

Einsicht in Sitzungsprotokolle der Kantonsratskommissionen; Rechtsschutz; Auslegung der massgebenden Vorschriften – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG; Art. 8a und Art. 8b OrgG; Art. 44 Abs. 1 i. d. JG; Art. 36 Abs. 1 VRG.

Verfügungen des Kantonsratsbüros über die Gewährung des Rechts zur Einsicht in die Protokolle von Kantonsratskommissionen sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht anfechtbar (E. 1.2).

Die angefochtenen Verfügungen sind aufgrund des Zeitablaufs weitgehend gegenstandslos geworden. Da es sich aber um eine grundsätzliche Frage handelt, welche andernfalls kaum rechtzeitig geklärt werden könnte, besteht ein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung der gestellten Feststellungsanträge (E. 1.3).

Die Sitzungen der Kantonsratskommissionen sind im Kanton Schaffhausen nicht öffentlich; in die Protokolle kann jedoch aufgrund der im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung getroffenen Regelung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG nach Erledigung des betreffenden Geschäfts Einsicht genommen werden. Dies dient im Sinne einer Mittellösung der Durchsetzung des Öffentlichkeitsprinzips bezüglich der Arbeit der Kantonsratskommissionen (E. 2).

Absicht der vom Gesetzgeber getroffenen Mittellösung war es, die laufende Kommissionsarbeit vor öffentlicher Einflussnahme freizuhalten, aber die Einsicht in die Kommissionsprotokolle im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips zu ermöglichen. Die Einsicht in die Kommissionsprotokolle ist entsprechend dem vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebrachten Willen ab Abschluss der Beratungen im Kantonsrat und damit vor Ablauf der Referendumsfrist bzw. vor der allfälligen Durchführung einer Volksabstimmung zu gewähren. Der Schutz der demokratischen Willensbildung vor einer Irreführung der Stimmberechtigten durch aus dem Zusammenhang gerissene Äusserungen von Kommissionsmitgliedern kann kein Grund für die Verweigerung der Einsicht bzw. eine Ausdehnung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Schutzfrist sein. Vorbehalten bleiben überwiegende öffentliche oder private Interessen, die gegen eine Einsicht sprechen, was vor allem im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht denkbar ist (E. 3).

Aus Verfassung und Gesetz kann nur ein Anspruch auf Einsicht in die Protokolle an Ort und Stelle und auf Anfertigung oder Aushändigung von schriftlichen Kopien, nicht aber auf Zustellung von Protokollen in elektronischer Form abgeleitet werden (E. 4).

OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Privatpersonen X. und Y. verlangten Ende Oktober bzw. Anfang Dezember 2015 unabhängig voneinander Einsicht in die Protokolle von Kantonsratskommissionen zu Gesetzgebungsvorhaben (u.a. betreffend Spitalgesetzrevision, Postulat „Stadt und Land – Hand in Hand“, Strukturreformvorlage und Wahlgesetzrevision) und wünschten auch die Aushändigung von schriftlichen oder elektronischen Fassungen dieser Protokolle. Das Büro des Kantonsrats lehnte dies mit Verfügungen vom 25. Januar 2016 grösstenteils ab, weil eine Akteneinsicht erst nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist bzw. Durchführung der Volksabstimmung möglich sei; das sei bei den betreffenden Protokollen – mit einer Ausnahme – noch nicht der Fall. Gegen diese Verfügungen erhoben die Gesuchsteller Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht mit dem Antrag, es seien diese Verfügungen des Ratsbüros aufzuheben und es sei festzustellen, dass ihnen ein Einsichtsrecht in die Kommissionsprotokolle ab Abschluss der Beratungen des Kantonsrats offen stehe und sie auch Anspruch auf Aushändigung von schriftlichen Kopien bzw. elektronischen Fassungen der betreffenden Protokolle hätten. Das Obergericht (Gesamtgericht) behandelte die Beschwerdeverfahren gemeinsam und hiess die Verwaltungsgerichtsbeschwerden zum überwiegenden Teil gut. Es verneinte lediglich einen Anspruch auf Aushändigung der elektronischen Fassung der Protokolle.

Aus den Erwägungen

1.2.1. Hinsichtlich des Eintretens ist [...] festzuhalten, dass *Anfechtungsobjekt* der vorliegenden Beschwerden – worin sich die Parteien im Schriftenwechsel einig geworden sind – zwei Verfügungen des *Büros des Kantonsrats* bilden. Dieses ist ein Organ des Kantonsrats, welches diesen gegen aussen vertritt und gewisse gesetzlich ihm übertragene Aufgaben erledigt (vgl. Art. 14 des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 [KRG, SHR 171.100] und § 3, insbesondere § 3 lit. a der Geschäftsordnung des Kantonsrats Schaffhausen vom 22. Dezember 1999 [GO/KR, SHR 171.110]). § 12 Abs. 1 der Verordnung über das Staatsarchiv und die Archivierung der Verwaltungsakten vom 8. Februar 1994 (Archivverordnung, SHR 172.301) bestimmt überdies ausdrücklich, dass die Staatskanzlei die Registratur der Akten des Kantonsrats nach den Weisungen des Kantonsratsbüros führt, welches auch über die Akteneinsicht entscheide. Im vorliegenden Fall ist überdies aufgrund des Sachverhalts belegt, dass sich das Kantonsratsbüro an der Sitzung vom 14. Dezember 2015 mit den fraglichen beiden Einsichtsgesuchen befasst und einen Beschluss gefasst hat. Die angefochtene Verfügung ist überdies vom Kantonsratspräsidenten und von der Kantonsratssekretärin unterschrieben, welche das Ratsbüro leiten bzw. die Sekretariatsgeschäfte ausführen (vgl. § 4 und § 17

GO/KR). Es handelt sich somit um Verfügungen des Ratsbüros, nicht des Kantonsrats selber, wie der Kopf der angefochtenen Verfügungen annehmen liesse. Trotzdem handelt es sich – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – nicht um Akte einer Verwaltungsbehörde im Sinne der Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege (vgl. Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]), deren Verfügungen grundsätzlich ausnahmslos der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen, sondern um Verfügungen eines Organs der Legislativbehörde (des Kantonsrats), dessen Verwaltungsakte nur in besonderen, im Gesetz ausdrücklich erwähnten Fällen (nämlich dann, wenn das Bundesrecht einen gerichtlichen Rechtsschutz auf kantonaler Ebene vorschreibt; Art. 44 Abs. 1 lit. d JG) der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht unterliegen (vgl. zum formellen Begriff der Verwaltungsbehörde in den Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 75 ff. mit weiteren Hinweisen).

1.2.2. Zwischen den Parteien ist unbestritten, dass ein solcher Ausnahmefall vorliegend gegeben ist. Die Kantone sind grundsätzlich verpflichtet, als unmittelbare Vorinstanz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein oberes Gericht einzusetzen, soweit nicht – was vorliegend nicht zutrifft – Sondervorschriften bestehen oder Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter gegeben sind (Art. 86 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110]). Letzteres trifft bei Einsichtsgesuchen in die Akten von Parlamentskommissionen nicht zu, auch wenn diese Gesuche durchaus politisch motiviert sein mögen, zumal hier ein Individualrechtsanspruch zur Diskussion steht (vgl. dazu nachfolgend E. 2 und 3; zum Ausnahmefall von Entscheiden mit politischem Charakter auch Esther Tophinke, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. A., Basel 2011, Art. 86 Rz. 19 ff., S. 1149 ff., mit weiteren Hinweisen; vgl. im Übrigen auch die Rechtsmittelbelehrung in den angefochtenen Verfügungen sowie die Vernehmlassung des Kantonsratsbüros vom 31. Mai 2016, Ziff. 1.1, S. 2; zur ausnahmsweise zulässigen kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Akte des Kantonsrats bzw. seiner Organe auch Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 65 zu Art. 17 Abs. 1). Gegen Verfügungen des Kantonsratsbüros über die Einsicht in Kommissionsprotokolle kann somit gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. d JG beim Obergericht als Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden, wobei die Verfahrensvorschriften des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegengesetz, VRG, SHR 172.200) anwendbar sind (Art. 48 Abs. 2 JG).

1.3.1. Die Beschwerdeführer sind als Adressaten der Verfügungen vom 25. Januar 2016 grundsätzlich unbestreitbar *in eigenen schutzwürdigen Interessen* i.S.v.

Art. 36 Abs. 1 VRG *betroffen*. Das Büro des Kantonsrats macht in seiner Beschwerdeantwort jedoch geltend, die Beschwerdeführer seien hinsichtlich der Feststellungsanträge in Ziff. 3 und 4 der Beschwerdeschriften – und sinngemäss wohl auch hinsichtlich der Anträge 1 und 2 (Aufhebungs- bzw. Einsichtsanträge) – nicht legitimiert, fehle doch das erforderliche aktuelle und konkrete Rechtsschutzinteresse, nachdem die Akteneinsicht inzwischen – nach Ablauf der Referendumsfrist bzw. Durchführung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 – ohne Weiteres gewährt werden könne und ein Nachweis fehle, dass die Beschwerdeführer ohne die verbindliche und sofortige Feststellung der nachgesuchten öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten Gefahr liefen, von nachteiligen Massnahmen betroffen zu werden.

1.3.2. Es trifft zu, dass die beiden angefochtenen *Verfügungen weitgehend gegenstandslos* geworden sind, da inzwischen die Volksabstimmung über die Strukturreform und die Revision des Spitalgesetzes stattgefunden bzw. bezüglich der Revision des Wahlgesetzes die Referendumsfrist abgelaufen ist (vgl. dazu die Vorbehalte im Dispositiv Ziff. 2 betreffend X. bzw. Dispositiv Ziff. 1 betreffend Y.; vgl. hinsichtlich des Modus der Akteneinsicht aber auch nachfolgend E. 1.4). Die Beschwerdeführer weisen jedoch zu Recht auf Lehre und Rechtsprechung hin, welche hinsichtlich des nach Art. 36 Abs. 1 VRG erforderlichen Rechtsschutzinteresses sowohl für den Kanton Schaffhausen als auch für entsprechende Bestimmungen anderer Kantone und des Bundes davon ausgehen, dass *auf ein aktuelles Interesse ausnahmsweise verzichtet* werden kann bzw. muss, wenn es sich um eine grundsätzliche Rechtsfrage handelt, welche wegen der Dauer des Verfahrens sonst kaum je rechtzeitig entschieden werden könnte. Zulässig sind daher in einem solchen Fall sachbezügliche Feststellungsanträge, wie sie die Beschwerdeführer gestellt haben (vgl. dazu Marti, S. 174, sowie Martin Bertschi, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 24 ff., S. 639 ff., je mit weiteren Hinweisen). Diese Situation trifft vorliegend offensichtlich zu, zumal bezüglich der Akteneinsicht in Kommissionsprotokolle des Kantonsrats noch keine Rechtsprechung besteht, ein Festhalten am Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses aber – wie gerade auch der vorliegende Fall zeigt – dazu führen könnte, dass kaum je rechtzeitig über die entsprechenden umstrittenen Fragen entschieden werden könnte, weil zwischen dem Abschluss der Kommissionsberatungen und der Erledigung des betreffenden Geschäfts durch die Volksabstimmung bzw. durch unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist regelmässig nur einige wenige Monate liegen. Im Übrigen trifft es ohnehin nicht zu, dass die vorliegende Streitsache vollumfänglich gegenstandslos geworden ist, da auch der *Modus der Einsicht* umstritten ist (vgl. dazu nachfolgend E. 1.4).

2.1. Materiellen Gegenstand der vorliegenden Beschwerden bildet die Frage der *Einsicht in die Sitzungsprotokolle der Kantonsratskommissionen* als besonderer Fall des in Art. 47 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (Kantonsverfassung, KV, SHR 101.000) eingeführten *Öffentlichkeitsprinzips*. Nach Art. 47 Abs. 2 KV sind die Verhandlungen des Kantonsrats und der Gerichte – von gesetzlich umschriebenen Ausnahmen abgesehen – öffentlich (vgl. für Sitzungen des Kantonsrats auch Art. 10 f. des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 [Kantonsratsgesetz, KRG, SHR 171.100]). Das Ratsbüro und die Kommissionen des Kantonsrats verhandeln dagegen nicht öffentlich, wobei sie über ihre Beratungen aber angemessen informieren sollen (Art. 14 Abs. 1 und 2 KRG). Das Motiv dieser Regelung liegt darin, dass durch die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen die *freie Meinungsbildung und Konsensfindung* in den Parlamentskommissionen gefördert werden soll. Eine freie und unvoreingenommene Diskussion und die Findung sinnvoller Kompromisse wird naturgemäss wesentlich erschwert, wenn alle Voten und Stellungnahmen der Kommissionsmitglieder nach aussen bekannt werden. Diesem Aspekt kommt im schweizerischen Regierungssystem, welches nicht über eine Exekutive verfügt, die sich in ihrem Handeln stets auf eine parlamentarische Mehrheit abstützen kann bzw. muss, eine besondere Bedeutung zu, zumal insbesondere im Bereich der *Rechtsetzung* in den vorberatenden Kommissionen oft erst mehrheitsfähige Kompromisse gefunden werden müssen. Auch würde sich bei Öffentlichkeit der Kommissionsberatungen bzw. allgemeiner Zugänglichkeit der Kommissionsprotokolle die bereits bestehende Tendenz verstärken, dass die von der Verfassung für den Kantonsrat als Legislativorgan vorgesehene gesetzgeberische Entscheidungsfindung noch mehr auf die Kommissionsebene verlagert würde, weil Fraktionen und Öffentlichkeit in diesem Fall aus den erwähnten Gründen bereits auf diese Beratungen vermehrt und direkt Einfluss nehmen würden. Die zu beobachtende politische Polarisierung akzentuiert eine entsprechende Gefahr noch zusätzlich. Überdies soll durch die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen auch die *Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion des Kantonsrats* (vgl. dazu Art. 52 Abs. 2 KV und Art. 34 ff. KRG) erleichtert werden, weil in diesem Bereich häufig Persönlichkeitsrechte von involvierten Personen betroffen sind und die Abklärungen und Befragungen durch die zuständigen Parlamentskommissionen besser möglich sind, wenn den Auskunftspersonen Vertraulichkeit zugesichert werden kann. Auch die Regierung wird eher bereit sein, der Parlamentskommission sachdienliche heikle oder vorläufige Informationen zu Verfügung zu stellen, wenn diese zumindest einstweilen vertraulich bleiben (vgl. dazu auch Regina Kiener, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss. Bern 1994, S. 93 ff., Christoph Lanz, Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen, Referat gehalten anlässlich des Seminars für Vizepräsidentinnen

und -präsidenten der kantonalen Parlamente am 4. Oktober 2013 in Sitten [abrufbar unter [www.kantonsparlamente.ch/IG Kantonsparlamente/VizePräs-Seminar](http://www.kantonsparlamente.ch/IG_Kantonsparlamente/VizePräs-Seminar)], S. 2 f., Andreas Kley, in: Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, § 25 Rz. 31, S. 375 f.; § 34 Rz. 29, S. 502, sowie den nachfolgend erwähnten Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 22. August 2008).

2.2. Für die *Vertraulichkeit* bzw. die *Geheimhaltung der Kommissionsberatungen* bestehen somit an sich *gute Gründe*, weshalb diese auch im Bund und in praktisch allen Kantonen nicht öffentlich, sondern geheim sind, d.h. unter dem Schutz des Amtsgeheimnisses stehen, und dort daher auch in Kommissionsprotokolle keine allgemeine Einsicht gewährt wird. Eine Besonderheit besteht im Kanton Zürich insofern, als dort die Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle – unter Vorbehalt des Amtsgeheimnisses – zehn Jahre nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrats endet (siehe dazu Matthias Hauser, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 53 Rz. 5 ff., S. 556 f., vgl. im Übrigen zur Regelung und Praxis im Bund und in andern Kantonen, wonach meist nur den andern Parlamentsmitgliedern, den rechtsanwendenden Behörden und wissenschaftlich interessierten Personen unter gewissen Voraussetzungen Einsicht in die Kommissionsprotokolle gewährt wird, Kiener, S. 95, sowie Lanz, S. 5, je mit weiteren Hinweisen; zu abgelehnten parlamentarischen Vorstössen im Bund, welche die Öffentlichkeit der Kommissionsberatungen und die Publikation der Kommissionsprotokolle verlangten, namentlich den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 22. August 2008 zu den Parlamentarischen Initiativen 08.410 der SVP-Fraktion und 08.427 von Nationalrat Noser, welchen der Nationalrat am 25. September 2008 keine Folge gegeben hat).

2.3. Andererseits gibt es auch *namhafte Gründe* für die *Öffentlichkeit der Kommissionsberatungen*, namentlich soweit diese die *Rechtsetzung* betreffen. Die Gesetzgebung und auch deren Vorbereitung soll grundsätzlich öffentlich erfolgen, zumal sie die Allgemeinheit betrifft und kaum Persönlichkeitsrechte im Weg stehen. Gesetze und Dekrete des Kantonsrats werden überdies in den zuständigen Parlamentskommissionen im Detail vorberaten. Wichtige gesetzgeberische Anordnungen werden oft in den Kommissionen vorgeschlagen und eingehend diskutiert und alsdann im Parlamentsplenum teilweise ohne Diskussion und nur mit kurzen zusammenfassenden Hinweisen verabschiedet. Die Kommissionsprotokolle sind daher oft auch für die *Auslegung der betreffenden Rechtsetzungsakte* von grosser Bedeutung. Insoweit können sie auch eine wichtige Grundlage für die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bilden, wo diese über entsprechende Rechtsetzungsakte abzustimmen haben. Zugleich können sie ganz all-

gemein der *demokratischen Kontrolle der Kommissionsarbeit* dienen und bilden insoweit auch eine Grundlage für die Beurteilung der Arbeit der einzelnen Parlamentsmitglieder im Hinblick auf die vom Volk vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen. Die Offenlegung der Kommissionsprotokolle verhindert überdies auch die Bildung von *Informations- und Machtmonopolen* und eine Beeinträchtigung der *Gleichheit der Parlamentsmitglieder*, namentlich auch bezüglich kleinerer Gruppierungen, die unter Umständen in der betreffenden Kommission nicht vertreten sind (vgl. dazu auch Kiener, S. 96 ff., und Lanz, S. 2; vgl. zur heutigen Regelung und Praxis auf Bundesebene und zu den Gründen für und gegen das Sitzungsgeheimnis der parlamentarischen Kommissionen auch Pierre Tschanen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A., Bern 2016, § 34 Rz. 38 ff., S. 466 f.).

2.4. Angesichts dieser gewichtigen unterschiedlichen und gegensätzlichen Interessen hinsichtlich der Öffentlichkeit der Kommissionsberatungen wäre es wohl trotz des in Schaffhausen als institutionelle Garantie auf Verfassungsebene ausgestalteten Öffentlichkeitsprinzips insbesondere auch hinsichtlich der Einsicht in amtliche Akten aller Art gemäss Art. 47 Abs. 3 KV nicht ausgeschlossen, aufgrund einer Interessenabwägung und namentlich zum Schutz der freien Meinungsbildung und Konsenssuche in den Parlamentskommissionen die Kommissionsberatungen grundsätzlich weiterhin als vertraulich und geheim zu bezeichnen und eine Einsicht von Privatpersonen in die Sitzungsprotokolle nur bei nachgewiesenem besonderem Interesse (z.B. im Zusammenhang mit strittigen Fragen der Gesetzesauslegung) zuzulassen. Dies wäre mit der erwähnten Verfassungsbestimmung wohl vereinbar, zumal diese einen Ausschluss der Akteneinsicht u.a. bei überwiegenden öffentlichen Gegeninteressen ausdrücklich zulässt und dem Gesetzgeber angesichts der staatspolitisch sehr heiklen Umsetzungsfrage von grosser Tragweite namentlich für eine gute Qualität der Gesetzgebungsarbeit und der parlamentarischen Oberaufsicht ein grosser Abwägungs- und Gestaltungsspielraum zugestanden werden muss (vgl. dazu auch die Hinweise bei Dubach/Marti/Spahn, S. 136 f. zu Art. 47 Abs. 3 KV bezüglich der ebenfalls heiklen Einsicht in Justizakten, sowie Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, ZBl 2003 281 ff., insbesondere S. 287 f. [zur Ausgestaltung als institutionelle Garantie] und S. 291 ff. [zu den erfassten Akten]). In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass es selbst im Kanton Bern, wo die allgemeine Akteneinsicht nicht nur als institutionelle Garantie, sondern als verfassungsmässiges Individualrecht ausgestaltet worden ist, als zulässig erachtet wird, die Offenlegung von Dokumenten auszuschliessen, wenn die interne Entscheidungsfindung geschützt werden soll. Dementsprechend tagen die Parlamentskommissionen auch im Kanton Bern aufgrund der Parlamentsgesetzgebung weiterhin hinter verschlossenen Türen (vgl. heute Art. 12 Abs. 1 des

Grossratsgesetzes vom 4. Juni 2013 [GRG, BSG 151.21]). Ein Antrag, die Öffentlichkeit von Kommissionssitzungen auf Verfassungsstufe festzulegen, wurde bei der Schaffung der neuen Kantonsverfassung abgelehnt, und es besteht weiterhin kein allgemeines Einsichtsrecht in die Kommissionsprotokolle (vgl. dazu Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 275 ff., insbesondere Rz. 5a zu Art. 17 Abs. 3, und S. 468 Rz. 4 zu Art. 81 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung, sowie Art. 48 der geltenden Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 [GO, BSG 151.211], insbesondere Abs. 1 und 4).

2.5.1. Der *Schaffhauser Gesetzgeber* hat sich in diesem Zwiespalt der Interessen und unterschiedlichen Vorstellungen über die Parlaments- bzw. Kommissionsarbeit bei der *Umsetzung der neuen Kantonsverfassung* bzw. bei der *Einführung des Öffentlichkeitsprinzips* gemäss Art. 47 KV ausdrücklich für eine *Mittellösung* entschieden. Die *Verhandlungen des Ratsbüros* und der *Kommissionen* des Kantonsrates bleiben *nicht öffentlich* (Art. 14 Abs. 1 KRG). Für die Kommissionsmitglieder besteht daher – vorbehältlich der späteren Offenlegung der Sitzungsprotokolle – auch eine *Geheimhaltungspflicht* nach Art. 8 KRG. Bezüglich dieser *Sitzungsprotokolle* war im ursprünglichen, heute gestrichenen Art. 15 KRG aus dem Jahr 1996 – ähnlich wie in andern Kantonen – bestimmt worden, in die Protokolle über die Vorberatung rechtsetzender Erlasse werde nach Erledigung des Geschäfts Einsicht gewährt für Zwecke der Wissenschaft sowie den Gerichts- und Verwaltungsbehörden für Zwecke der Rechtsanwendung. Der Regierungsrat sah diesbezüglich in seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat betreffend das Rechtsetzungsprogramm zur Umsetzung der neuen Verfassung (Anpassung von Rechtserlassen) vom 1. Juli 2003 (Amtdruckschrift 03-74) keine Änderung vor. In der Vorberatung dieser Vorlage durch die Spezialkommission 2003/8 verlangte Kantonsrat *Gerold Meier* jedoch die Streichung der Bestimmung von Art. 15 Abs. 1 KRG, weil z.B. in einem Rechtsstreit, in welchem die Gesetzesauslegung umstritten sei, doch auch die Prozessparteien unter dem Schlagwort der gläsernen Verwaltung bzw. des gläsernen Staates Einsicht in die Kommissionsprotokolle erhalten müssten. Er schlug daher vor, die Regierung solle einen entsprechenden *Vorschlag zur Öffentlichkeit der Kommissionsprotokolle* machen. Diesem Vorschlag stimmte die Kommission grossmehrheitlich zu, wobei auch diskutiert wurde, ab welchem Zeitpunkt die Einsicht gewährt werden solle. Die Kantonsräte *Gerold Meier* und *Charles Gysel* sprachen sich dabei für eine Einsicht ab Abschluss der Kommissionsberatungen aus. Sie betonten auch, dass die Kommissionsmitglieder als Volksvertreter tätig seien und die Verantwortung auch dafür tragen müssten, was sie in der Kommission sagten. Wer für die Öffentlichkeit tätig sei, müsse mit Kritik leben können. Auch könne man sich verteidigen und sein Verhalten sowie seine Äusserungen erklären (vgl. Protokoll der 2. Kommissionssitzung vom 20. Oktober 2003, S. 4 f.).

2.5.2. Der damalige Staatsschreiber *Reto Dubach* unterbreitete daraufhin mit Schreiben vom 14. November 2003 im Auftrag des Regierungsrats einen entsprechenden Vorschlag, wonach die Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Ratsbüros und der Kommissionen sich nach Art. 8a und 8b des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100) richte. Als Eventualantrag fügte er hinzu, in die Kommissionsprotokolle werde erst nach Erledigung eines Geschäfts Einsicht gewährt. Diesen Vorschlag beriet die Kommission in der 6. Kommissionssitzung am 23. Januar 2004. Die Kommission stimmte mit 7 : 3 Stimmen dem Eventualantrag des Regierungsrats zu, was namentlich damit begründet wurde, die Kommissionen sollten ihre Beratungen ungehindert durchführen können, ohne Versuche zur Einflussnahme von aussen (Votum Reto Dubach). Auch Kantonsrat Charles Gysel fand es wichtig, dass die Kommissionen unbefangen arbeiten könnten; es könne auch ein Rückkommen geben und die Argumente könnten ändern. Gerold Meier fand demgegenüber, ein entsprechender Vorbehalt könne nicht auf die Verfassung abgestützt werden. Schliesslich stimmte die Kommission einstimmig der vorgeschlagenen Gesetzesänderung (inkl. Ergänzung gemäss Eventualantrag des Regierungsrats) als neuen Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG zu (vgl. Protokoll der erwähnten Sitzung, S. 7). In der ersten Lesung der Gesetzesvorlage in der Kantonsratssitzung vom 29. März 2004 stellte Kantonsrat Gerold Meier den Antrag, den zweiten Satz der Neuregelung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG zu streichen, da ein entsprechender Vorbehalt nicht mit dem Öffentlichkeitsprinzip der neuen Verfassung vereinbar sei und es in einer Demokratie möglich sein müsse, sich über laufende Kommissionsberatungen zu öffentlichen Angelegenheiten ins Bild zu setzen und allenfalls auf diese Beratungen Einfluss zu nehmen. Dieser Antrag wurde jedoch mit 61 : 4 Stimmen abgelehnt und die Bestimmung in der heute geltenden Fassung verabschiedet. Kommissionspräsident Patrick Strasser machte dazu geltend, die Öffentlichkeit der Kommissionsarbeit bereits während der Kommissionsberatungen könne die Meinungs- und Willensbildung in der Kommission beeinträchtigen, weil nicht mehr so frei gesprochen werden könne und die Fraktionen gezwungen wären, ihre Positionen von Anfang an festzulegen, was die Konsensfindung erschweren würde. Der entsprechende Vorbehalt lasse sich auf ein berechtigtes öffentliches Interesse stützen, was vor Art. 47 Abs. 3 KV standhalte. Staatsschreiber Dubach argumentierte ähnlich und hielt zusätzlich fest, Einsicht in die Kommissionsprotokolle werde nach Erledigung des Geschäfts gewährt, wenn also die Verhandlungen im Kantonsrat stattgefunden hätten; dadurch sei das verfassungsmässige Öffentlichkeitsprinzip noch immer gewährleistet (vgl. Kantonsratsprotokoll 2004, S. 212 ff.). Weitere Voten zum Zeitpunkt der Einsichtsgewährung erfolgten nicht und den Ausführungen des damaligen Staatsschreibers wurde auch nicht widersprochen bzw. es verlangte niemand, dass mit der allgemeinen

Einsicht in die Kommissionsprotokolle bis zu einem späteren Zeitpunkt zugewartet werden müsse. Die vom Kantonsrat verabschiedete neue Fassung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG ist sodann nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist am 1. September 2004 in Kraft getreten (Amtsblatt 2004, S. 707 ff. und S. 1263 f.).

2.6. Eine ähnliche Lösung wie im Kanton Schaffhausen (allgemeine Einsichtsmöglichkeit in die Protokolle der parlamentarischen Kommissionen aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips) besteht – soweit ersichtlich – nur noch im Kanton Zug, wobei der Zeitpunkt der möglichen Einsichtnahme etwas anders umschrieben ist als in Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG. Im Kanton Zug sieht § 27 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR, BGS 141.1) zwar weiterhin vor, dass die Beratungen und alle Unterlagen der parlamentarischen Kommissionen während und nach Abschluss der Kommissionsarbeit geheim sind, soweit sie nicht im Kommissionsbericht aufgeführt sind. Nach § 27 Abs. 5 GO KR besteht jedoch aufgrund des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz, BGS 158.1) ein Zugang zu den Kommissionsunterlagen. Dieses führte in § 7 ff. ein allgemeines Einsichtsrecht in amtliche Dokumente ein, wobei überwiegende öffentliche oder private Gegeninteressen vorbehalten bleiben (vgl. insbesondere § 7 sowie §§ 9 f. des erwähnten Gesetzes). Zusätzlich bestimmt § 12 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, dass amtliche Dokumente „erst zugänglich gemacht werden [dürfen], wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist“. Nach der Praxis der Zuger Behörden bedeutet dies, dass Kommissionsunterlagen erst nach rechtskräftigem Abschluss des betreffenden Geschäfts öffentlich zugänglich sind, d.h. wenn der betreffende Erlass in Kraft gesetzt worden ist bzw. die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist (vgl. dazu auch die Hinweise in dem im Internet abrufbaren Urteil V 2016/1 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 30. März 2016 betreffend Einsicht in Regierungsratsprotokolle, insbesondere Sachverhalt lit. B [mit Hinweis auf die Materialien] und E. 3, namentlich E. 3c). Eine besondere Regelung besteht jedoch für den Zugang zu den Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission. Dieser unterliegt einer Sperrfrist von zehn Jahren ab dem Datum des letzten Sitzungsprotokolls (§ 12 Abs. 2 des Öffentlichkeitsgesetzes).

3. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist der *Zeitpunkt* umstritten, ab welchem Privatpersonen *Einsicht in die Kommissionsprotokolle* bezüglich Gesetzgebungsvorlagen gewährt werden muss. Gemäss Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG ist dafür der Zeitpunkt massgebend, in dem das betreffende Geschäft erledigt ist.

3.1. Das *Büro des Kantonsrats* führte dazu in der angefochtenen Verfügung aus, als mögliche Zeitpunkte, ab welchen die Einsicht in die Kommissionsprotokolle nach dieser Vorschrift zu gewähren sei, kämen die Beschlussfassung durch den Kantonsrat oder die Beschlussfassung durch den Gesetzgeber selber, mithin also der Zeitpunkt der Durchführung der Volksabstimmung bzw. des Ablaufs der Referendumsfrist in Frage. Da sich die Antwort nicht direkt aus dem Gesetz ergebe, müsse die Vorschrift ausgelegt werden. Die Materialien (Kommissionsprotokolle der seinerzeitigen Gesetzesänderung und Verfassungskommentar) sprächen zwar eher für den Zeitpunkt des Abschlusses der Beratungen im Kantonsrat. Die Auslegung könne aber nicht einseitig darauf abgestützt werden. Vielmehr seien alle massgebenden Auslegungsmethoden zu berücksichtigen, wobei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund stehen müsse. Diese aber spreche dafür, auf den *definitiven Abschluss eines Gesetzgebungsprojekts*, also auf den *unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist* bzw. die *Volksabstimmung* abzustellen. Zweck der Regelung sei es, die Qualität der Kommissionsarbeit zu wahren. Berichte über die Kommissionsverhandlungen während eines laufenden Abstimmungskampfes könnten die Meinungs- und Willensbildung im Rahmen einer künftigen Kommissionsarbeit beeinträchtigen. Es könne nicht angehen, dass in einem Abstimmungskampf allenfalls aus dem Zusammenhang gerissene Aussagen und Meinungen aus Kommissionssitzungen verwendet würden. Insoweit müsse auch eine Irreführung der Stimmberechtigten vermieden werden, was einen entsprechenden Aufschub der Einsicht in die Kommissionsberatungen rechtfertige. Wenn die Kommissionsmitglieder damit rechnen müssten, dass ihre Meinungsäusserungen in den Kommissionssitzungen und auch ihre allfälligen legitimen Meinungsänderungen während der Kommissionstätigkeit als (Gegen-) Argumente in einem Abstimmungskampf benutzt würden, würden sie künftig in Kommissionssitzungen nicht mehr frei sprechen. Auch wären die Fraktionen gezwungen, ihre Positionen von Anfang an festzulegen. Dadurch würde die Ausarbeitung sinnvoller Kompromisse im Rahmen der Kommissionsberatungen erschwert. Für die Auseinandersetzung in den Abstimmungskämpfen genüge das Protokoll der Kantonsratssitzungen, zumal die dort verabschiedete Fassung der Gesetzesvorlagen und die dazu im Kantonsratsplenum erfolgten Hinweise massgebend bzw. entscheidend seien. In der Beschwerdeantwort hielt das Kantonsratsbüro zusätzlich fest, auch der allgemeine Sprachgebrauch spreche eher für die Volksabstimmung bzw. den unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist als massgebenden Zeitpunkt, zumal erst dann ein Geschäft wirklich erledigt sei, habe der Kantonsrat doch bei referendumpflichtigen Geschäften nach Ablauf der Referendumsfrist den betreffenden Erlass noch zu publizieren oder im Falle einer Volksabstimmung auch noch die Abstimmungserläuterungen zu Handen der Stimmberechtigten zu verfassen.

3.2. Die *Beschwerdeführer* halten der Argumentation des Kantonsratsbüros entgegen, die grammatikalische Auslegung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG führe keineswegs zu einem eindeutigen Ergebnis. Da der Begriff der Geschäftserledigung an die Traktandenliste des Kantonsrats anknüpfe, lasse sich sehr wohl die Auffassung vertreten, ein Geschäft sei nach Abschluss der Beratungen im Kantonsrat erledigt, wovon denn auch der Gesetzgeber beim Erlass der fraglichen Norm ausgegangen sei. Die Auffassung des Beschwerdegegners verkenne insbesondere den vom Verfassungs- und Gesetzgeber gewollten Paradigmenwechsel durch Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verfassung und die grundsätzliche Offenlegung der Protokolle der Kantonsratskommissionen gemäss Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG. In der vorberatenden Kommission und im Kantonsratsplenum sei die zeitliche Einschränkung des Einsichtsrechts gemäss Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG umstritten gewesen, habe sich aber durchgesetzt, weil man die Kommissionsberatungen selber, nicht aber die weitere Diskussion der entsprechenden Vorlagen vor einer öffentlichen Einflussnahme habe schützen wollen. Die Befürworter der Einschränkung seien denn auch ausdrücklich davon ausgegangen, dass die *Einsicht* in die Kommissionsprotokolle *nach Abschluss der Beratungen im Kantonsrat* und nicht erst nach Ablauf der Referendumsfrist bzw. nach Durchführung der Volksabstimmung möglich sein soll, welche Meinung insbesondere deshalb bedeutungsvoll sei, weil es sich um eine relativ junge Gesetzesänderung handle. Am entsprechenden Willen des Gesetzgebers vermöge im Übrigen auch eine teleologische Auslegung nichts zu ändern. Da der Ablauf der Kommissionsberatungen mit der neuen Regelung jedenfalls zeitnah öffentlich bekannt werde, müssten die Kommissionsmitglieder so oder so damit rechnen, dass ihnen ihr Verhalten in der Kommission vorgehalten werde. Eine mögliche Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung der Kommissionsmitglieder in der künftigen Kommissionsarbeit könne somit ohnehin nicht ausgeschlossen werden, wobei es bisher aber gar keine Anzeichen für eine solche Gefahr gebe. Auch die Gefahr der Verwendung aus dem Zusammenhang gerissener Äusserungen von Kommissionsmitgliedern bestehe nicht nur im Abstimmungskampf um das fragliche Gesetzgebungsprojekt, sondern auch später (in weiteren Abstimmungen und Wahlen) und tauge daher nicht für die Begründung einer zeitlichen Einschränkung entsprechend der Auslegung des Kantonsratsbüros. Die Plenumsdebatte sei zwar die letzte Etappe im Gesetzgebungsprojekt, doch komme den Beratungen in der vorberatenden Kommission des Kantonsrats regelmässig eine grosse Bedeutung zu, weshalb ein legitimes Interesse daran bestehe, in die entsprechenden Beratungen bereits im Abstimmungskampf bzw. bei der Prüfung eines Referendums Einblick zu nehmen. Der Schutz der Stimmbürger vor einer Irreführung werde im Übrigen in einer offenen demokratischen Gesell-

schaft am besten durch die Öffentlichkeit der Kommissionsprotokolle gewährleistet, nicht durch ein Zurückhalten der entsprechenden Informationen, welche dann nur einem kleinen Kreis von Interessierten zur Verfügung stünden.

3.3.1. Die Parteien stimmen grundsätzlich darin überein, dass die Umschreibung des Begriffs „nach Erledigung eines Geschäfts“ in Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG auslegungsbedürftig ist. Tatsächlich könnte man die Meinung vertreten, damit sei bei einem Gesetzgebungsprojekt erst der definitive Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist bzw. Durchführung der Volksabstimmung gemeint. Geht man allerdings von der Traktandenliste des Kantonsrats aus, ist auch ein Gesetzgebungsgeschäft mit Abschluss der Beratung im Kantonsratsplenum erledigt, obwohl anschliessend das Ratsbüro bzw. das Präsidium und das Sekretariat des Kantonsrats den betreffenden Erlass noch publizieren und allenfalls die Erläuterungen für die Volksabstimmung (sog. Abstimmungsmagazin) verfassen müssen (vgl. auch Art. 27 und Art. 28 KRG betreffend Verfahrensabschluss und Erlass-Veröffentlichung). In diesem Sinne wurde denn auch die Ergänzung bzw. Einschränkung in Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG bei der Beratung dieser Gesetzesänderung verstanden (vgl. dazu vorne E. 2.5.2). Nun könnte es aber durchaus sein, dass man aufgrund der weiteren massgebenden Auslegungselemente zu einem andern Schluss gelangen müsste. Dies ist aber nicht der Fall. Die Beschwerdeführer weisen zu Recht darauf hin, dass der Gesetzgeber mit der Schaffung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG die Protokolle der Kommissionsberatungen namentlich bei Gesetzgebungsvorhaben bewusst der Öffentlichkeit zugänglich machen wollte und damit in Kauf nahm, dass die Kommissionsmitglieder sich möglicherweise in Zukunft bzw. bei der Behandlung weiterer Geschäfte in den Kommissionsberatungen zurückhaltender verhalten werden, weil sie damit rechnen müssen, dass ihre Äusserungen und allenfalls auch Meinungsänderungen zeitnah öffentlich bekannt werden. Geschützt werden vor einer öffentlichen Einflussnahme sollte mit der Neuregelung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG einzig der laufende Meinungs- und Willensbildungsprozess in den Kommissionen bei der Beratung eines konkreten Geschäftes selber, indem eine allgemeine Einsicht in die entsprechenden Sitzungsprotokolle gemäss Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG erst nach Erledigung der Beratungen gewährt werden sollte (vgl. dazu oben E. 2). Bereits in der vorberatenden Kommission und dann im Kantonsrat selber wurde ausdrücklich davon ausgegangen, dass dies grundsätzlich mit dem Abschluss der Beratungen im Kantonsrat der Fall ist. Solange dessen Beratungen nicht abgeschlossen sind, ist – wie in der Spezialkommission 2003/8 zutreffend erwähnt wurde – immer eine Rückweisung an die Kommission möglich, welche nach dem klaren Willen des Gesetzgebers in ihren Beratungen vor öffentlicher Einflussnahme geschützt werden sollte. Nach Abschluss der Beratungen im Kantonsratsplenum ist dies aber nicht

mehr möglich bzw. die Kommission kann nicht mehr mit dem betreffenden Gesetzgebungsprojekt befasst werden. Dementsprechend wird auch im Verfassungskommentar die Auffassung vertreten, der Abschluss der Beratungen im Kantonsrat sei für den Zeitpunkt der Einsichtgewährung in die Protokolle der Kantonsratskommissionen massgebend (vgl. dazu Dubach/Marti/Spahn, S. 133 bei Fn. 407 und S. 152 Fn. 473).

3.3.2. Das Büro des Kantonsrats bringt nun aber in der angefochtenen Verfügung und in seiner Beschwerdeantwort einen neuen, im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren nicht erwähnten Gesichtspunkt ins Spiel, wonach eine Irreführung der Stimmberechtigten durch aus dem Zusammenhang gerissene Aussagen und Meinungen in den Abstimmungskämpfen verhindert werden müsse. Es mag zutreffen, dass bei Einsichtsmöglichkeit in die Kommissionsprotokolle bereits im Zeitpunkt der Vorbereitung und Durchführung von Volksabstimmungen über die betreffende Vorlage in den Abstimmungskämpfen vermehrt auf Äusserungen von Kommissionsmitgliedern in der vorberatenden Kommission hingewiesen wird. Dies zu verhindern begründet aber kein schützenswertes öffentliches Interesse, welches die Gewährung der Protokolleinsicht auf dem Wege der Auslegung bis nach der Volksabstimmung hinauszuschieben vermöchte. Wie die Beschwerdeführer zu Recht erwähnen, entspricht es vielmehr dem Sinn einer offenen demokratischen Auseinandersetzung, dass möglichst alle relevanten Aspekte des betreffenden Geschäfts zur Diskussion kommen können. Dazu aber gehören insbesondere die Vorberatungen in den Parlamentskommissionen, zumal in diesen – wie dargelegt – die neuen Rechtsetzungsakte massgebend geprägt werden (vgl. dazu oben E. 2.3; vgl. zu dem im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechten besonders bedeutsamen Grundsatz der Informationsfreiheit und der freien Kommunikationskultur auch Art. 16 Abs. 3 sowie Art. 34 Abs. 2 BV). Irreführende Äusserungen in Abstimmungskämpfen können nie ausgeschlossen werden, doch entspricht es dem System unserer direkten Demokratie, dass solche Äusserungen nicht präventiv ausgeschlossen werden sollen. Vielmehr haben nötigenfalls der Kantonsrat bzw. dessen Büro als vorbereitendes Gesetzgebungsorgan oder der Regierungsrat als verantwortliche Exekutivbehörde auf Fehlinformationen hinzuweisen und es verbleiben überdies für allfällig betroffene Einzelpersonen die privat- und strafrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten und für die Stimmberechtigten auch die Möglichkeit der Ergreifung einer Wahl- oder Abstimmungsbeschwerde (vgl. zum Schutz einer korrekten demokratischen Willensbildung im Zusammenhang mit privaten Interventionen auch die Hinweise bei Glaser/Brunner, Der Einsatz strafrechtlich verbotener Mittel bei Abstimmungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in Jusletter vom 8. Juni 2015, insbesondere Rz. 8 f.). Das einzig zulässige öffentliche Gegeninteresse an einer frühzeitigen Protokolleinsicht kann daher in diesem Zusammenhang nur darin bestehen, dass dadurch die freie

Meinungsbildung und Konsensfindung in der Kommissionsarbeit beeinträchtigt werden könnte, weil sich die Kommissionsmitglieder mehr zurückhalten werden, wenn sie wissen, dass ihre Aussagen und ihr Verhalten in der Kommission nach Abschluss der Kommissionsarbeit öffentlich bekannt werden können. Dies aber hat der Gesetzgeber – wie dargetan (vgl. E. 2.5) – bewusst in Kauf genommen und es ändert sich daran in grundsätzlicher Hinsicht nichts, ob die Einsicht nun bereits während der Vorbereitung und Durchführung einer Volksabstimmung oder erst danach gewährt wird, auch wenn von der Einsichtsmöglichkeit vor einer Abstimmung wohl noch vermehrt Gebrauch gemacht werden wird. Ein Aufschub der Einsichtsmöglichkeit bis nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist bzw. Durchführung der betreffenden Volksabstimmung kann daher – entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners – nicht auf dem Wege einer teleologischen Auslegung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG begründet werden. Vielmehr spricht auch der Grundsatz einer offenen und informierten demokratischen Willensbildung dafür, dass in dieser Phase bereits Einsicht in die Kommissionsprotokolle genommen werden kann, wenn diese schon grundsätzlich öffentlich zugänglich gemacht werden müssen.

3.4. Die Einsicht in die Kommissionsprotokolle ist somit entsprechend dem vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebrachten Willen (vgl. dazu oben E. 2.5) und der Auffassung in der Literatur (vgl. Dubach/Marti/Spahn, S. 152 Fn. 473) gemäss Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG *ab Abschluss der Beratungen im Kantonsrat* und damit vor Ablauf der Referendumsfrist bzw. vor der allfälligen Durchführung einer Volksabstimmung nach Massgabe von Art. 8a und Art. 8b OrgG zu gewähren. Dass im Kanton Zug aufgrund der dortigen Materialien eine andere Praxis besteht (vgl. Erwägung 2.6), vermag hieran nichts zu ändern, zumal die Zuger Regelung schon vom Wortlaut her bezüglich des Schutzes des politischen Entscheidungsprozesses weiter abgefasst ist als Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG. Für die Einsicht auch in die Kommissionsprotokolle sehen die Vorschriften von Art. 8a und Art. 8b OrgG im Übrigen vor, dass jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten hat, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, wobei die Gesuche um Akteneinsicht schriftlich einzureichen sind und für besonderen Aufwand eine Gebühr verlangt werden kann (Art. 8a Abs. 1, 3 und 4 OrgG). In Art. 8b OrgG werden sodann mögliche, der Einsicht entgegenstehende überwiegende öffentliche oder private Interessen beispielhaft und nicht abschliessend aufgezählt. Wie die Beschwerdeführer in ihren Rechtsschriften zu Recht festhalten, ist grundsätzlich nicht zu sehen, dass einer dieser Fälle bei Kommissionsprotokollen zu Rechtsetzungsgeschäften zutreffen könnte. Insbesondere kann der Schutz der Entscheidungsfindung gemäss Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG nicht angerufen werden, da der Kantonsrat für die Kommissionsberatungen durch die Regelung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG darauf bewusst verzichtet hat (vgl. ähnlich auch das erwähnte Urteil

des Zuger Verwaltungsgerichts vom 30. März 2016, E. 3c). Freilich kann sich ausnahmsweise, wenn im Rahmen der Beratung von Rechtsetzungsvorlagen allenfalls konkrete Einzelfälle ohne Anonymisierung erörtert werden, ergeben, dass einzelne Passagen des Protokolls vor einer allgemeinen Einsicht geschützt bleiben bzw. abgedeckt werden müssen. Bei hier nicht zur Diskussion stehenden Geschäften der parlamentarischen Oberaufsicht (inkl. Wahlen des Kantonsrats) können demgegenüber wohl vermehrt Gründe im Sinne von Art. 8b OrgG für einen Ausschluss oder eine nur eingeschränkte Akteneinsicht bestehen. Demzufolge aber ist der Beschwerdeantrag Ziff. 3 betreffend Einsicht in die Kommissionsprotokolle ab Abschluss der Beratungen des Kantonsrats grundsätzlich gutzuheissen – mit der erwähnten Einschränkung namentlich für Protokolle zu Geschäften der parlamentarischen Oberaufsicht oder bezüglich der Erörterung nicht anonymisierter Einzelfälle im Rahmen der Beratung von Rechtsetzungsvorlagen.

4.1. Umstritten ist schliesslich die Art und Weise der Einsicht in die Kommissionsprotokolle gemäss Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG. Während die Beschwerdeführer bereits in ihren Einsichtsgesuchen eine Aushändigung der Kommissionsprotokolle in schriftlicher oder elektronischer bzw. digitaler Form verlangt haben (vgl. E. 1.4), will das Büro des Kantonsrats die Einsicht nur auf dem Büro des Kantonsratssekretariats gewähren, wobei die Protokolle weder kopiert, fotografiert, gefilmt noch gescannt werden dürfen (vgl. dazu die Information der Beschwerdeführer über den Beschluss des Ratsbüros vom 14. Dezember 2015 durch das Mail der Kantonsratssekretärin vom 2. Januar 2016 sowie das Protokoll der Ratsbüro-Sitzung vom 14. Dezember 2015. Diese Einschränkung wurde vom Beschwerdegegner weder im erwähnten Mail vom 2. Januar 2016 noch in den angefochtenen Verfügungen und auch nicht in den Vernehmlassungen des Ratsbüros im vorliegenden Beschwerdeverfahren bzw. im Protokoll der Ratsbüro-Sitzung vom 14. Dezember 2015 näher begründet. Das Ratsbüro ist aber offenbar der Auffassung, die Bestimmung von Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG sehe nur ein Recht auf Einsichtnahme auf dem Ratsbüro, nicht aber weitergehende Einsichtsmöglichkeiten vor. In der Beschwerdeantwort hat das Ratsbüro überdies darauf hingewiesen, dass die von den Beschwerdeführern angeführten Vorschriften des Bundes, namentlich das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) bzw. die E-Government-Strategie Schweiz, für den Kanton Schaffhausen nicht gälten bzw. daraus keine Ansprüche im Sinne des Beschwerdeantrags Ziff. 4 abgeleitet werden könnten.

4.2. Die Beschwerdeführer machen demgegenüber geltend, die Einsicht in die Kommissionsprotokolle und internen Unterlagen des Kantonsrats werde vom Kantonsrat bzw. dessen Organen rechtsungleich und völlig willkürlich gehandhabt. Während dem Beschwerdeführer 2 mit E-Mail vom 18. August 2015 auf Gesuch

hin vom Präsidenten der kantonsrätlichen Geschäftsprüfungskommission (GPK) verschiedene GPK-Protokolle in Form von PDF-Dateien zugestellt worden seien und das Protokoll der Ratsbüro-Sitzung vom 14. Dezember 2015 in schriftlicher Kopie abgegeben worden sei, wolle der Beschwerdegegner in Kommissionsprotokolle nun nur auf dem Ratsbüro Einsicht gewähren, wobei lediglich von Hand oder mit dem Computer Notizen gemacht, aber keine Fotos, Scans oder Kopien angefertigt werden dürften (vgl. Protokoll der Sitzung des Ratsbüros vom 14. Dezember 2015, S. 2). Andererseits sei die Liste der Interessenbindungen der Ratsmitglieder, in welche Angaben gemäss Art. 4 KRG auf dem Ratssekretariat Einsicht genommen werden könne, im Internet aufgeschaltet. Dieses unterschiedliche Vorgehen verletze das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben. Eine bürgerfreundliche und praktische bzw. kostengünstige Handhabung der erwähnten Einsichtsvorschriften (vgl. dazu auch Art. 39 Abs. 1 KV) und das Öffentlichkeitsprinzip mit seinem Teilgehalt der Authentizität und Integrität des Informationsträgers (vgl. dazu Art. 47 KV) verlangten vielmehr, dass einsichtsberechtigte Daten, die in digitaler Form vorhanden seien, den um Einsicht ersuchenden Gesuchstellern auch in dieser Form zur Verfügung gestellt würden, womit seitens des Ratssekretariats auch keine Zeit für die Beaufsichtigung der Einsicht aufgewendet werden müsse. Ein entsprechender Anspruch ergebe sich zum Beispiel auch ausdrücklich aus Art. 6 Abs. 2 BGÖ. Jedenfalls aber seien die Protokolle auf Wunsch des Gesuchstellers hin in schriftlicher Kopie – allenfalls gegen angemessene Gebühr – abzugeben, wie dies gemäss den ebenfalls auf Art. 47 KV abgestützten Richtlinien über die Einsicht in Entscheide des Obergerichts vom 23. April 2004 (Amtsblatt 2004, S. 602 f.) auch bei der Einsicht in Justizakten der Fall sei. Die Verweigerung der elektronischen Zustellung von Kommissionsprotokollen stehe im Übrigen auch nicht im Einklang mit der E-Government-Strategie Schweiz, welcher sich die Konferenz der Kantonsregierungen und auch der Kanton Schaffhausen angeschlossen hätten (vgl. Vereinbarung von Regierungsrat und Stadtrat Schaffhausen vom 9./16. November 2010, SHR 172.601).

4.3. Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG sieht i.V.m. Art. 8a Abs. 3 und 4 OrgG vor, dass Gesuche um Einsicht in die Kommissionsprotokolle des Kantonsrats *schriftlich einzureichen* sind und *für besonderen Aufwand eine Gebühr* erhoben werden kann. Diese Regelung rechtfertigt sich insbesondere hinsichtlich der Protokolleinsicht in Belangen der parlamentarischen Oberaufsicht, wo stets geprüft werden muss, ob nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Einsicht ganz oder teilweise entgegenstehen, was allenfalls auch eine teilweise Abdeckung oder Anonymisierung des Protokollinhalts erfordert (vgl. dazu oben E. 3.4.). Bei Einsicht in die Kommissionsprotokolle betreffend Rechtssetzungsakte könnte demgegenüber – wie bei den Protokollen des Kantonsratsplenums – nach Abschluss der Beratun-

gen im Kantonsrat an sich auch eine Publikation im Internet ins Auge gefasst werden, zumal kaum überwiegende gegenteilige Interessen denkbar sind und eine entsprechende Einsichtsmöglichkeit daher tatsächlich sehr bürgerfreundlich, kostengünstig und praktisch wäre (zum Vorbehalt bezüglich der Erörterung nicht anonymisierter konkreter Einzelfälle vgl. allerdings ebenfalls oben E. 3.4.). Allerdings sehen weder Verfassung noch Gesetz eine Publikation ausdrücklich vor, weshalb darauf kein Rechtsanspruch besteht. Daraus, dass der Kantonsrat über den Wortlaut von Art. 4 KRG hinaus von sich aus eine *Internetpublikation* der Liste der Interessenbindungen vorgenommen hat, kann für die vorliegende Frage nichts abgeleitet werden. Es handelt sich nicht um denselben Gegenstand, und es bestehen durchaus Gründe für eine Ungleichbehandlung der betreffenden ganz unterschiedlichen Unterlagen, weil eine jederzeitige Einsicht in die erwähnte Liste sinnvoll ist und dem heutigen Standard hinsichtlich der Transparenz solcher Angaben entspricht, was für die Kommissionsprotokolle nicht in gleichem Mass zutrifft. Im Übrigen haben die Beschwerdeführer eine Internetpublikation der Kommissionsprotokolle in ihren Beschwerdeanträgen auch nicht verlangt. Auch für die Zustellung von Kommissionsprotokollen an Gesuchsteller in *PDF-Form* besteht sodann kein Rechtsanspruch, zumal auch das ebenso wichtige prozessuale Akteneinsichtsrecht einen solchen Anspruch ebenfalls nicht gewährt, sofern nicht besondere Bestimmungen bestehen, wie dies z.B. nach Art. 6 Abs. 2 BGÖ oder Art. 26 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) der Fall ist (vgl. dazu Alain Griffel, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG/ZH, § 8 Rz. 16 ff., S. 202 ff., insbesondere Rz. 18 mit weiteren Hinweisen). Hingegen erfordert auch das Akteneinsichtsrecht nach Art. 47 Abs. 3 KV bzw. Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG sinngemäss, dass ein sorgfältiges Studium der entsprechenden Unterlagen und ein effektives Kenntnisnehmen der entsprechenden Dokumente möglich ist, da das Einsichtsrecht sonst nicht wirkungsvoll ausgeübt werden kann. Die Einsichtsberechtigten sind daher befugt, *Notizen* zu *erstellen*, und haben – auch wenn dies in Verfassung und Gesetz nicht ausdrücklich festgehalten wird – grundsätzlich Anspruch darauf, *Fotokopien* dieser Akten anzufertigen oder anfertigen zu lassen, wobei für den entsprechenden Aufwand gemäss Art. 8a Abs. 4 OrgG eine angemessene Gebühr erhoben werden kann (vgl. dazu auch Griffel, § 8 Rz. 19 f., S. 203 f.; für Justizakten auch die erwähnten Richtlinien des Obergerichts vom 23. April 2004, Ziff. 5).

4.4. Hieraus ergibt sich, dass auch für die Einsicht in Kommissionsprotokolle nach Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG grundsätzlich nur ein Rechtsanspruch auf *Einsicht an Ort und Stelle* (Ratssekretariat) bzw. auf *Anfertigung* oder *Aushändigung* von *Kopien* besteht. Ob das Kantonsratsbüro darüber hinaus Protokolle den Gesuchstellern auch in PDF-Form zur Verfügung stellen oder gar im Internet publizieren will,

steht dagegen ganz im Ermessen des Beschwerdegegners, zumal Entsprechendes tatsächlich – wie das Ratsbüro zu Recht geltend macht – weder aus den nur für die Bundesverwaltung und weitere Organisationen des Bundes – nicht aber für die Kantone – geltenden Vorschriften des BGÖ (vgl. Art. 2 BGÖ), noch aus der E-Government-Strategie Schweiz abgeleitet werden kann, wobei letztere ohnehin nur eine Absichtserklärung sowie ein behördliches Handlungsprogramm, nicht aber eine Rechtsgrundlage für konkrete Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger bildet (vgl. dazu auch Andreas Glaser, Der elektronisch handelnde Staat, ZSR 2015 II S. 259 ff., insbesondere S. 291 ff. mit weiteren Hinweisen). Dasselbe gilt für den blossen behördlichen Tätigkeitsgrundsatz von Art. 39 Abs. 1 KV und für das in Art. 47 Abs. 3 KV in allgemeiner Form vorgesehene Akteneinsichtsrecht, aus welchen Grundsätzen bzw. Garantien sich ebenfalls nicht weitergehende rechtlich zwingende Anforderungen für die Art der Akteneinsicht ableiten lassen (vgl. zu diesen Bestimmungen auch Dubach/Marti/Spahn, S. 119 und S. 136 f.).

4.5. Allerdings ist der Beschwerdegegner darauf hinzuweisen, dass die Einsicht in Kommissionsprotokolle nach Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG rechtsgleich und willkürfrei vorgenommen werden muss. Soweit eine entsprechende Differenzierung sich nicht sachlich begründen lässt (z.B. Speicherung der Protokolle in unterschiedlicher Form), muss daher diese Einsicht allen Gesuchstellern nach gleichen Grundsätzen gewährt werden. Es geht daher nicht an, dass in einem Fall die Protokolle in PDF-Form zur Verfügung gestellt werden, in einem anderen dagegen nicht, obwohl das Protokoll in beiden Fällen in vollem Umfang zur Einsicht frei gegeben wird. Da bisher noch keine klare Praxis besteht, sondern eine solche – auch unter Berücksichtigung des vorliegenden Entscheids – zuerst gefunden werden muss, kann allerdings aus vereinzelt grosszügigeren Einsichtsmodalitäten, wie sie dem Beschwerdeführer 2 im vergangenen Jahr gewährt wurden, für die zukünftige Praxis nichts abgeleitet werden.

4.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Feststellungsantrag unter Ziff. 4 der Beschwerdeanträge nur insoweit gutzuheissen ist, als festzustellen ist, dass das Einsichtsrecht auch das Recht umfasst, die Herstellung oder Aushändigung von Kopien der betreffenden Protokolle – allenfalls gegen eine angemessene Gebühr – zu verlangen. Die weitergehenden Rechtsbegehren unter diesem Punkt sind dagegen – vorbehältlich der Hinweise hinsichtlich der erforderlichen rechtsgleichen und willkürfreien Praxis – abzuweisen.