) ebenfalls auf sämtliche während seiner Dauer erstellten amtlichen Dokumente, die der Vorbereitung eines Entscheids des Bundesrats dienen, einschliesslich persönlicher Aufzeichnungen der Bundesratsmitglieder, ihrer Beraterinnen und Berater sowie weiterer Mitarbeitenden sowie der gesamten in diesem Zusammenhang erfolgten Kommunikation zwischen den Departementen und dem Bundesrat, angewendet (VGE VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1; vgl. BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2). Zudem besteht über den Entscheid hinaus zum Schutz des Kollegialitätsprinzips keine Einsicht in Unterlagen,

die Rückschlüsse auf die Standpunkte einzelner Exekutivmitglieder erlauben würden (VGE VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1 E. 5.1; BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.7.4). Nur so kann die freie Willens- und Meinungsbildung und damit der Entscheidungsprozess im Exekutivorgan geschützt werden (VGE VD.2018.5 vom 12. September 2018 E. 5.1 E. 5.1).

5.3.2 Die Kantonale Krisenorganisation (KKO) ist das Stabs- und Führungsorgan des Kantons für besondere und ausserordentliche Lagen. Sie untersteht dem Regierungsrat (§ 1 Abs. 2 der Verordnung über die KKO [KKO VO, SG 153.200]). Die KKO besteht aus dem Kantonalen Krisenstab und einer Geschäftsstelle KKO (§ 2 Abs. 3 KKO VO). Zu den Aufgaben der KKO gehört es, den Regierungsrat in der Vorsorge und Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen zu beraten und die dazu notwendigen Vorbereitungen zu treffen (§ 8 Abs. 1 lit. a KKO VO). Damit besteht kein Zweifel an der Richtigkeit der Feststellung der Staatskanzlei, der «2. Orientierungsrapport KKS-Teilstab COVID-19» sei im Hinblick auf die Beschlussfassung des Regierungsrats abgehalten worden (Vernehmlassung vom 19. Mai 2021 S. 3). Zudem bildete das Protokoll dieses Rapports gemäss der unbestrittenen Feststellung der Staatskanzlei eine wesentliche Grundlage des Meinungs- und Willensbildungsprozesses des Regierungsrats. Somit handelt es sich beim Protokoll um ein Dokument, das von einem Beratungsgremium des Regierungsrats im Hinblick auf die Beschlussfassung des Regierungsrats erstellt worden ist und deren Vorbereitung gedient hat. Als solches wird es bei teleologischer Auslegung von § 24 Abs. 1 IDV erfasst. Folglich hat die Staatskanzlei auch den Zugang zu diesem Protokoll zu Recht vollständig verweigert.

5.3.3 Ob der Zugang zum Protokoll gemäss § 25 Abs. 1 IDG ausgeschlossen ist oder auch gemäss § 29 Abs. 1 IDG verweigert werden darf, kann mangels Entscheidungsrelevanz offenbleiben.

E. 6

6.1 Der Rekurrent bringt schliesslich vor, der Bund habe trotz anhaltender Covid-19-Pandemie stets transparent informiert und dazu den Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements vom 11. Dezember 2020 veröffentlicht. Zudem habe das Eidgenössische Departement des Innern auf Gesuch einer Privatperson drei interne Dokumente herausgegeben (zwei Schreiben des Bundesrates Alain Berset zu Händen des Bundesrates und eine Notiz von Patrick Mathys, Leiter Sektion Krisenbewältigung, zu Händen Alain Berset). Im Lichte dieser Zugangspraxis auf Bundesebene erweise sich die Verweigerung der Staatskanzlei, interne Dokumente herauszugeben, als unbegründet (Rekursbegründung Ziff. 53■57).

6.2 Diese vom Rekurrenten erwähnten Dokumente unterscheiden sich von denjenigen, die Gegenstand des vorliegenden Rekurses bilden, und sind von Bundesbehörden gestützt auf im vorliegenden Fall nicht anwendbare gesetzliche Grundlagen zugänglich gemacht worden.

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