

Auszug aus dem Protokoll
Sitzung vom 11. September 2018 hs
Versandt am **12. SEP. 2018**

Beschwerden

Beschwerde von Stefan **Thöni**, Steinhausen, gegen den Beschluss des Gemeinderates Steinhausen vom 9. April 2018 betreffend Gesuch um Zugang zu den Protokollen des Gemeinderates

A. Stefan Thöni, Steinhausen, reichte am 15. November 2015 beim Gemeinderat der Einwohnergemeinde Steinhausen ein Zugangsgesuch gestützt auf das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein und verlangte Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Gemeinderates seit dem 10. Mai 2014. Mit Schreiben vom 25. November 2015 teilte ihm der Gemeindeschreiber von Steinhausen mit, dass das Gesuch die amtlichen Dokumente, zu welchen er Zugang verlange, nicht hinreichend genau bezeichne. Bei den Protokollen des Gemeinderates handle es sich um Sammlungen einzelner Beschlüsse bzw. Dokumente. Insgesamt seien dies seit dem 10. Mai 2014 rund 600 Dokumente oder Beschlüsse. Der Gemeindeschreiber bat Stefan Thöni daher zu präzisieren, welches konkrete Dokument oder Geschäft er einsehen wolle. Stefan Thöni hielt in einem Antwortschreiben vom 30. November 2015 daran fest, dass er sämtliche Protokolle der Gemeinderatssitzungen zu allen Geschäften einsehen wolle.

B. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2015 trat der Gemeinderat Steinhausen auf das Zugangsgesuch von Stefan Thöni nicht ein, da es sich um eine unzulässige generelle Suchanfrage handle. Von Stefan Thöni gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerden wiesen der Regierungsrat des Kantons Zug mit Entscheid vom 13. September 2016 und das Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit Urteil V 2016 94 vom 7. März 2017 ab. Das Bundesgericht hiess die von Stefan Thöni erhobene Beschwerde hingegen mit Urteil 1C_155/2015 vom 17. Juli 2017 gut und verpflichtete den Gemeinderat Steinhausen, das Zugangsgesuch zu behandeln.

C. Am 30. August 2017 fand eine Besprechung der Gemeindepräsidentin und des Gemeindeschreibers von Steinhausen mit Stefan Thöni statt. Dabei wurde Stefan Thöni aufgezeigt, welche Schwierigkeiten sich der Gemeinde durch das umfangreiche Zugangsgesuch stellen, und er wurde aufgefordert, sein Zugangsgesuch auf eine geringere Dokumentenmenge einzuschränken. Stefan Thöni ersuchte in der Folge mit Schreiben vom 6. September 2017 um Zustellung der 38 Protokolldeckblätter der Gemeinderatssitzungen vom 14. Mai 2014 bis 15. November 2015. Diese wurden ihm am 18. September 2017 zugestellt. Mit Schreiben vom 6. November 2017 grenzte Stefan Thöni sein Zugangsgesuch auf 184 Gemeinderatsbeschlüsse aus dem entsprechenden Zeitraum ein.

D. Gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss vom 27. November 2017 wurde Stefan Thöni mit Schreiben vom 29. November 2017 mitgeteilt, dass für die Bearbeitung seines Zugangsgesuchs mit einem Aufwand von mindestens 92 Stunden gerechnet werde. Dieser Aufwand werde als erheblich im Sinne von § 17 Abs. 1 ÖffG eingestuft, weshalb er mit einer Gebühr von 2500 Franken zuzüglich Kosten für die Erstellung von Fotokopien zu rechnen habe. Stefan Thöni wurde die Gelegenheit gegeben, sein Zugangsgesuch zurückzuziehen oder näher einzugrenzen. Ausserdem wurde ihm in Aussicht gestellt, dass für die Gebühr ein Kostenvorschuss verlangt werde. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 hielt Stefan Thöni am Umfang seines Zugangsgesuchs gemäss Schreiben vom 6. November 2017 fest. Er stellte zugleich den Antrag

auf Herabsetzung der Kosten gemäss § 25 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Mit Beschluss vom 11. Dezember 2017 forderte der Gemeinderat Steinhausen ihn zur Bezahlung eines Kostenvorschusses von 2500 Franken auf. Stefan Thöni leistete diesen Kostenvorschuss fristgerecht.

E. Mit Beschluss vom 9. April 2018 befand der Gemeinderat Steinhausen über das Zugangsgesuch von Stefan Thöni. Er hielt vorab fest, dass insgesamt 174 Beschlüsse des Gemeinderates betroffen seien. Einige der verlangten Gemeinderatsbeschlüsse existierten nicht, da an den von Stefan Thöni genannten Daten keine Sitzungen des Gemeinderates stattgefunden hätten. Zu mehreren, genau bezeichneten Beschlüssen wurde Stefan Thöni der Zugang sodann vollumfänglich verweigert, weil überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstünden. Dies betreffe insbesondere auch Dokumente, in denen Personendaten nicht anonymisiert hätten werden können, weil die betroffenen Personen aus dem Kontext erkennbar bleiben würden. Des Weiteren gebe es Beschlüsse, die nicht zugänglich gemacht werden könnten, weil der politische oder administrative Entscheid noch offen sei oder weil die Position der Gemeinde oder anderer Organe und Körperschaften in laufenden und zukünftigen Verhandlungen gefährdet werden könnte. Auf die Einholung der Zustimmung von betroffenen Personen sei generell verzichtet worden, da sie bei der betroffenen Menge an Beschlüssen mit unverhältnismässigem Aufwand im Sinne von § 14 Abs. 2 ÖffG verbunden gewesen wäre. Zu allen übrigen Beschlüssen gewährte der Gemeinderat Steinhausen Stefan Thöni den Zugang, doch führte er aus, diese Dokumente seien wo nötig anonymisiert oder geschwärzt worden, weil überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstünden. Der Gemeinderat Steinhausen hielt in seinem Beschluss fest, dass diese Begründungen summarischer Natur seien. Sofern Stefan Thöni eine detaillierte Begründung zu einem einzelnen Dokument wünsche, werde er ersucht, beim Gemeinderat ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Der Gemeinderat werde dann zum konkreten Dokument einen Entscheid fällen, der mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden könne. Für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs sei schliesslich ein Aufwand von 73.5 Stunden entstanden, was einem Betrag von 4655 Franken entspreche. Da dieser Aufwand erheblich sei, würden Gebühren von 2500 Franken erhoben, was dem zulässigen Maximum gemäss § 5 Ziff. 61 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) entspreche. Diese Gebühr sei nicht prohibitiv, sondern decke bloss einen Teil des Aufwands. Die Gebühr von 2500 Franken wurde Stefan Thöni daher auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Eine von Stefan Thöni beantragte Kostenbefreiung gemäss § 25 Bst. c VRG lehnte der Gemeinderat hingegen ab, da keine Streitfrage vorliege, deren Beantwortung im öffentlichen Interesse liege.

F. Mit Eingabe vom 5. Mai 2018 erhob Stefan Thöni (nachfolgend: Beschwerdeführer) Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug und beantragte, der Beschluss des Gemeinderates Steinhausen vom 9. April 2018 sei teilweise aufzuheben und es sei die Herausgabe aller angefragten Beschlüsse in anonymisierter Form ohne zusätzliche Schwärzungen anzuordnen. Zudem seien die Kosten auf 500 Franken zu reduzieren. Eventualiter sei der Beschluss aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an den Gemeinderat Steinhausen zurückzuweisen. Zusätzlich seien die Verfahrenskosten zu erlassen. Zur Begründung brachte er vor, § 12 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) ermächtige die Gemeindebehörden, ihre Protokolle auf ihrer Webseite zu publizieren und dabei nur Daten von Privatpersonen zu anonymisieren. Es handle sich dabei um eine spezialgesetzliche Ausnahmebestimmung im Sinne von § 5 ÖffG. Wenn der Gemeinderat seine Protokolle bloss anonymisiert und ansonsten ungeschwärzt und ohne die weiteren Einschränkungen gemäss Öffentlichkeitsgesetz publizie-

ren dürfe, so dürfe er diese auf Anfrage hin auch herausgeben. Aus diesem Grund seien ihm sämtliche angefragten Beschlüsse in anonymisierter Form, aber ohne weitere Schwärzungen herauszugeben. Weiter machte der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Er brachte vor, der Gemeinderat Steinhausen habe die Verweigerung der Herausgabe einiger Beschlüsse sowie zahlreiche Schwärzungen in anderen Beschlüssen überhaupt nicht begründet. Damit verunmögliche er eine sachgerechte Anfechtung. Unerheblich sei, dass der Gemeinderat für Streitfälle vorschlage, ein neues Begehren zu stellen, da die Rechtsmittelbelehrung deutlich mache, dass es sich beim angefochtenen Entscheid nicht um einen Zwischenentscheid handle. Der Beschwerdeführer verlangte daher die Offenlegung der in der Beschwerdeschrift bezeichneten Beschlüsse oder Passagen. Bei anderen Beschlüssen rügte der Beschwerdeführer, dass Passagen geschwärzt worden seien, an deren Geheimhaltung kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse bestehe. Schliesslich machte der Beschwerdeführer geltend, die vom Gemeinderat berechneten Kosten von 4655 Franken hätten nicht in dieser Höhe anzufallen brauchen, wenn der Gemeinderat die Anfrage unter Berücksichtigung des vorgenannten § 12 Abs. 4 GG behandelt und die Protokolle elektronisch bearbeitet hätte, statt sie zu kopieren. Der Beschwerdeführer dürfe nicht mit Kosten belastet werden, die durch die fehlerhafte und ineffiziente Bearbeitung seines Zugangsgesuchs entstanden seien. Daher seien die Kosten deutlich zu reduzieren. Die Höhe der Kostenaufgabe von 2500 Franken wirke zudem prohibitiv, denn sie verunmögliche ihm, in Zukunft ähnliche Anfragen zu stellen. Damit würde die Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes unterlaufen. Schliesslich stellte er auch den Antrag, die Verfahrenskosten für das Beschwerdeverfahren seien zu erlassen, da er an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sei und die Beantwortung der aufgeworfenen Streitfragen im öffentlichen Interesse liege.

G. Mit Verfügung vom 15. Mai 2018 forderte die mit der Instruktion des Beschwerdeverfahrens beauftragte Sicherheitsdirektion den Beschwerdeführer zur Leistung eines Kostenvorschusses von 1200 Franken auf. Der Beschwerdeführer leistete diesen Kostenvorschuss fristgerecht.

H. Mit Begleitschreiben vom 25. Juni 2018 reichte der Gemeinderat Steinhausen seine Stellungnahme vom 18. Juni 2018 ein und schloss auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Gemeinderat machte geltend, der Zugang zu amtlichen Dokumenten richte sich gemäss § 12 Abs. 1 GG nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Bei der Prüfung des Zugangs zu Protokollen des Gemeinderates sei daher nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes vorzugehen. Bei § 12 Abs. 4 GG handle es sich um eine Analogie zu § 14 Abs. 1 ÖffG. Die Erwähnung der Anonymisierung von Personendaten befreie den Gemeinderat daher nicht davon, eine Prüfung der Zugangsgewährung nach Öffentlichkeitsgesetz durchzuführen. Die Bestimmung von § 5 ÖffG sei mithin nicht anwendbar. Zum Vorwurf betreffend Verletzung des rechtlichen Gehörs machte der Gemeinderat geltend, der teilweise eingeschränkte oder verweigerte Zugang sei summarisch begründet worden. Der Beschwerdeführer sei im Entscheid darauf hingewiesen worden, dass er eine detaillierte schriftliche Begründung zu den einzelnen Dokumenten verlangen könne. Dieses Vorgehen sei gewählt worden, um dem Beschwerdeführer die einzelnen Dokumente so schnell wie möglich zuzustellen und den erheblichen Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten. Der Gemeinderat habe dem Beschwerdeführer mit diesem Vorgehen entgegenkommen wollen. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers hätte sich ein solches Begehren von einem neuen Gesuch darin unterschieden, dass es viel schneller hätte bearbeitet werden können, sofern der Beschwerdeführer die Anzahl der Dokumente, für die er eine Begründung verlangt, niedrig gehalten hätte. Zu den Kosten führte der Gemeinderat schliesslich aus, dass der grosse Aufwand

durch die rechtliche Prüfung entstanden sei. Die erhobene Gebühr sei aufgrund des grossen Aufwands gerechtfertigt und bei Weitem nicht kostendeckend.

I. Der Beschwerdeführer reichte am 17. Juli 2018 eine Replik ein. Der Gemeinderat Steinhausen liess sich innert Frist nicht vernehmen und verzichtete damit auf die Einreichung einer Duplik.

J. Auf den weiteren Sachverhalt sowie die weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Der Regierungsrat erwägt:

I.

1. Anfechtungsobjekt ist ein Entscheid des Gemeinderates Steinhausen über ein Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Nach § 15 Abs. 2 ÖffG richtet sich der Rechtsschutz im Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Gemäss § 40 Abs. 1 i.V.m. § 43 Abs. 1 VRG kann gegen Entscheide des Gemeinderates innert 20 Tagen seit der Mitteilung beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Entsprechend ist der Regierungsrat zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2. Gemäss § 41 Abs. 1 Bst. a bis c VRG ist zur Erhebung einer Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder zu Unrecht keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c), wobei sämtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen. Gegenstand des angefochtenen Entscheids ist das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers, welchem vom Gemeinderat Steinhausen nur teilweise stattgegeben wurde. Der Beschwerdeführer ist damit durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat zudem ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Er ist deshalb im Sinne von § 41 Abs. 1 VRG zur Beschwerdeführung legitimiert.

3. Die Verwaltungsbeschwerde vom 5. Mai 2018 wurde form- und fristgerecht eingereicht. Auf die Verwaltungsbeschwerde ist deshalb einzutreten.

II.

1. Der Beschwerdeführer rügt den Beschluss des Gemeinderates Steinhausen vom 9. April 2018 sowohl in formeller wie auch materieller Hinsicht. In formeller Hinsicht macht er eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, indem er vorbringt, dass der Gemeinderat Steinhausen die Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu bestimmten Beschlüssen nicht begründet habe. In einem ersten Schritt ist diese Rüge zu prüfen, da eine Behandlung der materiellen Rügen nur dann vorzunehmen ist, wenn eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu verneinen ist.

2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör bildet Teil der in Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerten allgemeinen Verfahrensgarantien. Das rechtliche Gehör ist das persönlichkeitsbezogene Mitwirkungsrecht

der Verfahrensbeteiligten. Es gibt ihnen das Recht, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einsicht in die Akten zu nehmen und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Es gibt den Verfahrensbeteiligten Anspruch auf Abnahme ihrer erheblichen, rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweise und auf Mitwirkung an der Beweiserhebung. Überdies umfasst es das Recht auf Vertretung und Verbeiständung sowie auf Begründung von Entscheiden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 1002; BGE 140 I 99 E. 3.4 S. 102 f.). Der Gehalt des Rechts auf Begründung gibt den Verfahrensbeteiligten den Anspruch, die Beweggründe der verfügenden Instanz für ihren Entscheid zu erfahren. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Begründung von Entscheiden so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Die verfügende Instanz muss zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Es muss ersichtlich werden, wieso die Behörde vorgebrachte Äusserungen für unerheblich, unrichtig oder unzulässig hält. Die Behörde darf ihre Begründung dabei auf jene Aspekte beschränken, die sie aus sachlich haltbaren Gründen als wesentlich betrachtet. Es ist deshalb nicht erforderlich, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Die betroffene Person muss die Ausführungen der verfügenden Behörde jedoch nachvollziehen und in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren substantiiert bestreiten können, ohne dass sie auf Spekulationen darüber angewiesen ist, aus welchen Gründen gegen ihre Anträge entschieden wurde. Aus der Begründung muss mithin mittelbar oder unmittelbar ersichtlich sein, ob die Behörde ein Vorbringen überhaupt nicht in Betracht gezogen oder lediglich für nicht erheblich oder unrichtig gehalten hat (KASPAR PLÜSS, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 25 zu § 10 VRG-ZH; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 6 zu Art. 52 VRPG-BE).

3. In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die im angefochtenen Beschluss enthaltene Begründung ausreichend ist.

3.1 Mit dem angefochtenen Beschluss vom 9. April 2018 hiess der Gemeinderat Steinhausen das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers bloss teilweise gut. Er verweigerte den Zugang zu 14 mit Nummer und Datum genannten Beschlüssen mit dem Hinweis, dass überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen würden. Dies betreffe insbesondere auch Dokumente, in denen Personendaten nicht anonymisiert werden könnten, weil die betroffenen Personen aus dem Kontext erkennbar bleiben würden. Des Weiteren gebe es Beschlüsse, die nicht zugänglich gemacht werden könnten, weil der politische oder administrative Entscheid noch offen sei. Dies betreffe vor allem auch strategische bzw. finanzstrategische Beschlüsse, insbesondere mehrere Beschlüsse zur Strategie öffentlicher Bauten und Anlagen. Schliesslich gebe es auch Entscheide, die nicht offengelegt werden könnten, weil die Position der Gemeinde oder anderer Organe und Körperschaften in laufenden und zukünftigen Verhandlungen gefährdet werden könnte. Auf die Einholung der Zustimmung von betroffenen Personen sei generell verzichtet worden, da sie bei der vorliegenden Gesuchmenge mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden gewesen wäre. Zudem werde der Zugriff auf die Kommentierung der internen Ziele 2014 (GRB 2014-286) verweigert, weil diese von Anfang an nicht zur Veröffentlichung vorgesehen waren und den Charakter von persönlichen Zielsetzungen für die einzelnen Mitarbeitenden hätten. Diese Mitarbeitenden gelte es zu schützen. Zu den übrigen Dokumenten hielt der Gemeinderat fest, dass diese wo nötig anonymisiert worden seien. Wo überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen würden, seien auch Inhalte geschwärzt

worden. Der Veröffentlichung dieser Beschlüsse als Ganzes stünden jedoch keine überwiegen- den öffentlichen oder privaten Interessen entgegen.

3.2 Diese Ausführungen des Gemeinderates Steinhausen sind sehr summarischer Natur. Es ist bei einem Grossteil der Beschlüsse, zu welchen der Zugang verweigert wird, nicht erkenn- bar, aus welchem Grund genau ein Zugang nicht gewährt werden kann. Aus den Protokoll- deckblättern, welche dem Beschwerdeführer zur Auswahl der verlangten Dokumente zur Ver- fügung standen (vgl. Buchstabe C des Sachverhalts), lässt sich zwar anhand der Titel der je- weiligen Geschäfte bisweilen erahnen, was der Grund für die Verweigerung des Zugangs sein könnte. Der Beschwerdeführer rügt denn auch nur bei fünf der betroffenen Beschlüsse, dass der Zugang ihm ohne Begründung und ohne offensichtlichen Grund verweigert worden sei. Dies betrifft die Beschlüsse des Gemeinderates zu einem Landverkaufsangebot und zu einer Anfrage nach Einwohnerdaten inkl. nachfolgendem Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsge- richt. Auch hier liesse sich in etwa erahnen, welche Gründe einem Zugangsgesuch entgegen- stehen könnten, nämlich der Schutz der Verhandlungsposition des Gemeinderates bei ersterem Geschäft (§ 10 Bst. b ÖffG) und der Ausschluss des Zugangs zu Verfahren der Verwaltungs- rechtspflege (§ 4 Abs. 1 ÖffG). Dem Beschwerdeführer ist aber insofern Recht zu geben, als sein Anspruch auf rechtliches Gehör nicht damit erfüllt ist, dass er aus einer pauschalen Auf- zählung von Verweigerungsgründen den zutreffenden erahnen könnte. Auf diese Weise ist ihm eine sachgerechte Anfechtung des Beschlusses nicht möglich, müsste er die Begründung sei- nes Rechtsmittels doch auf blosser Mutmassungen stützen. Dies gilt im Übrigen umso mehr, soweit der angefochtene Entscheid eine beträchtliche Anzahl von weiteren Beschlüssen nur anonymisiert und/oder mit Schwärzungen freigibt. Die einzige Begründung, welche der Be- schwerdeführer hierzu vom Gemeinderat Steinhausen erhielt, war diejenige, dass überwiegen- de private oder öffentliche Interessen dies gebieten würden. Es ist bei der Durchsicht der ano- nymisierten oder geschwärzten Beschlüsse nicht erkennbar, welcher Grund der Einschränkung des Zugangs im Einzelfall zugrunde lag. In den meisten Fällen kann der Grund noch nicht ein- mal erahnt werden. Auch hier ist es dem Beschwerdeführer daher nicht möglich, die Beweg- gründe des Gemeinderates Steinhausen dahingehend zu verstehen und nachzuvollziehen, dass ihm eine sachgerechte Erhebung eines Rechtsmittels möglich wäre. Der Beschwerdefüh- rer moniert mithin zu Recht, dass ihm bei 21 genannten Beschlüssen der Zugang ohne Be- gründung teilweise verweigert werde. Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass die im angefochtenen Beschluss des Gemeinderates Steinhausen enthaltene Begründung den Anfor- derungen des Anspruchs auf rechtliches Gehör nicht genügt.

4. Der Gemeinderat Steinhausen war sich beim Erlass des angefochtenen Beschlusses be- wusst, dass dieser bloss eine summarische Begründung enthielt. Er teilte dem Beschwerdefüh- rer daher im angefochtenen Entscheid mit, dass er ersucht werde, beim Gemeinderat ein ent- sprechendes Begehren einzureichen, sofern er eine detaillierte Begründung zu einem einzel- nen Dokument wünsche. Der Gemeinderat werde dann zum konkreten Dokument einen Ent- scheid fällen, der mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden könne. Diese Vor- gehensweise läuft auf den Erlass einer Verfügung ohne Begründung hinaus. In einigen Kantonen ist diese Möglichkeit der Verfahrenserledigung vorgesehen. So kann gemäss § 10a Bst. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG-ZH; LS 175.2) auf die Begründung einer Anordnung verzichtet werden, wenn den Verfahrensbetei- ligten angezeigt wird, dass sie innert zehn Tagen seit der Mitteilung schriftlich eine Begründung verlangen können. Die Rechtsmittelfrist beginnt mit der Zustellung des begründeten Entscheids zu laufen. Das im vorliegenden Fall massgebliche Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zug ist freilich restriktiver in dieser Hinsicht. Gemäss § 20 Abs. 1 VRG ist der Entscheid in der Regel schriftlich zu begründen. Bei einseitigen Verwaltungsentscheiden kann auf eine schriftli- che Begründung verzichtet werden, wenn sie dem Begehren der antragstellenden Person voll

entsprechen und keine Rechte Dritter betreffen (§ 20 Abs. 2 VRG). Rechtsmittelentscheide können schliesslich im Dispositiv ohne Begründung oder mit einer Kurzbegründung mitgeteilt werden, worauf jede Partei innert 30 Tagen seit der Mitteilung schriftlich einen vollständig begründeten Entscheid verlangen kann. Andernfalls erwächst er in Rechtskraft (§ 20 Abs. 3 VRG). Im vorliegenden Fall erliess der Gemeinderat Steinhausen weder einen Rechtsmittelentscheid noch entsprach er dem Zugangsgesuch des Beschwerdeführers vollständig. Die von ihm gewählte Vorgehensweise kann sich mithin nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen und ist damit nicht zulässig. Dies muss im Übrigen umso mehr gelten, als die Vorgehensweise des Gemeinderates Steinhausen widersprüchlich war und den Beschwerdeführer in eine ungewisse Position versetzt hätte. Der Gemeinderat Steinhausen versah nämlich seinen Beschluss mit einer ordentlichen Rechtsmittelbelehrung. Die Frist für die Ergreifung eines Rechtsmittels begann folglich ab dem Folgetag von dessen Zustellung zu laufen. Hätte der Beschwerdeführer beim Gemeinderat ein Gesuch um eine detaillierte Begründung gestellt, hätte er sich nicht mit Sicherheit darauf verlassen können, dass er diese innert nützlicher Frist vor Ablauf der Rechtsmittelfrist erhalten hätte. Er hätte mithin riskiert, die Wahrung der Rechtsmittelfrist zu verpassen. Doch selbst wenn ihm die Begründung nach wenigen Tagen und wie vom Gemeinderat Steinhausen zugesichert mit einer neuen Rechtsmittelbelehrung zugegangen wäre, hätte sich die Frage gestellt, welche Verfügung die Rechtsmittelfrist nun auslöst. Eine Verfügung ist gemäss Legaldefinition ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 849). Die hoheitliche, individuell-konkrete, auf Rechtswirkungen ausgerichtete Anordnung in der Sache wurde allein durch den Beschluss vom 9. April 2018 erlassen. Nur damit wurde bestimmt, welche Dokumente der Beschwerdeführer einsehen kann und welche nicht. Eine später nachgereichte Begründung hätte – unabhängig von ihrer Bezeichnung oder Form – keinen Verfügungscharakter aufgewiesen, hätte sie doch selbst in der Sache nichts mehr rechtlich angeordnet, sondern bloss ausgeführt, welches die Motive der Behörde beim Erlass der ersten Verfügung waren (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 867). Daher konnte nur der Beschluss vom 9. April 2018 als Verfügung erlassen werden und die Rechtsmittelfrist auslösen. Das vom Gemeinderat Steinhausen gewählte Vorgehen erweist sich daher sowohl nach § 20 VRG als auch nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts als unzulässig. Eine mögliche, gesetzlich zulässige Variante wird in Erwägung 6 nachfolgend aufgezeigt.

5. Aufgrund der vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Gemeinderat Steinhausen den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt hat, indem er den Beschluss vom 9. April 2018 nicht mit einer ausreichenden Begründung versehen hat. Zu prüfen bleibt, ob dieser Verfahrensmangel im Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat geheilt werden kann. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem der Anhörung gleichgestellten Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f.; 136 V 117 E. 4.2.2.2 S. 126 f.; 133 I 201 E. 2.2 S. 204 f.). Im vorliegenden Fall kann der Regierungsrat gemäss § 42 Abs. 1 VRG den Beschluss des Gemeinderates Steinhausen mit voller Kognition überprüfen. Indes würde die Heilung des Verfahrensmangels der ungenügenden Begründung eines Entscheids voraussetzen, dass die Vorinstanz die Begründung im Rahmen ihrer Stellungnahme im Rechtsmittelver-

fahren nachgereicht hat. Dies hat der Gemeinderat Steinhausen indes unterlassen. Obwohl ihm aufgrund der Beschwerdeschrift bewusst sein musste, in welchen Punkten und mit welchen Argumenten der Beschwerdeführer seinen Entscheid rügte, unterliess er es, hierzu in seiner Stellungnahme irgendwelche weitergehenden Ausführungen zu machen. Es ist dem Beschwerdeführer daher nach wie vor nicht möglich, den angefochtenen Entscheid des Gemeinderates Steinhausen nachzuvollziehen und sachgerecht anzufechten. Auch der Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde steht vor demselben Problem. Zwar hat der Gemeinderat Steinhausen im vorliegenden Beschwerdeverfahren sämtliche vom Zugangsgesuch betroffenen Beschlüsse eingereicht, doch sind die meisten bereits anonymisiert und geschwärzt, so dass auch der Regierungsrat nicht erkennen kann, welches die Beweggründe des Gemeinderates Steinhausen waren. Doch selbst wenn dem Regierungsrat die Beschlüsse im Original vorliegen würden, könnte er eine Beurteilung der betroffenen Dokumente nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes nicht durchführen, ohne dass er sich dabei auf die Begründung des Gemeinderates Steinhausen stützen und diese überprüfen kann. Es geht nämlich nicht an, dass der Regierungsrat die fehlende Begründung der Vorinstanz durch seine eigene substituiert. Somit ist eine Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht möglich.

6. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung formeller Natur. Dies bedeutet, dass eine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zu dessen Gutheissung und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (ALAIN GRIFFEL, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 37 zu § 8 VRG-ZH). Da eine Heilung der Gehörsverletzung im vorliegenden Fall ausscheidet, ist der Beschluss des Gemeinderates Steinhausen vom 9. April 2018 aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen. Auf die weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers, insbesondere auf solche materieller Natur, braucht bei diesem Ausgang des Verfahrens nicht weiter eingegangen zu werden. Der Gemeinderat Steinhausen wird in der Sache eine neue Verfügung zu erlassen haben, welche eine hinreichende Begründung enthält. Dabei hat der Gemeinderat Steinhausen mehrere Möglichkeiten, um das Begründungserfordernis zu erfüllen. Einerseits kann er die Begründungen zur ganzen oder teilweisen Einschränkung des Zugangs sowie zu den Anonymisierungen in die Verfügung selbst aufnehmen. Gerade bei einem äusserst umfangreichen Zugangsgesuch wie demjenigen des Beschwerdeführers kann dies indes unübersichtlich und sehr aufwändig sein. Eine praktikablere und weniger aufwändige Vorgehensweise besteht darin, dass der Gemeinderat dem Beschwerdeführer den Entwurf der bloss summarisch begründeten Verfügung mit den verlangten und gegebenenfalls anonymisierten oder geschwärzten Dokumenten zur Stellungnahme zustellt und ihn auffordert mitzuteilen, zu welchen Dokumenten er eine ausführliche Begründung verlangt und bei welchen er mit dem summarisch begründeten Entwurf der Verfügung einverstanden ist. Bei denjenigen Dokumenten, bei welchen der Beschwerdeführer eine eingehende Begründung verlangt, ist diese in die Verfügung aufzunehmen. Bei den anderen Dokumenten hingegen kann der Gemeinderat die Verfügung mit bloss summarischer Begründung erlassen. Der Beschwerdeführer muss sich diesfalls nach Treu und Glauben auf seinem Verzicht auf eine eingehende Begründung behaften lassen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a. a. O., N. 717 ff.). Diese Vorgehensweise führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie das unter Erwägung 4 geprüfte Vorgehen des Gemeinderates Steinhausen beim Erlass des angefochtenen Beschlusses vom 9. April 2018. Sie entspricht indes den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und führt für den Beschwerdeführer zu keinen Rechtsnachteilen, da er selbst bestimmt, ob eine vollständige, teilweise oder bloss summarische Begründung in die Verfügung aufgenommen wird. Auch beginnt die Rechtsmittelfrist erst mit dem Empfang der Verfügung zu laufen und nicht schon mit dem summarisch begründeten Entwurf. Schliesslich sind weitere Varianten für den Erlass einer Verfügung in sehr umfangreichen Zugangsverfahren

denkbar. Der Gemeinderat kann auch lediglich die Grundsätze in der Verfügung selbst festhalten, für die detaillierte Begründung zu den einzelnen Dokumenten hingegen auf Beilagen verweisen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6241/2011 vom 12. Juni 2012 E. 1.4; BGE 113 II 204 E. 2 S. 205). So wäre es möglich, die Begründung in tabellarischer Form auf einem separaten Blatt zu erstellen (z.B. anhand von Spalten mit den Einschränkungsgründen und zeilenweiser Nennung der betroffenen Dokumente) oder die Begründung direkt auf den einzelnen Dokumenten (z.B. in gut lesbarer Handschrift) anzubringen. Denkbar wäre es auch, den einzelnen Dokumenten jeweils ein Beiblatt mit einer Begründung beizufügen. In der Wahl der aufgezeigten Formen ist der Gemeinderat Steinhausen letztlich frei.

III.

1. Im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat trägt grundsätzlich die unterliegende Partei die Verfahrenskosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Unterliegende Partei ist beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens der Gemeinderat Steinhausen. Gemäss § 24 Abs. 1 VRG belastet die entscheidende Behörde den Gemeinwesen, dem sie angehört, und dessen übrigen Behörden keine Kosten. Den übrigen Gemeinwesen sowie deren Behörden werden Kosten auferlegt, wenn sie am Verfahren wirtschaftlich interessiert sind oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben haben (§ 24 Abs. 2 VRG). Der Gemeinderat Steinhausen ist ein Organ der Einwohnergemeinde Steinhausen und gehört damit nicht dem gleichen Gemeinwesen an wie der Regierungsrat als kantonale Behörde. Zudem hat er durch die Verletzung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör einen groben Verfahrensmangel begangen. Daher sind der Einwohnergemeinde Steinhausen die Kosten des vorliegenden Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen. Gestützt auf § 1 Ziff. 1 des Verwaltungsgebührentarifs werden für Entscheide in Beschwerdesachen Gebühren zwischen 50 und 4400 Franken erhoben. In Anwendung des Regierungsratsbeschlusses vom 12. August 2003 sowie dessen Ergänzung vom 26. Juni 2007 werden die Verfahrenskosten vorliegend auf 1200 Franken (Fall mit anspruchsvoller Sach- und Rechtslage; sogenannter Normaltarif) festgesetzt. Die zuständige Direktion hat die Verfahrenskosten nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids bei der Einwohnergemeinde Steinhausen einzufordern. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von 1200 Franken ist ihm sodann nach Eintritt der Rechtskraft zurückzuerstatten.

2. Gemäss § 28 Abs. 2 VRG ist im Rechtsmittelverfahren der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen. Eine Parteientschädigung oder Umtriebsentschädigung an den Beschwerdeführer entfällt indes, da er keinen entsprechenden Antrag gestellt hat (GVP 1987/88 S. 123 ff.). Zudem ist er nicht anwaltlich vertreten und ihm sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren keine umfangreichen Umtriebe entstanden.

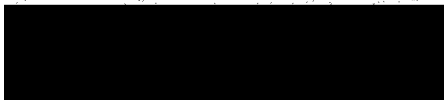
Der Regierungsrat beschliesst:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschluss des Gemeinderates Steinhausen vom 9. April 2018 wird aufgehoben. Die Sache wird an den Gemeinderat Steinhausen zurückgewiesen zum Erlass einer neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen.
- 2.1 Die Verfahrenskosten von 1200 Franken werden der Einwohnergemeinde Steinhausen auferlegt und von der zuständigen Direktion nach Eintritt der Rechtskraft eingefordert.

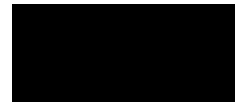
- 2.2 Der Kostenvorschuss von 1200 Franken wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft zurückerstattet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Mitteilung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizufügen.
5. Mitteilung an:
 - Stefan Thöni, Parkstrasse 7, 6312 Steinhausen (A-Post Plus)
 - Gemeinderat Steinhausen, Bahnhofstrasse 3, 6312 Steinhausen (A-Post Plus)
 - Sicherheitsdirektion (mit dem Auftrag, dem Gemeinderat Steinhausen die Vorakten nach Rechtskraft des Entscheids zurückzusenden)

Zug, 11. September 2018

Regierungsrat des Kantons Zug



Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann



Tobias Moser
Landschreiber