

Öffentlichkeitsprinzip; Einsichtnahme in Protokolle von Stadtratssitzungen; Schutz des Kollegialitätsprinzips und der freien Meinungsbildung innerhalb einer Kollegialbehörde – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 8a und Art. 8b OrgG.

Der Schutz des Kollegialitätsprinzips und der freien Meinungsbildung innerhalb einer Kollegialbehörde kann auch für eine gewisse Dauer über den Zeitpunkt der Beschlussfassung hinaus ein wesentliches öffentliches Interesse darstellen, das der Gewährung der Einsicht in Sitzungsprotokolle entgegensteht. Wie es sich damit verhält, ist im Einzelfall zu prüfen, und allenfalls ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Je weniger Zeit seit der abgeschlossenen Entscheidungsfindung verstrichen ist, desto eher fällt der Schutz des Kollegialitätsprinzips und der freien internen Meinungsbildung ins Gewicht (E. 3.5.3).

Im vorliegenden Fall vermag das öffentliche Interesse am Schutz des Kollegialitätsprinzips das erhebliche Transparenzinteresse nicht zu überwiegen (E. 3.5.4).

OGE 60/2022/37 vom 3. Februar 2023

Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

3.1. Nach Art. 47 Abs. 3 KV gewähren Behörden auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Das damit statuierte Öffentlichkeitsprinzip gilt durch Verweis in Art. 102 Abs. 3 KV auch für die Gemeinden (vgl. Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 132). Das Öffentlichkeitsprinzip und seine Einschränkungen werden auf Gesetzesstufe konkretisiert (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2, Amtsbericht 2019, S. 76 mit Hinweis). Diesbezügliche Regelungen finden sich insbesondere in Art. 8a und 8b des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100), wobei diese Bestimmungen auch für die Einsicht in kommunale verwaltungsrechtliche Akten gelten (vgl. Art. 144 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 [EG ZGB, SHR 210.100]; eingehend OGE 60/2021/24 vom 3. Mai 2022 E. 3 ff., zur Publikation im Amtsbericht vorgesehen). Das Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöhen. Es bildet zudem eine we-

sentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. BGE 148 II 92 E. 2 S. 95; 142 II 313 E. 3.1 S. 315).

3.2. Nicht strittig und ohne Weiteres zu bejahen ist, dass es sich bei den Stadt- ratsprotokollen zum Thema "Corona-Demo" vom 13. April 2021 und 4. Mai 2021 um amtliche Akten i.S.v. Art. 47 Abs. 3 KV bzw. Art. 8a Abs. 1 OrgG handelt. Dass Protokolle von Stadtratssitzungen grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unter- liegen, hat das Obergericht implizit in OGE 60/2021/24 vom 3. Mai 2022 bejaht (wobei es im konkreten Fall ein Einsichtsrecht aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen letztlich verneinte). Das ist zu bestätigen. Der Einsichtsanspruch nach Art. 47 Abs. 3 KV ist ein verfassungsmässiges Recht (vgl. Dubach/Marti/Spahn, S. 132). Dessen Einschränkung bedarf einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 50 lit. b KV). Aus dieser muss die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip hinreichend deutlich hervorgehen, zumal eine solche nicht leichthin angenommen werden darf (vgl. BGE 146 II 265 E. 5.3 S. 273 f. zu Art. 4 des Bundesgesetzes über das Öff- entlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3]). Anders als in anderen Kantonen (vgl. z.B. Art. 11 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Bern über die Information der Bevölkerung vom 2. Novem- ber 1993 [Informationsgesetz, IG, BSG 107.1]) sind im Kanton Schaffhausen die Sitzungsprotokolle des Gemeinde- bzw. Stadtrats nicht gesetzlich vom Öffent- lichkeitsprinzip ausgenommen und damit von diesem erfasst (vgl. zur ähnlichen Rechtslage im Kanton Zug BGer 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.1 f. und 3; Wegleitung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung des Kan- tons Zug, Stand 20. März 2014, S. 3 und 12 f.). Eine Verweigerung der Einsicht kann daher grundsätzlich nur erfolgen, soweit im Einzelfall überwiegende entge- genstehende Interessen i.S.v. Art. 47 Abs. 3 KV bzw. Art. 8a f. OrgG vorliegen.

3.3. Art. 8b OrgG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von öffentlichen (Abs. 1) und privaten (Abs. 2) Interessen, die einer Einsicht entgegenstehen kön- nen, wobei sich diese Einschränkungen für die Einsichtsgewährung nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments beziehen und nur so lange gelten, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (Abs. 3). Die Beweislast für das Vorliegen überwiegender Interessen an der Geheimhaltung liegt bei der Behörde, die den Zugang beschneiden will. Sie hat darzulegen, welche Geheim- haltungsinteressen vorliegen, weshalb diese im Einzelfall das Transparenzinte- resse überwiegen und ob gegebenenfalls zumindest ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung

oder zeitlichen Aufschub (vgl. OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 E. 2.3, Amtsbericht 2020, S. 115; BGer 1C_299/2019 vom 7. April 2020 E. 2, nicht publ. in: BGE 146 II 265; 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 3; 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.5). Die drohende Verletzung der geltend gemachten Interessen muss von einer gewissen Erheblichkeit sein und deren Eintritt wahrscheinlich erscheinen. Es genügt nicht jede denkbare oder geringfügige Beeinträchtigung, ansonsten der Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip ausgehöhlt würde (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 3.4 S. 335 f.).

3.4. Nach Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG liegen überwiegende öffentliche Interessen insbesondere vor, wenn durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde. Der Beschwerdeführer geht davon aus, die Verweigerung der Einsichtnahme werde primär mit dieser Bestimmung begründet (vgl. Beschwerde, S. 7 ff.). Der Regierungsrat weist jedoch in seiner Vernehmlassung vom 27. September 2022 zutreffend darauf hin, dass er diese Bestimmung im angefochtenen Regierungsratsbeschluss zwar erwähnt, seinen Entscheid jedoch nicht darauf gestützt hat. Der Stadtrat hat sich zwischenzeitlich der Argumentation des Regierungsrats angeschlossen. Die streitgegenständlichen Stadtratsprotokolle betreffen denn auch klarerweise ein Geschäft, bei dem die Entscheidungsfindung abgeschlossen ist. Der Regierungsrat hat daher Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG zu Recht nicht zur Begründung der Einsichtsverweigerung herangezogen (vgl. auch OGE 60/2020/10 vom 18. Mai 2021 E. 4.3, Amtsbericht 2021, S. 114).

3.5.1. Der Stadtrat lehnte das Einsichtsgesuch mit der Begründung ab, das im Stadtrat geltende Kollegialitätsprinzip begründe ein öffentliches Interesse, welches der Einsicht entgegenstehe, wobei dieses Interesse auch nach der Beschlussfassung vorhanden sei. Der Regierungsrat vertritt ebenfalls die Auffassung, das Kollegialitätsprinzip und generell der Schutz der internen Meinungsbildung im Stadtrat würden vorliegend das Transparenzinteresse überwiegen.

3.5.2. Der Stadtrat ist eine Kollegialbehörde (vgl. Art. 45 f. der Stadtverfassung Schaffhausen vom 25. September 2011 [RSS 100.1]). Gemäss dem Kollegialitätsprinzip trägt ein Kollegium aus gleichberechtigten Mitgliedern die Regierungsverantwortung. Kernstück bildet die kollegiale Beratung der Regierungsgeschäfte. Durch einen offenen Meinungs austausch und das Suchen nach Kompromissen sollen gemeinsam die wichtigen Entscheide der Exekutive getroffen werden. Von den einzelnen Mitgliedern wird erwartet, sich hinter die Kollegialentscheide zu stellen und diese öffentlich zu vertreten – unter Umständen auch dann, wenn dies nicht ihrer persönlichen Meinung entspricht (vgl. Dubach/Marti/Spahn, S. 187 f.; ferner

im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip Isabelle Häner, Öffentlichkeit und Verwaltung, Diss. Zürich 1990, S. 312 ff.).

3.5.3. Die freie Meinungsbildung in der Kollegialbehörde würde beeinträchtigt, wenn in ihre Beratungsprotokolle voraussetzungslos sofort Einsicht genommen werden könnte. Diesfalls wären namentlich störende Druckversuche von aussen auf die Meinungsbildung möglich. Das betrifft, wie der Beschwerdeführer zu Recht festhält, zunächst primär den Prozess der Entscheidungsfindung im konkreten jeweiligen Geschäft, der durch Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG geschützt wird. In diesem Zusammenhang erwog das Obergericht in einer früheren Entscheidung, dass das Kollegialitätsprinzip als weiteres öffentliches Interesse gewichtet werden und einer vorzeitigen Einsicht entgegenstehen könne (OGE 60/2021/24 vom 3. Mai 2022 E. 4.3). Die vorliegend streitgegenständlichen Protokolle betreffen ein abgeschlossenes Geschäft (vgl. E. 3.4). Der Regierungsrat weist indes zu Recht daraufhin, dass Art. 8b OrgG eine nicht abschliessende Aufzählung der öffentlichen Interessen enthält (vgl. E. 3.3). Nicht explizit aufgeführte öffentliche Interessen müssen ein vergleichbares Gewicht aufweisen (vgl. OGE 60/2020/18 vom 9. Juli 2019 E. 2.5, Amtsbericht 2019, S. 80).

Mit Bezug auf Protokolle von Kollegialbehörden ist zu beachten, dass die Vertraulichkeit der Beratungen ideale Rahmenbedingungen für den kollegialen Diskurs schaffen soll (vgl. E. 3.5.2). In einer offenen Arbeitsatmosphäre sollen gegenseitige Kritik wie auch das Aussprechen eigener Zweifel und dadurch das Finden sinnvoller Lösungen bzw. nötigenfalls von Kompromissen erleichtert werden. Nach erfolgter Beschlussfassung ermöglicht die fortdauernde Vertraulichkeit ein solidarisches Auftreten gegen aussen und dient die Diskretion über interne Kontroversen auch dem gegenseitigen Vertrauen innerhalb des Kollegiums (vgl. Walter Gut, Das Kollegialitätsprinzip, ZBI 1989, S. 1 ff., insb. S. 9). Wenn ein Protokoll den Beratungsverlauf dokumentiert, führt dessen Publikation dazu, dass die Vertraulichkeit der Sitzung nachträglich weitgehend dahinfällt. Zwar darf den vom Volk gewählten Stadträtinnen und Stadträten grundsätzlich zugemutet werden, zu ihren Anträgen, Ausführungen und Ansichten zu stehen (vgl. BGE 133 II 209 E. 4.2 S. 219 in Bezug auf Bundesrichterinnen und Bundesrichter). Dies ändert aber nichts daran, dass auch eine nachträgliche Transparenz mit dem Kollegialitätsprinzip in einen gewissen Zielkonflikt gerät, wobei die Qualität der kollegialen Beratung beeinträchtigt und etwa behördeninterne Kontroversen vermehrt im informellen Umfeld der Sitzungen ausgetragen werden könnten (vgl. zum Ganzen Benjamin Schindler, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017, § 43 N. 2 und 6, S. 251 ff.,

mit Hinweisen). Der Schutz des Kollegialitätsprinzips kann daher auch für eine gewisse Dauer über den Zeitpunkt der Beschlussfassung hinaus ein wesentliches öffentliches Interesse darstellen, das der Einsichtsgewährung entgegensteht. Wie es sich damit verhält, ist im Einzelfall zu prüfen, und allenfalls ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. auch OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 E. 3.2.3, Amtsbericht 2020, S. 118). Je weniger Zeit seit der abgeschlossenen Entscheidungsfindung verstrichen ist, desto eher fällt der Schutz des Kollegialitätsprinzips ins Gewicht (vgl. Art. 8b Abs. 3 OrgG).

3.5.4. Im vorliegenden Fall, in dem es innerhalb des Stadtrats zu Meinungsverschiedenheiten und Missverständnissen kam, spricht nach dem Gesagten zwar der möglichst weitgehende Schutz des Kollegialitätsprinzips nach wie vor gegen eine Einsichtsgewährung. Allerdings geht es in den streitgegenständlichen Protokollen um die Bewilligung bzw. den Bewilligungsentzug für eine Kundgebung vom 17. April 2021 und um Unklarheiten im Zusammenhang mit der diesbezüglichen Beschlussfassung im Stadtrat. Dieser hat – wie er im Rekursverfahren festhielt – die internen Missverständnisse und unterschiedlichen Auffassungen im Anschluss an seinen Beschluss vom 15. April 2021 innerhalb des Gremiums aufgearbeitet und bereinigt. Die Vorkommnisse liegen bereits über eineinhalb Jahre zurück und neben der Entscheidungsfindung ist auch die Entscheidungsetzung abgeschlossen. Sowohl die Kundgebung und ihre Bewilligung bzw. deren Entzug als auch die Missverständnisse und Meinungsverschiedenheiten im Stadtrat waren bereits Thema in den Medien und im Stadtparlament (vgl. Schaffhauser Nachrichten vom 23. April 2021, S. 15; Antwort des Stadtrats vom 25. Mai 2021 auf eine Kleine Anfrage von Hermann Schlatter). Angesichts des Kontexts – Kundgebung gegen in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierte Corona-Massnahmen und kurzfristiger Entzug der bereits erteilten Bewilligung für die Demonstration – sind im konkreten Fall sodann ein erheblicher Grundrechtsbezug und ein erhöhtes Transparenzinteresse zu bejahen (vgl. Häner, S. 354, mit Hinweisen; ferner OGE 60/2021/36 vom 15. Juli 2022 E. 1.3). Insgesamt vermag daher vorliegend das öffentliche Interesse am Schutz des Kollegialitätsprinzips das Interesse an einer Einsichtsgewährung nicht zu überwiegen.

3.6.1. Nach Art. 8b Abs. 1 lit. b OrgG liegen überwiegende öffentliche Interessen vor, wenn der Bevölkerung auf andere Weise Schaden zugefügt würde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Damit werden beispielsweise Informationen über die Organisation, die Tätigkeit und die Strategie von Behörden mit Sicherheitsaufgaben geschützt (vgl. BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 6.4 mit Hinweisen).

3.6.2. Soweit der Stadtrat und der Regierungsrat befürchten, eine Veröffentlichung der Protokolle könnte die öffentliche Sicherheit gefährden, ist dies weder dargetan noch ersichtlich. In den Protokollen sind keine sicherheitssensitiven Informationen wie beispielsweise polizeitaktische Ausführungen oder Informationen über ein polizeiliches Sicherheitsdispositiv erkennbar (vgl. dazu BGer 1C_390/2018 vom 21. November 2018 E. 4.3). Art. 8b Abs. 1 lit. b OrgG steht einer Einsicht damit ebenfalls nicht entgegen.

3.7. Nach dem Gesagten ist eine genügend wahrscheinliche und erhebliche Gefährdung öffentlicher Interessen durch eine Veröffentlichung der Stadtratsprotokolle vom 13. April 2021 und 4. Mai 2021 nicht dargetan.

4. Die Beschwerde erweist sich als begründet; sie ist gutzuheissen. Der Stadtrat hat dem Beschwerdeführer Einsicht in die Protokolle der Stadtratssitzungen vom 13. April 2021 und 4. Mai 2021 zu gewähren, soweit das Thema "Corona-Demo" bzw. die Kundgebung "Besorgte Bürger" betroffen ist. Dabei hat der Stadtrat den Namen sowie die Post- und E-Mail-Adresse des Gesuchstellers betreffend die am 17. April 2021 geplante Kundgebung zu schwärzen (vgl. Art. 8a Abs. 1 Satz 2 OrgG i.V.m. Art. 10 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 7. März 1994 [Kantonales Datenschutzgesetz, SHR 174.100]). Weitere private Geheimhaltungsinteressen sind nicht ersichtlich und wurden vom Stadtrat auch nicht geltend gemacht. Insbesondere hat er darauf verzichtet, für den Fall einer grundsätzlichen Gutheissung der Beschwerde (eventualiter) die Rückweisung der Sache zur Anonymisierung bzw. Schwärzung der Protokolle zu beantragen.