

Öffentlichkeitsgrundsatz; Einsicht in Protokolle der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrats Schaffhausen – Art. 47 Abs. 3 und Art. 102 Abs. 3 KV; Art. 8a und 8b OrgG; Art. 144 EG ZGB; Art. 21 Abs. 3 StadtV; Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats.

Kontrollfunktion der Medien (E. 2.2).

Protokolle der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrats Schaffhausen sind nach Abschluss der Beratungen nicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgrundsatzes ausgenommen. Ob und in welchem Umfang Einsicht zu gewähren ist, ist jeweils im Einzelfall anhand einer umfassenden Abwägung der konkurrierenden Interessen zu bestimmen (E. 4.2–4.4).

OGE 60/2020/10 vom 18. Mai 2021

Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

1. Die Beschwerdebefugnis der Gemeinden richtet sich nach Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200). Die Einwohnergemeinde macht u.a. mit dem Schutz der Funktionsfähigkeit der GPK ein öffentliches Interesse geltend, weshalb ihre Beschwerdebefugnis zu bejahen ist. Die Beschwerde wurde weiter im Namen des Stadtrats und des Grossen Stadtrats erhoben. Entgegen dem privaten Beschwerdegegner kann offenbleiben, ob der Stadtrat alleine zur Beschwerdeerhebung befugt gewesen wäre. Sodann weist der Rekursentscheid die Einwohnergemeinde an, dem privaten Beschwerdegegner Einsicht in das Protokoll der GPK vom 16. Mai 2019 bezüglich "Steuer-einnahmen natürlicher und juristischer Personen" und der Ausführungen zur Frage 20 (betreffend verschiedene Ausgaben sowie Rollenverteilung zwischen Verpächterin und Pächterin Rhybadi) sowie bezüglich der Ausführungen zu den Sitzungsgeldern, der Frage 18 (Auszug Fragenkatalog zur Rechnung 2018) und der dazugehörige Beilage 1 (Liste mit Anzahl und Bezeichnung der Sitzungen sowie dem Total der bezogenen Sitzungsgelder; Rekursentscheid, Ziff. IV.3.3.c) zu gewähren. Der Einwohnergemeinde verbleibt diesbezüglich kein Entscheidungsspielraum, weshalb der regierungsrätliche Rückweisungsentscheid als Endentscheid mit Beschwerde anfechtbar ist (vgl. BGE 138 I 143 E. 1.2 S. 148 mit Hinweis). Schliesslich ist das Obergericht zur Behandlung der Beschwerde zuständig (vgl. Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]). Auf die im Übrigen frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 39 und Art. 40 Abs. 1 VRG).

2.1. Gemäss Art. 47 Abs. 3 KV informieren die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und gewähren auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Durch Verweis in Art. 102 Abs. 3 KV gilt der Öffentlichkeitsgrundsatz auch für die Gemeinden (vgl. Dubach/Marti/ Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 132). Darüber hinaus ist der Öffentlichkeitsgrundsatz auch in Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung Schaffhausen vom 25. September 2011 (StadtV, RSS 100.1) verankert.

2.2. Das Verfahren betrifft ein Einsichtsgesuch eines Journalisten der schaffhauser az. Die Medien leisten einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle behördlicher Tätigkeiten. Diese Kontrollfunktion fördert das Vertrauen der Bevölkerung in rechtsstaatliche Prozesse. Um ihre Funktion als "Public Watchdogs" wirksam ausüben zu können, sind die Medien auf möglichst ungehinderten Zugang zu Informationen angewiesen. Der Öffentlichkeitsgrundsatz trägt bei zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und dient, soweit wie hier die Medien um Zugang zu behördlichen Informationen ersuchen, auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV). Entsprechend enthält Art. 47 Abs. 3 KV nicht nur einen allgemeinen Informationsauftrag der Behörden, sondern statuiert im Interesse der besseren Überprüfbarkeit des staatlichen Handelns zusätzlich einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Akteneinsicht. Der Nachweis eines besonders schutzwürdigen Einsichtsinteresses ist grundsätzlich nicht erforderlich (OGE 60/2019/38 vom 22. Dezember 2020 E. 3.1, Amtsbericht 2020, S. 107; ferner OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.7.2, Amtsbericht 2019, S 85).

2.3. Der Öffentlichkeitsgrundsatz und seine Einschränkungen werden auf Gesetzesstufe konkretisiert (vgl. OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2, Amtsbericht 2019, S. 76 mit Hinweis). Nach Art. 144 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 (Einführungsgesetz zum ZGB, EG ZGB, SHR 210.100) richtet sich die Einsicht in amtliche Akten im Zusammenhang mit Zivilverfahren nach den Art. 8a und 8b des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100). Nach dem Willen des Gesetzgebers dehnt Art. 144 EG ZGB die Bestimmungen des Akteneinsichtsrechts des Organisationsgesetzes allgemein auf die Justiz (vgl. dazu OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 E. 2.2, Amtsbericht 2020, S. 114 f.) und auf die Gemeinden aus (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen vom 1. Juli 2003 an den Kantonsrat betreffend das Rechtsetzungsprogramm zur Umsetzung der neuen Verfassung [Anpassung von Rechtserlassen], Amtsdruckschrift 03-74, S. 13). Nach Art. 8a Abs. 1 OrgG hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder privaten Interessen entgegenstehen;

der weitergehende Schutz von Personendaten nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung bleibt vorbehalten. Für nicht abgeschlossene Verwaltungs- und Justizverfahren gelten die entsprechenden Verfahrensbestimmungen (Abs. 2). Das Gesetz enthält in Art. 8b Abs. 1 und 2 OrgG einen nicht abschliessenden Katalog von Interessen, welche einer Einsicht entgegenstehen können. Überwiegende öffentliche Interessen liegen namentlich vor, wenn durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde (Abs. 1 lit. a). Nach Art. 8b Abs. 3 OrgG beziehen sich die Einschränkungen für die Information der Öffentlichkeit und die Gewährung der Einsicht in amtliche Akten nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments oder einer Auskunft und gelten nur so lange, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht.

2.4. Der Öffentlichkeitsgrundsatz gilt rechtsprechungsgemäss auch für Protokolle der Kommissionen des Kantonsrats (vgl. OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 E. 2.1–2.6, Amtsbericht 2016, S. 99 ff.). Dementsprechend hielt das Obergericht in OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 unter Verweis auf OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 fest, die Öffentlichkeit der Kommissionsprotokolle habe ihre Bedeutung namentlich bei der Rechtsetzung. Bei Geschäften der parlamentarischen Oberaufsicht – wie im Zusammenhang mit den Wahlen des Kantonsrats – könnten vermehrt Gründe im Sinn von Art. 8b OrgG für einen Ausschluss oder eine nur eingeschränkte Akteneinsicht vorliegen (E. 2.1, Amtsbericht 2019, S. 76).

[...]

4. Umstritten und zu prüfen ist einzig, ob die Einsicht in die Protokolle und Unterlagen der GPK gestützt auf die von der Einwohnergemeinde vorgebrachten Gründe generell zu verweigern ist. Die konkreten Interessenabwägungen des Regierungsrats bezüglich der einzelnen Einsichtsstellen blieben unbeanstandet. Unstrittig ist ebenfalls, dass für die Einsichtnahme in die Protokolle und Unterlagen der GPK nach Abschluss der Beratungen keine besonderen gesetzlichen Bestimmungen bestehen; hingegen sind Protokolle vor Abschluss der Beratungen grundsätzlich nicht öffentlich (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats von Schaffhausen vom 9. Dezember 2008 [RSS 110.1]; in diesem Sinne auch Art. 14 Abs. 1^{bis} Satz 2 des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 [KRG, SHR 171.100], wonach erst nach Erledigung eines Geschäfts ein Einsichtsrecht besteht). Weiter ist unstrittig, dass die streitgegenständliche Einsicht kein laufendes Verwaltungs- oder Justizverfahren betrifft. Die aufgeworfene Frage ist folglich auf Grundlage bzw. in sinngemässer Anwendung von Art. 8a und Art. 8b OrgG i.V.m. Art. 144 EG ZGB zu beantworten (vgl. oben E. 2.3).

4.1. Gemäss Art. 34 Abs. 1 StadtV bestellt der Grosse Stadtrat für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte und für weitere Aufgaben die GPK. Diese prüft nach Art. 35 Abs. 2 StadtV die Geschäftsführung des Stadtrats und der Verwaltung, die Führung des städtischen Haushalts sowie die Anträge über Voranschlag und Steuerfuss auf deren Rechtmässigkeit. Darüber hinaus prüft sie alle Geschäfte des Gemeindehaushalts, soweit sie nicht einer anderen Kommission zugewiesen werden oder auf die Vorprüfung durch eine Kommission verzichtet wird (Abs. 3). Die GPK ist nach Art. 36 Abs. 1 StadtV als ständige Kommission befugt, vom Stadtrat und seinen Mitgliedern Auskünfte einzuholen, Augenscheine zu nehmen und die Vorlage von Akten zu verlangen, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist und keine Geheimhaltungspflichten entgegenstehen (vgl. auch Art. 21 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats).

4.2. Zunächst ist das Argument, eine absolute Geheimhaltung sei erforderlich, damit die GPK ihre parlamentarische Oberaufsicht wahrnehmen könne, zu behandeln.

4.2.1. Die Einwohnergemeinde vertritt zusammenfassend den Standpunkt, die GPK erhalte die für ihre Aufgaben notwendigen Informationen nicht, wenn Mitglieder des Stadtrats und Mitarbeitende der Stadtverwaltung damit rechnen müssten, dass Dritte Einsicht in die Protokolle und Unterlagen der GPK nehmen könnten.

4.2.2. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Die Rechtsprechung, wonach auch die Kommissionprotokolle des Kantonsrats grundsätzlich öffentlich sind (vgl. oben E. 2.4), ist in gleicher Weise auf die GPK anwendbar. Zwar ist der Einwohnergemeinde zuzustimmen, dass an sich gute Gründe für die Geheimhaltung von Kommissionsberatungen bestehen. Es ist nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht zu verkennen, dass Menschen in einem geschützten Rahmen offener agieren und Abklärungen bzw. Befragungen bei zugesicherter Vertraulichkeit besser möglich sind (vgl. bereits OGE 60/2018/30 vom 9. Juli 2019 E. 2.1, Amtsbericht 2019, S. 76, sowie OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 E. 2.1 f., Amtsbericht 2016, S. 99 f.). Jedoch sprechen auch namhafte Gründe für die grundsätzliche (nachträgliche) Öffentlichkeit der Kommissionsprotokolle, zumal dies namentlich der demokratischen Kontrolle der Kommissionsarbeit dient und die Bildung von Informations- und Machtmonopolen verhindert (vgl. OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 E. 2.3, Amtsbericht 2016, S. 100 f.). Wie der kantonale hat überdies auch der kommunale Gesetzgeber keine generelle Geheimhaltung für die Zeit nach Abschluss der Beratungen statuiert (vgl. oben E. 4). Der private Beschwerdegegner weist sodann zu Recht darauf hin, dass die Mitglieder des Stadtrats und die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung gegenüber der GPK *zur Auskunft verpflichtet* sind. Die Situation ist nicht vergleichbar mit einer vor- oder

aussergerichtlichen Streitbeilegung, bspw. im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens, deren Erfolg auf freiwilligem Konsens und Vertraulichkeit beruht (vgl. dazu OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 E. 3.2.1, Amtsbericht 2020, S. 116 f.). Zudem betreffen die im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht zu erteilenden Auskünfte Belange der Einwohnergemeinde. Soweit Auskünfte Informationen über Stadtratsmitglieder oder Verwaltungsmitarbeitende beinhalten, sind im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht grundsätzlich nur mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Zusammenhang stehende Angaben relevant (vgl. bspw. [...] betreffend Sitzungsgelder von Stadträtinnen und Stadträten). Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb Auskunftgebende im Allgemeinen geneigt wären, Informationen gegenüber der GPK zurückzuhalten. Beständen im Einzelfall überwiegende private Geheimhaltungsinteressen, wären die einschlägigen Passagen zu schwärzen oder, falls eine sinnvolle Anonymisierung nicht möglich sein sollte, die Einsicht gänzlich zu verweigern, wobei die Betroffenen hierzu gegebenenfalls vorgängig anzuhören wären (vgl. OGE 60/2019/38 vom 22. Dezember 2020 E. 3.3.4 in fine, Amtsbericht 2020, S. 111 f.). Analoges gilt bei den übrigen Informationen, an deren Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Auch in derartige Angaben kann die Einsicht teilweise oder ganz verweigert werden. Eine eigentliche "Geheimsphäre" kantonaler oder kommunaler Behörden besteht damit – entgegen der Einwohnergemeinde – unter dem Öffentlichkeitsgrundsatz auch im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht allerdings nicht.

4.3. Weiter ist das Argument, die parlamentarische Oberaufsicht sei eine permanente Aufgabe, weshalb eine Einsicht jederzeit i.S.v. Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG vorzeitig wäre, zu behandeln. Auch dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Die Bestimmung von Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG betrifft Sachverhalte, in denen ein Entscheid noch nicht getroffen wurde, mithin noch offene Sachverhalte. Denn die behördliche Entscheidungsfindung und mithin der dazu erforderliche Reifungs- und Reflektionsprozess sollen durch den Öffentlichkeitsgrundsatz nicht erheblich erschwert oder gar verhindert werden (vgl. VGer BE VGE 100.2009.413 vom 15. Januar 2010 E. 4.1, publ. in: BVR 2010 S. 248). Auch wenn die parlamentarische Oberaufsicht als Daueraufgabe zu verstehen wäre, beschlüsse sie im Einzelnen doch jeweils bestimmte, abgrenzbare Sachverhalte. Zwar ist jeweils anhand des konkreten Einzelfalls zu entscheiden, ob die GPK einen Sachverhalt abschliessend beurteilt hat. Hat die GPK aber einen bestimmten Sachverhalt abschliessend beurteilt, ist der Entscheidungsprozess in den Worten von Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG nicht mehr offen, weshalb diese Bestimmung einer Einsichtsgewährung nicht mehr entgegenzustehen vermag. Folglich steht auch Art. 8b Abs. 1 lit. a OrgG einer Einsicht in die Protokolle und Unterlagen der GPK durch Dritte *nicht per se* entgegen. Im Übrigen zeigt die Einwohnergemeinde nicht konkret auf, inwiefern die künftige Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht durch den im Rekursentscheid definierten

Umfang der Einsichtsgewährung beeinträchtigt sein sollte, weshalb sie bereits deswegen nichts zu ihren Gunsten aus dieser Bestimmung ableiten kann.

4.4. Weitere Rügen bringt die Einwohnergemeinde nicht vor. Im Ergebnis ist die Einsicht Dritter in die Protokolle und Unterlagen der GPK demnach nicht per se ausgeschlossen. Der Grundgedanke der Transparenz als Voraussetzung für demokratische Kontrolle und Vertrauen in den Staat gilt mithin auch für die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Verwaltung (vgl. oben E. 2.2). Ob und in welchem Umfang Einsicht zu gewähren ist, ist jeweils im Einzelfall anhand einer umfassenden Abwägung der konkurrierenden Interessen zu bestimmen. Vorliegend hat die Einwohnergemeinde die Interessenabwägung des Regierungsrats zu den einzelnen Punkten nicht beanstandet (vgl. bereits oben E. 4), weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

5. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet. Sie ist abzuweisen.