

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2024.98 vom 14. Juni 2024

BS Appellationsgericht, 2024-06-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2024.98

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2024.98 du 14 juin 2024

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2024.98 del 14 giugno 2024

Volltext

Appellationsgericht

des Kantons Basel-Stadt

als Verwaltungsgericht

Dreiergericht

VD.2024.98

URTEIL

vom 27. Februar 2025

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, lic. iur. André Equey,

Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller

und Gerichtsschreiberin Dr. Michèle Guth

Beteiligte

A____ Rekurrent

[...]

vertreten durch [...], Advokatin,

[...]

gegen

Präsidialdepartement Basel-Stadt, Staatskanzlei

Marktplatz 9, 4001 Basel

B____ AG Beigeladene

[...]

Gegenstand

Rekurs gegen eine Verfügung der Staatskanzlei

vom 14. Juni 2024

betreffend Ablehnung des Informationszugangs

Mit Schreiben vom 4. Mai 2024 (bei der Staatskanzlei eingegangen am 6. Juni 2024)

ersuchte A____ (Rekurrent) um Zugang zur zweiten Grundsatzvereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und der B____ AG vom 27. November/4. Dezember

2023. Dieses Gesuch wies die Staatskanzlei mit Verfügung vom 14. Juni 2024 ohne Erhebung von Kosten ab.

Mit Eingaben vom 22. Juni und 12. Juli 2024 erhob der Rekurrent gegen diese Verfügung Rekurs an das Verwaltungsgericht, mit welchem er deren kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung und die Gewährung von Einsicht in die genannte zweite Grundsatzvereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und der B_____ AG beantragte. Eventualiter ersuchte er um teilweise Einsicht und subeventualiter um die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Gewährung der teilweisen Einsicht. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt der Verein A_____, es sei die Vorinstanz zu verpflichten, dem Appellationsgericht die genannte zweite Grundsatzvereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und der B_____ AG einzureichen. Mit Vernehmlassung vom 16. September 2024 reichte die Staatskanzlei die Grundsatzvereinbarung in vollständiger sowie in geschwätzter Fassung ein. Sie beantragte die vollumfängliche, kostenfällige Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter verlangte sie, dem Rekurrenten den Zugang zur zweiten Grundsatzvereinbarung in dem Sinne zu beschränken, als dass ihm lediglich die geschwätzte Fassung ausgehändigt wird. Hierzu replizierte der Rekurrent mit Eingabe vom 18. Oktober 2024 und stellte den Verfahrens Antrag, dass das Verfahren vordringlich zu führen und noch im Jahr 2024 ein Entscheid zu fällen sei. Mit Eingabe vom 22. Oktober 2024 reichte er einen Nachtrag zur Replik ein. Darauf duplizierte die Staatskanzlei mit Eingabe vom 6. November 2024 und informierte das Gericht mit Eingabe vom 15. November 2024 darüber, dass die Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates anlässlich der Vorstellung des Bebauungsplans [] am 7. November 2024 über den Inhalt der strittigen zweiten Grundsatzvereinbarung in Kenntnis gesetzt worden sei. Die weiteren Einzelheiten der Standpunkte ergeben sich, soweit sie von Bedeutung sind, aus den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil ist unter Beizug der Akten auf dem Zirkulationsweg ergangen.

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die 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 Der Rekurrent ist ein Verein bestehend aus Anwohnern und Hauseigentümern im [], die in der Nähe oder unmittelbar angrenzend an das Gebiet wohnhaft sind, das mit dem Bebauungsplan betreffend das [...] neugestaltet werden soll. Er 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.

1.3 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).

2.

2.1 Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat mit der Geschäftsleitung der B_____ AG mit Datum vom 27. November 2023 und 4. Dezember 2023 eine «zweite Grundsatzvereinbarung» betreffend der baulichen Entwicklung des [...] Areal in Basel abgeschlossen, «die sich auf die Ratschläge zum [...] abstützt» und noch relevante Inhalte aus früher zwischen den Parteien getroffenen Vereinbarungen aufnimmt. Mit dieser Grundsatzvereinbarung wollen die Parteien «Vollzugssicherheit für die Umsetzungsphase schaffen» und «über den gesetzlichen Rahmen hinaus einzelne für die weitere Entwicklung und Zusammenarbeit massgebliche Punkte» vereinbaren. Diese zweite Grundsatzvereinbarung ersetzt unter Vorbehalt der Rechtskraft der Nutzungsplanung zum [...] die zwischen den Parteien abgeschlossene Grundsatzvereinbarung vom 16. Mai 2008. Sie wurde deshalb unter dem Vorbehalt abgeschlossen, «dass die dem Grossen Rat vorgelegte Nutzungsplanung mit dem Bebauungsplan betreffend das [...] (mit welchem der geltende Bebauungsplan Nr. 193 abgelöst wird) rechtskräftig wird». Für den Fall, dass der neue Bebauungsplan [...] nicht rechtskräftig werden sollte, wurde festgestellt, dass der Vertragsinhalt nicht wirksam und die Grundsatzvereinbarung vom Mai 2008 inkl. aller Anhänge, Änderungen und Ergänzungen weiterhin gelten solle. Schliesslich wurde vereinbart, dass beide Parteien den Abschluss der Grundsatzvereinbarung und die darin formulierte Absicht in der Kommunikation erwähnen dürfen. «Weitergehende Auskünfte zum Inhalt der Grundsatzvereinbarung sollen zur Vermeidung von Missverständnissen vorgängig zwischen den Parteien abgestimmt werden». Zudem wurde vereinbart, dass «wo Inhalte dieser Vereinbarung in sachlichem Zusammenhang mit Geschäften der Kommissionen des Grossen Rats stehen», diese mit Inhalt gegenüber den jeweils mit den Geschäften betrauten Kommissionen bekanntgegeben werden darf.

2.2 Das Gesuch des Rekurrenten um Zugang zu dieser Grundsatzvereinbarung behandelte die Staatskanzlei als Gesuch um Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen gemäss § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, SG 153.260). Gemäss § 30 Abs. 1 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV, SG 153.270) ist die Staatskanzlei für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips bei den Geschäften des Regierungsrats zuständig. Sie erwog, dass die Bekanntgabe von Informationen gemäss § 29 Abs. 1 IDG ganz oder teilweise zu verweigern sei, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehe. Ein entgegenstehendes privates Interesse liege dabei gemäss § 29 Abs. 3 lit. c IDG unter anderem dann vor, wenn das Gesuch Informationen betreffe, die dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig mitgeteilt worden seien und deren Geheimhaltung es zugesichert habe. Sie verwies dabei auf die in der Vereinbarung enthaltene Vertraulichkeitsklausel. Die auf freiwilliger Basis abgeschlossene Vereinbarung des Kantons mit der B_____ AG enthalte Informationen von einer Privatperson wie auch von einem öffentlichen Organ. Das private Interesse der B_____ AG daran, die Öffentlichkeit nicht über die Inhalte zu informieren, überwiege die öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe der Vereinbarung. Hierfür spreche, dass diese Vereinbarung nur dann in Kraft trete, wenn der Bebauungsplan [...] rechtskräftig werde. Das Interesse der Öffentlichkeit an einer Information, die eventuell nicht oder noch nicht zum

Tragen komme, wiege nicht schwerer als das private Interesse der B_____ AG an der durch den Kanton zugesicherten Geheimhaltung des Inhalts der Grundsatzvereinbarung.

2.3 Mit seinem Rekurs rügt der Rekurrent eine Verletzung der Art. 4 und 7 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07) wie auch von Art. 10g des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01), der Öffentlichkeit von Raumplänen gemäss Art. 4 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) sowie der Garantie der freien Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101), eine Verletzung der Planauflagepflicht gemäss § 109 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG, SG 730.100), des raumplanungsrechtlichen Rechtsschutzes gemäss Art. 33 RPG und § 113 Abs. 1 und 2 BPG wie auch des kantonalen Öffentlichkeitsprinzips gemäss § 75 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) und des dieses konkretisierenden Einsichtsanspruchs gemäss §§ 25 und 29 des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG; SG 153.260).

3.

3.1 Mit Bezug auf die Aarhus-Konvention macht der Rekurrent geltend, dass diese die Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitwirkung in Umweltangelegenheiten fördere und dazu insbesondere das voraussetzungslose Recht auf Einsicht in Umweltinformationen gewähre (Art. 4 Aarhus-Konvention), für welches kein Interessennachweis verlangt werden könne. Dieses Recht sei auch in Art. 10g USG festgehalten worden, wobei sich der Anspruch auf Einsicht in Umweltinformationen gemäss Art. 10g Abs. 4 USG auf kantonaler Ebene nach kantonalem Recht richte. Dabei müssten aber die Vorgaben der Aarhus-Konvention im Einzelfall eingehalten werden. Zu den Informationen über die Umwelt gehörten gemäss der nicht abschliessenden Aufzählung in Art. 2 Ziff. 3 der Aarhus-Konvention alle Informationen in jedweder Form, die einen Bezug zum Zustand der Umwelt hätten. Gemäss Art. 2 Ziff. 3 lit. b der Aarhus-Konvention zählten dazu nicht nur (direkte) Informationen über Umweltbestandteile, sondern auch menschliche oder nicht menschliche Faktoren, welche geeignet seien, Umweltelemente zu beeinflussen. Unter «Tätigkeiten und Massnahmen» gemäss Art. 2 Ziff. 3 lit. b Aarhus-Konvention fielen insbesondere auch staatliche Vereinbarungen mit Privaten, sofern sie geeignet seien, sich auf Umweltbestandteile auszuwirken. Dabei sei es unerheblich, ob die Tätigkeit, Massnahme oder Vereinbarung vom Staat selbst als «umweltbezogen» bezeichnet werde, massgeblich sei die materielle Beurteilung des Inhalts des behördlichen Akts. Auch Vereinbarungen mit Privaten über die Finanzierung würden als Informationen über die Umwelt gemäss Art. 2 Ziff. 3 der Aarhus-Konvention gelten, wenn sich die Finanzierung auf Massnahmen beziehe, welche die Umwelt beträfen. Die Konvention sei gemäss der herrschenden Lehre direkt anwendbar.

Der Rekurrent bringt vor, dass ihm der Inhalt der Grundsatzvereinbarung zwar unbekannt sei, diese aber offenbar in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem aktuell in der Planung stehenden Bebauungsplan «[...]» stehe, da sie im Grossen Rat der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) wie auch zum Mitbericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) gleichzeitig mit dem Ratschlag zu diesem Bebauungsplan überwiesen worden sei. Sie stehe offenbar auch unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Bebauungsplan «[...]» in Rechtskraft erwachse. Die Grundsatzvereinbarung existiere somit nicht losgelöst vom Bebauungsplan. Sie sei formell und materiell damit verknüpft. Bei der Genehmigung des Bebauungsplans «[...]» handle es sich ohne Zweifel um ein

umweltbezogenes Entscheidungsverfahren. Wie dem Ratschlag entnommen werden könne habe der Bebauungsplan in vielerlei Hinsicht Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf die Grün- und Freiraumgestaltung des Gebiets, auf die Verkehrssituation, auf die Energieeffizienz und Nachhaltigkeit, auf das Stadtklima, auf Naturwerte und Bäume sowie auf den Schattenwurf. Die Grundsatzvereinbarung müsse daher als «Information über die Umwelt» gemäss Art. 2 Ziff. 3 Aarhus-Konvention angesehen werden. Aus der gleichzeitigen Zuweisung von Ratschlag und Grundsatzvereinbarung an die beiden grossrätlichen Kommissionen folge, dass die Kenntnis des Inhalts der Grundsatzvereinbarung für einen Entscheid über den Bebauungsplan entscheidend oder zumindest hilfreich sei. Die Grundsatzvereinbarung sei daher unter die Begriffe der «Tätigkeiten oder Massnahmen [...], die sich auf die unter Buchstabe a genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken» sowie die «Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden» gemäss Art. 2 Ziff. 3 lit. b der Aarhus-Konvention zu subsumieren. Auch die Zuweisung der Grundsatzvereinbarung mit dem Ratschlag an die UVEK spreche dafür, dass die Grundsatzvereinbarung Informationen enthalte, die aus Umwelt- oder Verkehrsperspektive relevant seien, und daher als «Informationen über die Umwelt» gemäss der Aarhus-Konvention zu qualifizieren seien. Es bestehe daher grundsätzlich ein voraussetzungsloses Recht auf Einsicht der Öffentlichkeit in dieses Dokument. Die eng auszulegenden Ablehnungsgründe gemäss Art. 4 Ziff. 3 und 4 der Aarhus-Konvention seien nicht erfüllt. Es handle sich insbesondere nicht um Vorgänge in den Beratungen gemäss Art. 4 Ziff. 4 lit. a der Aarhus-Konvention oder um die Vertraulichkeit der Beratungen respektive um Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gemäss Art. 4 Ziff. 4 lit. d der Aarhus-Konvention, zumal dies von der Vorinstanz auch nicht geltend gemacht werde. Auch Art. 4 Ziff. 4 lit. g der Aarhus-Konvention komme nicht zur Anwendung. Die Ausnahme diene dem Schutz des «Informationsflows» zwischen privaten Unternehmen und dem Staat, wenn Unternehmen mehr Informationen über ihre Umwelteinwirkungen an die Behörden gäben, als sie rechtlich verpflichtet werden könnten. Die Vereinbarung an sich falle aber nicht unter den Schutz der Bestimmung. Es bestehe auch ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Öffentlichkeit Einsicht habe, zu was das Gemeinwesen sich gegenüber einem privaten Unternehmen verpflichtet und was dieses im Gegenzug dem Gemeinwesen anbietet. Dies gelte insbesondere dann, wenn diese Vereinbarung Auswirkungen auf ein umweltbezogenes Entscheidungsverfahren habe. Es bestehe daher unter der Aarhus-Konvention kein Ausnahmetatbestand, der die Verweigerung der Einsicht in die Grundsatzvereinbarung rechtfertigen würde.

3.2 Die Vorinstanz bestreitet die direkte Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention und macht geltend, dass der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen sich vor kantonalen Behörden nach kantonalem Recht richten würde. Die Konvention habe keine direkte Verbindlichkeit für die kantonalen Behörden.

3.3 Gemäss Art. 3 Abs. 1 Aarhus-Konvention sind die Staaten verpflichtet, die Vorgaben des Übereinkommens mittels Gesetzgebungs- und sonstiger Massnahmen umzusetzen. Sie erlangt daher primär bei der Auslegung des nationalen Umweltrechts Bedeutung. Die Frage einer unmittelbaren Anwendbarkeit («self-executing»-Charakter) stellt sich daher bei der Auflösung von Widersprüchen zwischen der Konvention und dem schweizerischen Recht (Thurnherr, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des

Bundesverwaltungsgerichts, URP 2017 512, 523). Sowohl das Bundesgericht (BGE 144 II 91 E. 2.4.7) wie auch das Bundesverwaltungsgericht (BVGE 2016/9 E. 7.5.5; dazu Thurnherr, a.a.O., 520 f.) liessen die Frage einer darüberhinausgehenden, direkten Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention offen. Der Konvention kommt aber in jedem Fall Bedeutung bei der völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung des landesrechtlich anwendbaren Rechts zu (Thurnherr, a.a.O., 523 f.). Demgegenüber wird in der Lehre darüber hinaus postuliert, dass der Informationsanspruch gemäss Art. 4 der Aarhus-Konvention «aufgrund seiner hinreichend klaren und bestimmten Vorgaben als unmittelbar anwendbar» gelte (Thurnherr, a.a.O., 524 m.H. auf Errass, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, URP 2004 47, S. 88 f.; Flückiger, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention D'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, URP 2009 749, S. 786; Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, Diss. Zürich, 2003, S. 282 ff.).

3.4 So oder anders stellt sich zunächst die Frage, ob die streitgegenständliche Grundsatzvereinbarung in den Geltungsbereich der Aarhus-Konvention fällt.

Der Begriff der «Informationen über die Umwelt» wird in Art. 2 Abs. 3 der Aarhus-Konvention präzisiert. Darunter fallen unter anderem sämtliche Informationen über Faktoren wie Lärm sowie Tätigkeiten oder Massnahmen, die sich auf den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen auswirken oder wahrscheinlich auswirken (BVGE 2016/9 E. 7.5.1.1). Die streitgegenständliche Grundsatzvereinbarung bezieht sich unter anderem auf den Klimaschutz, die Biodiversität, auf Grün- und Freiräume wie auch den Verkehr. Sie enthält selber zwar keine Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen. Es handelt sich aber um eine freiwillige, zwischen dem Kanton und einer Privatperson ausgehandelte Vereinbarung, die sich auf Umweltbestandteile auswirken soll. Sie enthält daher damit Umweltinformationen im obgenannten Sinn (Errass, a.a.O., S. 58). Daraus folgt, dass der Kanton der Öffentlichkeit im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften grundsätzlich den Zugang zu dieser Vereinbarung sicher zu stellen hat (Art. 4 Abs. 1 Aarhus-Konvention).

Davon ist in den in Art. 4 Abs. 4 der Aarhus-Konvention vorgesehenen Fällen abzusehen. Demnach kann ein Antrag auf Informationen über die Umwelt unter anderem abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden negative Auswirkungen hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist (lit. a); wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hätte, sofern diese rechtlich geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen (lit. d) oder auf die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, sofern dieser Dritte der Veröffentlichung des Materials nicht zustimmt. Die in der Konvention abschliessend aufgezählten Ablehnungsgründe sind dabei eng auszulegen (vgl. Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, Bundesblatt [BBl] 2012 4324, 4336; Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Zu Reichweite und Schranken des Rechts und der Pflicht staatlicher Behörden zur Verbreitung oder Weitergabe von

Umweltinformationen unter besonderer Berücksichtigung wissenschaftlicher Untersuchungen, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für Umwelt [BAFU], Januar 2014, S. 17).

3.5 Mit Inkrafttreten der Aarhus-Konvention wurde das Öffentlichkeitsprinzip im Umweltrecht auf Bundesebene in Art. 10g USG verankert. Danach haben Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf Zugang zu Dokumenten, die Umweltinformationen enthalten. Diese Bestimmung gilt für Bund und Kantone. Bei den kantonalen Behörden richtet sich der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen jedoch nach dem kantonalen Recht (Art. 10g Abs. 4 USG).

Gemäss § 75 Abs. 2 KV besteht das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Gesetz bestimmt das Nähere (§ 75 Abs. 3 KV). Damit soll das Handeln der öffentlichen Organe transparent gestaltet und dadurch die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte gefördert werden, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 1 Abs. 2 lit. a IDG). Bei diesem Einsichtsrecht im Sinn des allgemeinen, jeder Person zustehenden Rechts auf Zugang zu amtlichen Akten bzw. 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. Entsprechend vermittelt § 25 Abs. 1 IDG jeder Person einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die bei bestimmten öffentlichen Organen vorhanden sind («access to one, access to all», Ratschlag des Regierungsrates Nr. 08.0637.01 betreffend IDG vom 10. Februar 2009 [Ratschlag IDG], 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 N 10). Der Informationszugang nach § 25 Abs. 1 IDG ist zwar Ausnahmen und Einschränkungen unterworfen, aber in dem Sinne «voraussetzungslos», dass er nicht an einen Interessennachweis seitens des Gesuchstellers gebunden ist (Rudin, a.a.O., § 25 N 14). Das «Jedermanns-Recht» besteht mithin unabhängig von der Interessenlage des Gesuchstellers. Massgebend ist vielmehr das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an einer transparenten Verwaltung (VGE VD.2019.130 vom 25. April 2020 E. 3.2; VD.2012.179 vom 19. Juni 2013 E. 5).

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. § 29 Abs. 2 und 3 IDG nennen 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. statt viele VGE VD. 2017.167 vom 15. November 2017 E. 4.2).

3.6

3.6.1 Die Staatskanzlei verweigerte die Bekanntgabe des Inhalts der zweiten Grundsatzvereinbarung zwischen dem Regierungsrat und der Beigeladenen gestützt auf § 29 Abs. 3 lit. c IDG. Demnach liegt ein privates Interesse vor, wenn die Bekanntgabe von

Informationen verlangt wird, die dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung es zugesichert hat. Es trifft zwar zu, dass der Abschluss der strittigen Grundsatzvereinbarung nicht aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht, sondern freiwillig erfolgte. Wie die Staatskanzlei selbst ausführt, handelt es sich bei der Grundsatzvereinbarung um eine gemeinsame Absichtserklärung zwischen der Beigeladenen und dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. Es ist fraglich, ob damit eine freiwillige Mitteilung einer Information durch die Beigeladene, deren Geheimhaltung ihr das öffentliche Organ zusicherte, vorliegt. Als Beispiele für die freiwillige Mitteilung einer Information wird in der Literatur etwa die Meldung eines Verstosses gegen eine gesetzliche Vorschrift durch den Arbeitgeber genannt, die eine Privatperson nur vornehmen will, wenn ihr absolute Vertraulichkeit zugesichert wird (Rudin, a.a.O., § 29 Rz. 54). Damit sollen Informationen geschützt werden, zu deren Mitteilung die Privatperson nicht bereit wäre, wenn diese Information trotz Zusicherung der Geheimhaltung bekannt gegeben werden könnten (vgl. Rudin, § 29 Rz. 50). Bei § 29 Abs. 3 IDG geht es somit um den Schutz der Privatsphäre eines Informanten, welcher der Verwaltung freiwillig Informationen gibt.

Vorliegend haben die Parteien vereinbart, die Tatsache, «dass eine Grundsatzvereinbarung abgeschlossen wurde sowie die in Ziff. 1 der vorliegenden Grundsatzvereinbarung formulierte Absicht in der Kommunikation erwähnen» zu dürfen. «Weitergehende Auskünfte zum Inhalt der Grundsatzvereinbarung sollen zur Vermeidung von Missverständnissen vorgängig zwischen den Parteien abgestimmt werden». Es stellt sich die Frage, ob damit absolute Vertraulichkeit zugesichert wurde. Den Akten lässt sich jedenfalls nicht entnehmen, dass die Parteien nach Erhalt des Einsichtsgesuchs über die Erteilung von weitergehenden Auskünften diskutiert haben. Die Beigeladene lässt sich dazu auch nicht vernehmen. Auch auf das Kommissionsgeheimnis gemäss § 60 ff. des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) kann sich die Staatskanzlei nicht berufen. Die Grundlagen der Kommissionsverhandlungen zum Bebauungsplan sind gemäss § 109 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG, SG 730.100) öffentlich. Ob damit § 29 Abs. 3 lit. c IDG hier überhaupt Anwendung finden kann, ist indes nicht abschliessend zu klären, weil auch eine vereinbarte Geheimhaltungspflicht hinsichtlich eines Informationszugangsgesuchs zum Vereinbarungsgegenstand keine absolute Sperrwirkung hat, weshalb in jedem Fall eine Interessenabwägung vorzunehmen ist.

3.6.2 In ihrer Vernehmlassung weist die Staatskanzlei darauf hin, es bestehe die Gefahr, dass der Rekurrent und damit auch weitere Personen oder Medien etc. das Wissen um die vertraulich vereinbarten Grundsätze ausnützen, um die Beigeladene damit faktisch unter Druck zu setzen und dieses Wissen für die Durchsetzung eigener Interessen zu benutzen. Das langjährig aufgebaute und gut funktionierende Vertrauensverhältnis zwischen der Beigeladenen und dem Kanton, das überhaupt erst zum Bekenntnis zu diesen Leitbildern und Grundsätzen in der Grundsatzvereinbarung geführt habe, wäre für künftige Verhandlungen schwer beeinträchtigt. Dies spreche klar für ein überwiegendes privates Interesse an der Geheimhaltung der Grundsatzvereinbarung. Zudem bestehe die Gefahr eines Schadens für die Beigeladene und auch den Kanton hinsichtlich weiterer künftiger Zusammenarbeit.

Diesbezüglich kann auch auf § 29 Abs. 2 lit. d IDG verwiesen werden, wonach ein öffentliches Interesse, das einer Zugangsgewährung entgegenstehen kann, vorliegt, 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 kann 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.2020.138 vom 3. Mai 2021 E. 4.3.2, VD.2019.138 vom 12. Februar 2020 E. 4.1; Rudin, Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum IDG des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, Art. 29 N 34). Dabei handelt es sich um ein öffentliches Interesse, auf das sich die Staatskanzlei indes nicht beruft. Sie macht vielmehr geltend, es sei das private Interesse der Beigeladenen, die Öffentlichkeit nicht über die Inhalte der Vereinbarung zu informieren. Ansonsten würde das Vertrauensverhältnis zwischen der Beigeladenen und dem Kanton nachhaltig geschädigt.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass das öffentliche Organ ■ ungeachtet des Informationsgehalts ■ generelle verbindliche Geheimhaltung zusagen kann (vgl. auch Rudin, § 29 Rz. 55). Wie dargelegt geht es darum, Informationen zu schützen, die die Privatperson dem öffentlichen Organ nur im Wissen um die Vertraulichkeit mitgeteilt hat. Die allgemeinen Ausführungen der Staatskanzlei lassen nicht darauf schliessen, dass der Regierungstat Informationen in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen der Beigeladenen und dem Regierungsrat von der Beigeladenen nur unter absoluter Vertraulichkeit erhalten hat. Es wird auch nicht dargelegt, welche Informationen die Beigeladenen das Unternehmen freiwillig herausgegeben hat. Diesbezüglich ist ihr privates Interesse an der Geheimhaltung nicht besonders stark zu gewichten.

Der Staatskanzlei ist es damit nicht gelungen, darzulegen, inwiefern die privaten Interessen der Beigeladenen überwiegen sollen. Diese liess sich im vorliegenden Verfahren zudem nicht vernehmen und verzichtete damit, ihre privaten Interessen an der Geheimhaltung der streitgegenständlichen Vereinbarung darzutun. Schliesslich ist die hier zu beurteilende Frage, ob die Interessen der Beigeladenen als hinreichender Ablehnungsgrund für die Verweigerung des Informationsrechtes des Rekurrenten genügen, im Licht der Aarhus-Konvention zu beurteilen. Diese sieht ausdrücklich vor, dass die Ablehnungsgründe eines Antrages auf Information eng auszulegen sind (vgl. oben E. 3.4). Die privaten Interessen der Beigeladenen sind somit zu relativieren.

3.6.3 Demgegenüber spricht das öffentliche Interesse an der Transparenz der Verwaltungstätigkeit für die Offenlegung der umstrittenen Grundsatzvereinbarung. Der Öffentlichkeitsgrundsatz soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern. Er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BGer 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.1 und 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.1; Blechta, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2014, N 4 ff. zu Art. 1 BGÖ). Dem Öffentlichkeitsprinzip kommen zwei charakteristische Merkmale zu: Zum einen sollen die Behörden zu einer aktiven Informationspolitik verpflichtet werden, indem sie von sich aus

Informationen über ihre Tätigkeit der Öffentlichkeit zugänglich machen. Zum anderen sollen Interessierte, ohne den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses, um Information nachsuchen können. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes fliesst aus dem Öffentlichkeitsprinzip für jede Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, ein subjektiver, individueller, gerichtlich durchsetzbarer Anspruch (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.1, 136 II 399 E. 2.1; BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.1). Entgegen der Ansicht der Staatskanzlei bedarf es damit keines Interessensnachweises für den Informationszugang des Rekurrenten.

Insgesamt ist nicht ersichtlich, weshalb die Öffentlichkeit nicht informiert werden kann, wie der Regierungsrat und die Beigeladene ihre Zusammenarbeit für den Fall der Rechtskraft des Bebauungsplans «[...]» in ihrer Vereinbarung geregelt haben. Demnach überwiegt das Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit das private Interesse der Beigeladenen an der Geheimhaltung der gesamten Grundsatzvereinbarung.

3.7 Soweit der Rekurrent sein Begehren darüber hinaus auch auf raumplanungsrechtliche Begründungen stützt, ist ihm nicht zu folgen. Raumpläne sind nach Art. 4 Abs. 3 RPG öffentlich und die Behörden haben gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten hat die Grundsatzvereinbarung mit der Frage der Genehmigung des Bebauungsplans «[...]» jedoch keinen untrennbaren Zusammenhang. Wie der Kanton und die Beigeladene ihre Zusammenarbeit für den Fall des Inkrafttretens des Bebauungsplanes regeln, braucht für die Planungsorgane nicht bekannt zu sein. Die Grundsatzvereinbarung tritt zwar nur dann in Kraft, wenn auch der Bebauungsplan rechtskräftig wird, dennoch ist sie nicht Teil des aufgelegten Bebauungsplans. Daher musste sie nicht mit dem Ratschlag offengelegt werden.

4.

4.1 Für den Fall der Gewährung des Zugangs zum strittigen Dokument beantragt die Staatskanzlei die Schwärzung von einzelnen Passagen, die «besonders sensitive Informationen» enthalten sollen. Die Inhalte würden insbesondere die wirtschaftlichen Interessen der Beigeladenen tangieren.

4.2 Ein mögliches privates Interesse, das zur Einschränkung des Informationszugangs führt, ist dann berührt, wenn durch die Bekanntgabe von oder den Zugang zu Informationen Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart würden (§ 29 Abs. 3 lit. b IDG). Dem Begriff der Geschäftsgeheimnisse werden etwa alle Informationen zugewiesen, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden (BGE 142 II 340 E. 3.2; Cottier, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Handkommentar Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Art. 7 N 41 ff.). Als Geschäftsgeheimnis kommen alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, wie Kenntnisse über die Organisation, die Kalkulation der Preise, den Kundenkreis, die Produktion, den Geschäftsgang (BVer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5.2; Cottier, a.a.O., Art. 7 N 43; Rudin, a.a.O., § 29 N 47 petit). Aus der Perspektive des betroffenen Unternehmens kommt es auf die mögliche Beeinflussung des Geschäftsergebnisses an, aus der Perspektive der Konkurrenten ist danach zu fragen, welche wirtschaftlichen Nutzen diese aus der Information ziehen könnten (VGE VD.2015.20 vom 2. Dezember 2016 E. 4.5.2).

4.3

4.3.1 Diesbezüglich ist für die einzelnen Passagen jeweils zu prüfen, ob ein Geschäftsgeheimnis vorliegt, das der Bekanntgabe der Information entgegensteht. Im Rahmen der Verhältnismässigkeit sind die Wahrung der Verhandlungsfähigkeit des Kantons und der Geschäftsgeheimnisse seiner Vertragspartner zu beachten. Damit kann Transparenz gewährt werden, ohne einen «gläsernen Geschäftspartner» zu schaffen (VGE VD.2017.134 vom 7. März 2018 E. 3.3, 3.5.1).

4.3.2 Unter dem Titel «Ausgangslage» (2., 6. und 7. Spiegelpunkt) sowie bei Ziffer 1.2 unter «1. Absicht» soll der Hinweis auf den Abschluss einer früheren Grundsatzvereinbarung) geschwärzt werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Information besonders sensitiv sein soll, ergibt sich doch bereits aus dem Titel «2. Grundsatzvereinbarung», dass der Regierungsrat und die Beigeladene bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Grundsatzvereinbarung abgeschlossen haben. Ebenfalls bekannt ist, dass die zweite Grundsatzvereinbarung von der Rechtskraft der Nutzungsplanung zum [...] (Ziff. 1.2) abhängig ist. Ein Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen ist nicht begründet und auch nicht ersichtlich.

In Ziffer 3.2 hat sich die Beigeladene zum Nachweis einer hochwertigen Gestaltung der Grünräume verpflichtet, wozu sie auch mit dem Bebauungsplan verpflichtet werden könnte. Inwiefern damit ein Geschäftsgeheimnis tangiert ist, ist nicht zu erkennen.

In diesen genannten Passagen ist somit keine Berührung der wirtschaftlichen Interessen der Beigeladenen ersichtlich, die das Interesse an der Transparenz der Behördentätigkeit überwiegen. Von einer Schwärzung dieser Passage ist folglich abzusehen.

4.3.3 Die Staatskanzlei beantragt sodann, in Ziffer 3.5 der Vereinbarung das Datum und die Beitragshöhe des Baurechtsvertrags [] zu schwärzen. Dies betrifft eine Abmachung zwischen der Beigeladenen und der Einwohnergemeinde Basel. Die Höhe des jährlichen Beitrags der Beigeladenen für die Unterhalts- und Pflegekosten des [] hat zwar wohl kaum Auswirkungen auf die Geschäftszahlen der Beigeladenen an sich. Ähnlich wie bei der Höhe einer Mietzinsvereinbarung kann hier aber ein Geschäftsgeheimnis bejaht werden.

Weiter soll Ziffer 4 der Vereinbarung geschwärzt werden. Darin geht es um Abmachungen mit Bezug auf eine allfällige Mehrwertabgabe. Die diesbezüglichen Grundsätze, dass keine Ausweitung der Bruttogeschossfläche von 170'400 m² erfolgen soll, sind bereits im Ratschlag ersichtlich (vgl. Ziff. 6.4 S. 32 des Ratschlags, act. 4/3). Die Ziffer enthält aber weitere Informationen über die konkreten Absichten auf der Grundlage des neuen Bebauungsplanes, welche Geschäftsgeheimnisse darstellen. Da darin auch keine Umweltinformationen enthalten sind, ist eine Ablehnung des Einsichtsgesuchs in Bezug auf die Ziffer 4 der Vereinbarung verhältnismässig.

Schliesslich verlangt die Staatskanzlei die Anonymisierung der Vertreter der Beigeladenen, die die Vereinbarung unterzeichnet hat. Wer für die Beigeladenen gehandelt hat, stellt ein Geschäftsgeheimnis dar und kann damit geschwärzt werden.

5.

Angesichts des überwiegenden Obsiegens des Rekurrenten hat er für das vorliegende Verfahren keine Kosten zu tragen. Zudem hat der Rekurrent Anspruch auf eine Parteientschädigung gegenüber der Staatskanzlei, da sich die Beigeladene nicht am Verfahren beteiligt hat. Mit Honorarnote vom 18. Oktober 2024 (act. 11) machte die

Rechtsvertreterin des Rekurrenten einen Aufwand von 16.09 Stunden à CHF 250.■ für die Einreichung des Rekurses und der Replik geltend. Danach reichte sie eine weitere Eingabe vom 22. Oktober 2024 ein, die mit CHF 125.■ (für 0,5 Stunden) zu vergüten ist. Insgesamt ergibt dies ein Honorar von CHF 4'147.50. Hinzu kommen die Auslagen. Gemäss § 23 Abs. 1 des Honorarreglements (HoR, SG 291.400) kann für Telefonate, Porti, Kopien usw. eine Pauschale von maximal 3% des Honorars, das heisst vorliegend CHF 124.50, in Rechnung gestellt werden. Insgesamt ergibt dies eine Parteientschädigung von CHF 4'272.■, zuzüglich 8,1 % MWST von CHF 346.■.

://: In teilweiser Gutheissung des Rekurses wird die Verfügung der Staatskanzlei vom 14. Juni 2024 aufgehoben und die Staatskanzlei wird angewiesen, dem Rekurrenten im Sinn der Erwägungen teilweise Einsicht in die zweite Grundsatzvereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und der B_____ AG vom 27. November/4. Dezember 2023 zu gewähren.

Für das verwaltungsgerichtliche Rekursverfahren werden keine Gerichtskosten erhoben.

Die Staatskanzlei hat dem Rekurrenten für das verwaltungsgerichtliche Rekursverfahren eine Parteientschädigung von CHF 4'272.■, einschliesslich Auslagen und zuzüglich MWST von CHF 346.■, insgesamt somit CHF 4'618.■ zu bezahlen.

Mitteilung an:

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Die Gerichtsschreiberin

Dr. Michèle Guth

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

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