

Zum Einsichtsrecht in Protokolle im Kanton Bern

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 28. Juli 1999 (20671U)

Es gibt kein Einsichtsrecht in Sitzungsprotokolle einer zum Ende ihrer Arbeit gelangten Ortsplanungskommission, wenn die betreffende Gemeinde dies nicht vorsieht. Das in Art. 17 Abs. 3 der bernischen Verfassung statuierte Grundrecht auf Akteneinsicht wird durch Art. 11 Abs. 3 des Informationsgesetzes begrenzt. In kleineren Gemeinden besteht ein besonderes Interesse an vertraulichen Sitzungen.

Aus den Erwägungen:

1. - 2. b) (...)

c) aa) Art. 11 Abs. 3 IG, auf den der Regierungsstatthalter und die Gemeinde ihren Entscheid abgestützt haben, lautet wie folgt: «Die Sitzungen des Gemeinderates, der ständigen Kommissionen und der Spezialkommissionen und die darüber geführten Diskussionsprotokolle sind nicht öffentlich, ausser das Gemeinde-reglement oder das einsetzende Organ sehe die Öffentlichkeit vor.» (...)

bb) Es existiert somit eine klare gesetzliche Grundlage, die unter Vorbehalt einer anderslautenden kommunalen Regelung - in genereller Form sämtliche Diskussionsprotokolle über die Sitzungen der Gemeindekommissionen als nicht öffentlich erklärt. Derartige generelle Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit sind nach dem Willen des Verfassungsverfassers zulässig. Dies ergibt sich zum einen aus dem Umstand, dass bereits Art. 17 Abs. 3 KV festhält, das Recht auf Akteneinsicht bestehe nicht uneingeschränkt, sondern nur unter dem Vorbehalt entgegenstehender öffentlicher oder privater In-

teressen. Die Konkretisierung dieser Schranke obliegt, wie bereits ausgeführt, dem Gesetzgeber. Durch den Erlass des Informationsgesetzes und insbesondere von Art. 29 IG ist er dieser Pflicht nachgekommen. Zum anderen soll der Gesetzgeber nach Auffassung der Verfassungskommission «in einzelnen Bereichen durch eine generelle Regelung die sonst von Art. 17 Abs. 3 vorgeschriebene einzelfallweise Abwägung von Einsichtsinteressen ausschliessen» können (Vortrag zur KV, a.a.O., S. 75). Auch dieser Hinweis in den Materialien macht deutlich, dass die Nichtöffentlichkeit bestimmter Akten nicht nur das Resultat einer einzelfallweisen Anwendung der Kriterien von Art. 29 IG sein kann; vielmehr kann sie sich auch aus einem generellen Ausschluss in der Gesetzgebung ergeben.

cc) Obschon Art. 11 Abs. 3 IG nach dem Gesagten lediglich die bereits in Art. 17 Abs. 3 KV angelegten Schranken des Akteneinsichtsrechts konkretisiert, kann die Bestimmung im Anwendungsfallfall noch auf ihre Verfassungsmässigkeit, d.h. auf ihre Vereinbarkeit mit dem Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 17 Abs. 3 KV überprüft werden (URS BOLZ, in KÄLIN/BOLZ [Hrsg.], a.a.O., S. 276; JÖRG PAUL MÜL-

LER, in KÄLIN/BOIZ [Hrsg.], a.a.O., S. 33 f. mit Hinweisen). Allerdings rechtfertigt sich hierbei eine gewisse Zurückhaltung, insbesondere bei der Beurteilung des Kritieriums von Art. 28 Abs. 2 KV: Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im gleichen Jahr das Informationsgesetz und die neue Kantonsverfassung beschlossen. Er hat somit gleichzeitig mit dem neuen Akteneinsichtsrecht gemäss Art. 17 Abs. 3 KV auf Gesetzesstufe angeordnet, die Kommissionsprotokolle seien geheim; damit hat er gleichsam in authentischer Auslegung von Art. 17 Abs. 3 KV ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung solcher Protokolle bejaht. Vor diesem Hintergrund haben sich die Verwaltungsjustizbehörden bei der Überprüfung dieser Konkretisierung auf deren Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht einer gewissen Zurückhaltung zu befleissigen.

3. a) Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 11 Abs. 3 IG sei verfassungswidrig, da an der Geheimhaltung der Kommissionsprotokolle kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 28 Abs. 2 KV bestehe. Zwar treffe es zu, dass berechnigte private oder öffentliche Interessen die Nichtöffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen gebieten könnten. Solches sei etwa denkbar, wenn die Öffentlichkeit zu einer Störung der Entscheidungsfindung führen würde oder wenn an den Sitzungen Personendaten oder Geschäftsgeheimnisse zur Sprache kämen. In all diesen Fällen sei jedoch eine Geheimhaltung auch der Protokolle nicht nötig. Die Interessen am Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen könnten vielmehr auch durch eine nachträgliche Freigabe der Protokolle gewahrt werden, zumal in begründeten Fällen besonders heikle Passagen abgedeckt werden könnten. Dass die Nichtöffentlichkeit der Verhandlungen nicht zwingend mit der Geheimhaltung der Verhandlungsprotokolle verbunden sei, ergebe sich auch aus dem Umstand, dass das Informationsgesetz bei den kantonalen Behörden keine explizite Ausklammerung der Protokolle kenne. Die Regelung für die Protokolle des Grossen Rates entspreche faktisch einer weitgehenden Öffentlichkeit. Ebenso seien heute auf Bundesebene Expertenbefragungen und -berichte öffentlich. Was Bund und Kanton recht sei, könne den Gemeinden nur billig sein.

b) (...)

c) aa) Der kantonale Gesetzgeber hat die Sitzungen der kommunalen Kommissionen sowie die darüber geführten Protokolle nicht vorbehaltlos als geheim erklärt. Vielmehr hat er den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, in Abweichung vom Geheimhaltungsprinzip, wie es in Art. 11 Abs. 3 IG als Grundsatz vorgesehen ist, die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen bzw. -protokolle anzuordnen. Dies können die Gemeinden entweder generell durch den Erlass einer Reglementsbestimmung oder aber im Einzelfall durch einen entsprechenden Beschluss des einsetzenden Organs tun.

bb) Mit dieser Regelung hat der kantonale Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Geheimhaltung der Kommissionssitzungen sowie der darüber geführten Protokolle im Regelfall durch den Schutz gewichtiger öffent-

licher und privater Interessen gerechtfertigt ist. Gleichzeitig hat er jedoch auch erkennen lassen, dass die Interessenabwägung in bestimmten Fällen auch anders ausfallen kann. Das gilt zunächst für spezifische Einzelfälle, in denen das einsetzende Organ zusammen mit dem Einsetzungsbeschluss die Öffentlichkeit anordnen kann. Ein solches Vorgehen kann sich etwa aufdrängen, wenn die Bevölkerung ein besonders ausgeprägtes Interesse an der Tätigkeit einer bestimmten Kommission hat. Die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen bzw. -protokolle kann jedoch auch generell angeordnet werden. Mit dieser Möglichkeit hat der kantonale Gesetzgeber die Konkretisierung des in Art. 17 Abs. 3 KV verankerten Rechts auf Akteneinsicht in einem bestimmten Bereich und bis zu einem gewissen Grad der Autonomie der Gemeinden anheimgestellt. Er hat damit dem Umstand Rechnung getragen, dass die Verschiedenartigkeit der bernischen Gemeinden einer einheitlichen Regelung der hier zur Diskussion stehenden Frage im Wege stehen kann.

d) aa) Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers ist der Gesetzgeber mit der skizzierten Regelung von Art. 11 Abs. 3 IG nicht wesentlich von dem abgewichen, was er auf kantonaler Ebene angeordnet hat. Zwar trifft es zu, dass Art. 4 Abs. 1 IG, der die Sitzungen von Kommissionen und Organen des Grossen Rates als grundsätzlich nicht öffentlich erklärt, keine explizite Regelung für die Kommissionsprotokolle enthält. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Sitzungsprotokolle für jedermann öffentlich zugänglich wären. Vielmehr stehen die Kommissionsprotokolle grundsätzlich nur einem bestimmten Adressatenkreis zur Einsichtnahme offen (Art. 43 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat des Kantons Bern vom 9. Mai 1989 [GO; BSG 151.211.1]).

bb) Der Gesetzgeber hat demnach die vom Beschwerdeführer kritisierte Gleichschaltung der Nichtöffentlichkeit der Kommissionssitzungen einerseits und der (grundsätzlichen) Nichtöffentlichkeit der Kommissionsprotokolle andererseits auch auf kantonaler Ebene verwirklicht. Hierfür bestehen gute Gründe; jedenfalls kann nicht gesagt werden, mit einer solchen Regelung seien die bereits in Art. 17 Abs. 3 KV vorbehaltenen überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen in verfassungswidriger Weise konkretisiert worden. Der Vortrag zum Informationsgesetz weist zur Begründung der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der grossräthlichen Kommissionen darauf hin, dass die interne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht durch die Anwesenheit von Publikum beeinträchtigt werden dürfe (...). Mit der gleichen Überlegung hat der Regierungsstatthalter im hier angefochtenen Entscheid erwogen, an der Nichtöffentlichkeit der kommunalen Kommissionssitzungen bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse. Dem ist zuzustimmen. Dass sich die Mitglieder einer Kommission in gewissen Situationen anders, z.B. weniger direkt und unbefangen äussern, wenn sie ihre Voten in Anwesenheit von aussenstehenden Drittpersonen abgeben (müssen), liegt auf der Hand. Gerade in kleinen Gemeinden, wo jeder jeden kennt, könnte eine uneingeschränkte Öff-

fentlichkeit das Finden sachgerechter Entscheide beeinträchtigen (Interessenkonflikte, Angst vor späteren Vergeltungsmassnahmen in anderem Zusammenhang usw.). Diese Gefahr besteht jedoch genauso, wenn die Meinungsäusserungen der Kommissionsmitglieder zu einem späteren Zeitpunkt über die Diskussionsprotokolle an die Öffentlichkeit getragen werden (...).

cc) Der Beschwerdeführer hält dieser Betrachtungsweise entgegen, bei den Diskussionsprotokollen könnten besonders heikle Passagen - etwa Geschäftsgeheimnisse oder Namen von Personen und Unternehmen - abgedeckt werden. Das sehe auch die von der Staatskanzlei herausgegebene «Checkliste Akteneinsicht in Gemeinden» vor, welche in Punkt 11 (zu Art. 11 Abs. 2 IG) auf Punkt 24 (zu Art. 29 Abs. 3 IG) verweise und dort festhalte, die Einsicht dürfe nur in den schutzwürdigen Teil des Dokuments verweigert werden. Zunächst ist festzuhalten, dass die in der Checkliste vertretene Auffassung, soweit Art. 11 Abs. 3 IG betreffend, im Wortlaut dieser Bestimmung keine Stütze findet. Anders als bei der einzelfallweisen Interessenabwägung, bei der die Behörden das Prinzip der bloss teilweisen Einsichtsgewährung zu beachten haben (Art. 29 Abs. 3 IG), enthält Art. 11 Abs. 3 IG keine derartige Einschränkung. Vielmehr sieht die hier umstrittene Regelung in genereller Form vor, die Sitzungen und Diskussionsprotokolle der kommunalen Kommissionen seien von der Öffentlichkeit ausgenommen. Das ist sachlich auch gerechtfertigt. Mit der Abdeckung einzelner Namen oder Passagen könnte möglicherweise gewissen privaten Geheimhaltungsinteressen Dritter Rechnung getragen werden. Die oben skizzierte Gefahr einer nicht mehr ungehinderten Meinungsbildung wäre damit jedoch nicht vom Tisch. Sie betrifft weniger Drittpersonen als vielmehr die Kommissionsmitglieder selbst, die zum Schutz vor negativen Reaktionen und Repressionen ein Interesse daran haben können, dass ihre Meinungsäusserungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen (etwa, wenn es darum geht, wenig populäre Entscheidungen zu treffen). Gerade in kleinen Gemeinden dürfte das Abdecken von Namen oder besonders pointierten Äusserungen der Kommissionsmitglieder zudem ein wenig taugliches Mittel zum Schutze der ungestörten Meinungsbildung und -äusserung sein. Auch anonymisierte Aussagen lassen sich hier wegen der Kleinräumigkeit der Verhältnisse den jeweiligen Urheberinnen und Urhebern zuordnen (...).

e) Art. 11 Abs. 3 IG ist schliesslich auch verhältnismässig (Art. 28 Abs. 3 KV). Die Nichtöffentlichkeit der Kommissionsprotokolle ist fraglos geeignet, den Zweck einer sachlichen und ungestörten Entscheidungsfindung zu erfüllen. Sie ist in einer Gemeinde wie der vorliegenden aber auch erforderlich, damit das angestrebte Ziel erreicht werden kann. Weniger weit gehende Massnahmen, etwa die vom Beschwerdeführer geforderte teilweise Einsichtsgewährung, würde den Einfluss der Öffentlichkeit auf die Entscheidungsfindung innerhalb der Kommissionen nicht verhindern können. Fraglich

kann daher nur sein, ob zwischen dem angestrebten Ziel und der Schwere des Eingriffs ein vernünftiges Verhältnis besteht. Das ist zu bejahen. Mit der Geheimhaltung der Kommissionsprotokolle ist kein schwerwiegender Eingriff in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verbunden. Die Ergebnisse, zu denen die Ortsplanungskommission aufgrund ihrer Beratungen gelangt, sind öffentlich. So ist dem Beschwerdeführer etwa Einsicht in sämtliche dem AGR zur Vorprüfung eingereichten Mitwirkungsakten gegeben worden. Auch in Zukunft wird er sich über die in den politischen Prozess einflussenden Beschlüsse der Kommission in Kenntnis setzen können. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, die Verweigerung der Einsichtnahme in die Diskussionsprotokolle der Ortsplanungskommission sei unzumutbar. Der angefochtene Entscheid hält der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht auch in dieser Hinsicht stand.

4. a) (...)

b) (...) Der Regierungstatthalter ist somit nicht der Rechtsverweigerung verfallen. Vielmehr existieren nach den Darlegungen der Gemeinde - abgesehen von den Kommissionsprotokollen - keine die Ortsplanung betreffenden Unterlagen, für welche die Gemeinde die Geheimhaltung beanspruchen würde.

5. Daraus ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht standhält. Die Beschwerde ist unbegründet; sie ist abzuweisen. ■

ANMERKUNGEN:

Das Urteil offenbart Unsicherheiten im Umgang mit dem neuen allgemeinen Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 17 Abs. 3 KV BE. Zwei Punkte sind erwähnenswert.

1. Das Verwaltungsgericht sieht das Informationsgesetz richtigerweise als Schranke eines Grundrechtsanspruches, die der Schrankenregelung des Art. 28 KV BE (ähnlich zu Art. 36 nBV) zu genügen hat. In Erw. 2 cc) findet sich die Aussage, der Grosse Rat habe «gleichsam in authentischer Auslegung von Art. 17 Abs. 3 KV BE» ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung von Protokollen von Gemeindekommissionen bejaht. Die daraus vom Verwaltungsgericht eingenommene Position der Zurückhaltung erscheint indes unge rechtfertigt. Denn nach dieser Überlegung ist jedes Gesetz das der Grosse Rat kurz vor oder nach Erlass einer neuen Verfassung beschliesst, eine «authentische» Auslegung der Verfassung und richterlich nur zurückhaltend zu prüfen. Die zeitliche Nähe beider Erlasse darf nichts daran ändern, dass das Informationsgesetz als normale Grundrechtsschranke des Art. 17 Abs. 3 KV BE zu betrachten ist.

2. Das Verwaltungsgericht verlangt von den gestützt auf Art. 17 Abs. 3 KV BE Einsicht Begehrenden stets ein schutzwürdiges Interesse (Erw. 3 d). Diese Anforderung widerspricht dem klaren Willen des Grossen Rates, der das Einsichtsrecht gerade nicht wie etwa § 55 Abs. 3 KV BL von einem schutzwürdigen Interesse abhängig machen wollte (vgl. U. BOLZ/ W. KÄLIN, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 277). Die Inanspruchnahme eines Grundrechts setzt mangels besonderer Vorschrift kein schutzwürdiges Interesse voraus, wie das bei der Beschwerdelegitimation im verwaltungsgerechtlichen Verfahren verlangt wird. Selbstverständlich muss im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung das öffentliche und private Interesse an der Einsichtnahme mit allenfalls entgegenstehenden andern Interessen abgewogen werden. Die Interessen an der Einsichtnahme dürfen allerdings nicht mit dem schutzwürdigen Interesse der Beschwerdelegitimation vermengt oder identifiziert werden. Die daraus resultierende Einschränkung des Kreises der Grundrechtsträger geht zu weit. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vermag auch diesbezüglich nicht vollauf zu befriedigen.

PROF. ANDREAS KLEY, BERN