

B. Gegen diese Quarantäneanordnung erhoben die Eltern von C.____, A.____ und B.____, beide vertreten durch Dr. Sabina Nüesch, Advokatin, mit Eingabe vom 3. Mai 2021 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) und beantragten die Aufhebung dieser Verfügung. Als Verfahrensantrag beantragten die Beschwerdeführer, es sei ihnen im vorliegenden Verfahren Akteneinsicht zu gewähren, inklusive Einsicht in sämtliche Unterlagen betreffend der Art (unter anderem Anzahl Testzyklen, Resultate) der Testungen der in der Klasse von C.____ positiv getesteten Personen.

C. Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat stellte der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführer am 7. Juni 2021 die Verfahrensakten zu. Die Namen von Drittpersonen sowie deren persönliche Daten wurden geschwärzt und die Klassenliste vom Akteneinsichtsrecht ausgenommen, da ein Einschwärzen der darin enthaltenen Daten zu den Schülerinnen und Schülern und ihren Erziehungsberechtigten keinen Sinn machen würde. Zudem hielt der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat fest, dass zur Art der Testung der positiv getesteten Personen in der Klasse von C.____ gemäss Angaben des Amtes für Gesundheit keine Verfahrensakten vorliegen würden.

D. Auf die dagegen am 18. Juni 2021 erhobene Beschwerde trat die Präsidentin des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mangels funktionseller Zuständigkeit mit Urteil vom 23. Juni 2021 (810 21 148) nicht ein und überwies die Beschwerde zuständigkeitshalber an den Regierungsrat.

E. Mit der Verfahrensleitung im Beschwerdeverfahren gegen den Entscheid des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat betreffend Akteneinsicht vom 7. Juni 2021 wurde anschliessend die Abteilung Recht der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion beauftragt.

F. Mit Vernehmlassung vom 23. Juli 2021 liess sich der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat vernehmen und beantragte die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

G. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2021-1189 vom 31. August 2021 wies der Regierungsrat die Beschwerde von A.____ und B.____ ab.

H. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2021 erhoben A.____ und B.____, beide nach wie vor vertreten durch Dr. Sabina Nüesch, mit Eingabe vom 13. September 2021 beim Kantonsgericht Beschwerde mit dem unter o/e-Kostenfolge gestellten Antrag, es sei der Entscheid Nr. 2021-1189 des Regierungsrates vom 31. August 2021 betreffend teilweiser Abweisung des Akteneinsichtsgesuches, insbesondere betreffend Abweisung der Einsicht in sämtliche Unterlagen betreffend der Art (unter anderem Anzahl der Test- bzw. Amplifikationszyklen, Resultate) der Testungen in der Klasse von C.____ (E.____ -Schulhaus, F.____) im Zusammenhang mit dem Depooling vom 20. April 2021 aufzuheben, und den Beschwerdeführern Einsicht in die entsprechenden Informationen und Unterlagen zu gewähren.

I. Mit Eingabe vom 5. Oktober 2021 liess sich die Abteilung Recht der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion im Namen des Regierungsrates vernehmen und beantragte die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Die Präsidentin zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Zwischenverfügungen sind nach § 43 Abs. 2^{bis} VPO selbständig anfechtbar, wenn sie einen der in dieser Bestimmung genannten Fälle zum Gegenstand haben. Anfechtbar sind Zwischenverfügungen, welche die Zuständigkeit (lit. a), den Ausstand (lit. b), die Auskunftspflicht (lit. c), die Verweigerung der Akteneinsicht (lit. d), die Nichtabnahme gefährdeter Beweise (lit. e), vorsorgliche Massnahmen und den Entzug sowie die Erteilung der aufschiebenden Wirkung (lit. f) oder die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege (lit. g) zum Gegenstand haben. Darüber hinaus fallen unter die Bestimmung von § 43 Abs. 2^{bis} VPO all jene Zwischenverfügungen, welche einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] vom 6. September 2010 [810 10 136] E. 1.5). Als Zwischenverfügungen im Sinne von § 43 Abs. 2^{bis} VPO gelten auch Rechtsmittelentscheide betreffend Zwischenentscheide (Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] vom 6. September 2010 [810 10 136] E. 1.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_1032/2015 vom 24. November 2015 E. 2.1).

1.2 Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2021-1189 vom 31. August 2021 mit welchem das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführer teilweise abgewiesen wurde, stellt eine Zwischenverfügung im Sinne von § 43 Abs. 2^{bis} lit. d VPO dar. Gemäss § 1 Abs. 3 lit. f VPO entscheidet bei Beschwerden gegen Zwischenverfügungen die präsidierende Person. Demnach ist das Kantonsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde örtlich und sachlich zuständig. Die Beschwerdeführer sind durch den angefochtenen Entscheid berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Da auch alle übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde einzutreten.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können nach § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. Die Beschwerdeführer rügten nicht, dass im Rahmen der ihnen gewährten Akteneinsicht die Namen von Drittpersonen sowie deren persönliche Daten geschwärzt wurden beziehungsweise, dass die Klassenliste vom Akteneinsichtsrecht ausgenommen wurde. Sie machten dagegen eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts betreffend die Unterlagen über die Art (unter anderem Anzahl der Test- bzw. Amplifikationszyklen, Resultate) der Testungen in der Klasse von

C._____ im Zusammenhang mit dem Depooling vom 20. April 2021 geltend. Diese von den Beschwerdeführern geforderten Unterlagen wurden (bisher) von der verfügenden Behörde nicht als Verfahrensakten zum Verfahren beigezogen und waren deshalb zu keinem Zeitpunkt Bestandteil der Verfahrensakten. Strittig ist somit die Rechtmässigkeit der teilweisen Abweisung des Akteneinsichtsgesuches betreffend Unterlagen, die bisher mangels formellem Beizug nicht Bestandteil der von der Vorinstanz dokumentierten Verfahrensakten waren.

4.1 Die Beschwerdeführer monierten eine Verletzung ihres Anspruchs auf Akteneinsicht. Sie führten dazu im Wesentlichen aus, dass ihnen durch die teilweise Abweisung ihres Akteneinsichtsgesuches und der damit einhergehenden Beschränkung ihres Informationsrechts auf nur "tatsächlich beigezogene Akten" eine wirksame Geltendmachung ihres Standpunktes verunmöglicht worden sei. Aus der Aktenführungspflicht der Behörde ergebe sich, dass diese alles in den Akten festzuhalten habe, was zur Sache gehöre und entscheidewesentlich sein könne. Dabei sei die Richtigkeit, Vollständigkeit, Klarheit und Nachvollziehbarkeit des Aktendossiers sicherzustellen. Verfahrensakten würden (erst) als vollständig gelten, wenn alle sachwesentlichen Daten enthalten und in ausreichender Detailtreue dokumentiert seien. Gerade bei einer Verwaltungsentscheidung der auf einem medizinischen Aktenbericht fusse, sei es erforderlich, dass dieser ein vollständiges Bild über Anamnese, Verlauf und gegenwärtigen Status zu vermitteln vermöge. Erst ein lückenloser Befund vermöge, allenfalls zusammen mit weiteren vorhandenen Unterlagen, ein vollständiges Bild zu vermitteln. Dies sei vorliegend nicht geschehen, da den Beschwerdeführern keine vollständigen Informationen zur Beurteilung der verwaltungsrechtlichen Massnahme vorlägen. Als Grundlage für den Quarantäne-Entscheid von C._____ hätten vielmehr nur gewisse standardisierte Meldungen zu positiven Einzeltests im Rahmen des Depoolings gedient. Es seien dagegen keinerlei Informationen zur Art der Testung, zur Anzahl der Test- und Amplifikationszyklen, der Resultate und entsprechenden Validierungen herbeigezogen worden. Dass sich die verfügende Behörde diese Unterlagen nicht nochmals angeschaut und/oder besorgt habe, ändere nichts daran, dass diese Akten oder Informationen verfahrensgegenständlich und damit zur Einsicht offenzulegen seien. Ein vollständiges Bild, welches den Beschwerdeführern die Beweisführung ermögliche, könne erst dann vermittelt werden, wenn genau diese Unterlagen beziehungsweise Informationen vorlägen.

4.2 Die Beschwerdeführer begründeten ihren Antrag weiter damit, dass sich das Akteneinsichtsrecht auf sämtliche verfahrensbezogene Unterlagen und Informationen beziehe, die geeignet seien, Grundlage eines Entscheides zu bilden. Die Einsicht in die Akten, welche für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen worden seien, könne demnach nicht mit der Begründung verweigert werden, die betreffenden Dokumente oder Informationen seien für den Verfahrensausgang belanglos. Die Beurteilung der Relevanz sei in jedem Fall den Betroffenen zu überlassen. Aus dem Antrag der Beschwerdeführer resultiere auch keine Aktenbeschaffungspflicht, da die verfügende Behörde ohne Weiteres die bei ihr bereits vorhandenen Unterlagen und/oder Informationen zu den Spezifizierungen der staatlich in Auftrag gegebenen Depooling-Tests zur Einsicht offenlegen könne. Das Akteneinsichtsrecht entbehre jeglicher Substanz, wenn die zur Einsicht stehenden Unterlagen lückenhaft seien. Entscheide von Verwaltungen und Gerichten hätten sich auf nachvollziehbare Grundlagen zu stützen, damit die Entscheidungsfindung durch die

Betroffenen nachvollziehbar und die Tragweite erkennbar sei. An der Möglichkeit, auf das Beweisergebnis Einfluss zu nehmen, fehle es, wenn die Einwirkung auf Entscheide verhindert werde und die Sachverhaltsermittlung normativ und ergebnisorientiert erfolge.

5.1 Das Recht auf Akteneinsicht ist Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Es findet seine Grundlage einerseits in den aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 abgeleiteten Minimalgarantien, andererseits sichert § 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 den Parteien eines Verfahrens in allen Fällen einen Anspruch auf rechtliches Gehör zu. Gemäss § 14 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen ihre Geheimhaltung erfordern. Der Inhalt eines Aktenstücks, in welches die Einsicht verweigert wird, muss soweit bekanntgegeben werden, als dies ohne Verletzung der zu schützenden Interessen möglich ist (§ 14 Abs. 2 VwVG BL). Nach § 1 Abs. 2 der Verordnung zum Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (Vo VwVG BL) vom 30. November 2004 wird Einsicht in alle Akten gewährt, die der Behörde als Grundlage für ihre Entscheidung dienen. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich sachlich auf alle schriftlichen oder elektronischen Aufzeichnungen (Protokolle, Mails, Tonbandaufnahmen etc.), die als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden (RENÉ RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 338).

5.2 Das Akteneinsichtsrecht umfasst unter anderem die Befugnis, am Sitz der aktenführenden Behörde selbst Einsicht in die Unterlagen zu nehmen. Verwaltungsinterne Akten ohne Beweischarakter fallen dagegen nicht in den Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1020 f.). Es geht also in der Sache darum, den Betroffenen Einsicht in diejenigen Akten zu geben, welche die verfügende Behörde aufgrund der Aktenführungs- und Dokumentationspflicht "führt" und die damit zu Verfahrensakten werden. Daraus ergibt sich auch die Pflicht der Behörde, den Parteien mitzuteilen, wenn sie neue Akten als Entscheidungsgrundlage beizieht, die den Betroffenen nicht bekannt sein können (STEPHAN C. BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, N 45 zu Art. 26). Das Akteneinsichtsrecht umfasst nicht nur die im konkreten Fall tatsächlich als Beweismittel herangezogenen Aktenstücke, sondern alle Unterlagen, welche grundsätzlich geeignet sind, als Beweismittel zu dienen beziehungsweise die für die Behörde entscheiderelevant sind oder sein könnten (STEPHAN C. BRUNNER, a.a.O., N 33 zu Art. 26). Die Akteneinsicht darf zudem nicht mit der Begründung verweigert werden, die betreffenden Akten seien belanglos (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 494).

5.3 Das Gesagte ist durch die Unterscheidung der nachfolgenden Konstellationen zu präzisieren: Beigezogene Akten können einerseits tatsächlich durch die verfügende Behörde als Beweismittel verwendet werden. Es ist aber andererseits auch möglich, dass die verfügende Behörde ein Dokument zwar zu den Verfahrensakten nimmt, diese Akten anschliessend aber weder als Beweismittel verwendet noch ihre Verfügung in anderer Weise darauf abstützt. In beiden

Konstellationen sind die von der Behörde beigezogenen Akten grundsätzlich vom Akteneinsichtsrecht erfasst, und zwar auch dann, wenn sie nicht tatsächlich als Beweismittel eingesetzt wurden, aber grundsätzlich geeignet sind, als Beweismittel zu dienen beziehungsweise für die Behörde entscheidungsrelevant sind oder sein könnten. Das Akteneinsichtsrecht greift hier grundsätzlich in beiden Fällen, da die fraglichen Akten in beiden Konstellationen Bestandteil der – durch die verfügende Behörde aufgrund ihrer Dokumentationspflicht zu führenden – Verfahrensakten wurden. Davon abzugrenzen ist diejenige Konstellation, in welcher gewisse Dokumente beziehungsweise grundsätzlich Informationen möglicherweise existieren, aber auf jeden Fall mangels formellem Beizug bisher nicht Bestandteil der Verfahrensakten wurden und damit nicht dokumentierte Akten darstellen (zum Begriff der "Akte" STEPHAN C. BRUNNER, a.a.O., N 32 zu Art. 26). Diese Dokumente beziehungsweise Informationen sind nicht vom Recht auf Akteneinsicht erfasst. Denn, damit vom Akteneinsichtsrecht überhaupt Gebrauch gemacht werden kann, müssen die Akten im Rahmen der Aktenführungspflicht zunächst erhoben werden (BGE 130 II 473 E. 4.1 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 497). Das Recht auf Akteneinsicht setzt mit anderen Worten begriffsimmanent voraus, dass die Aktenstücke, in welche Einsicht begehrt wird, überhaupt bei den Verfahrensakten liegen (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 20. März 2013 [810 11 440/58] E. 4.2). Die von den Beschwerdeführern angeforderten Unterlagen über die Art (unter anderem Anzahl der Test- bzw. Amplifikationszyklen, Resultate) der Testungen in der Klasse von C.____ im Zusammenhang mit dem Depooling vom 20. April 2021 befinden sich – sofern diese überhaupt existieren – bisher nicht bei den Verfahrenskaten (vgl. E. 3 hiervor). Der Anspruch auf Akteneinsicht kann demnach nach dem Gesagten nicht beeinträchtigt worden sein.

6.1 Sofern die Beschwerdeführer um Einsicht in Dokumente, die sich nicht bei den Verfahrensakten befinden, ersuchten, stellt ihr Gesuch vielmehr einen Verfahrens Antrag auf Beizug der nachgesuchten Schriftstücke zu den Verfahrensakten der Vorinstanz dar. Die Weigerung der Vorinstanz, den Beschwerdeführern Einsicht in bestimmte Schriftstücke zu gewähren, beschlägt deshalb nicht den Anspruch auf Akteneinsicht, sondern das ebenfalls aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliessende Mitwirkungsrecht bei der Feststellung des Sachverhalts. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, vor Erlass des Entscheides mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (BGE 136 I 265 E. 3.2 m.w.H.; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 20. März 2013 [810 11 440/58] E. 4.3). Die Frage nach der hinreichenden vorinstanzlichen Feststellung des Sachverhalts muss aber vorliegend offengelassen werden, weil darüber nicht im Rahmen des angefochtenen Zwischenentscheides, sondern nur in der Hauptsache selbst entschieden werden kann.

7. Sofern sich die Beschwerdeführer schliesslich auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen, können sie aus den diesbezüglichen Ausführungen nichts Weiteres zu ihren Gunsten ableiten, da sich der Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 23 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 10. Februar 2011 in hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht (vgl. dazu E. 5.1 bis 5.3 hiervor) richtet. Nach dem Gesagten ist zusammenfassend festzuhalten, dass sich die Beschwerde als unbegründet erweist und deshalb abzuweisen ist.

8. Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu entscheiden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren sowie die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Entsprechend dem Verfahrensausgang werden die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.-- verrechnet. Die Parteikosten sind wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber