

Öffentlichkeitsgrundsatz; Einsicht in kommunale amtliche Akten – Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 8a und Art. 8b OrgG; Art. 144 EG ZGB.

Die Einsicht in kommunale amtliche Akten bestimmt sich direkt nach Art. 8a und Art. 8b OrgG i.V.m. Art. 144 EG ZGB (Präzisierung der Rechtsprechung; E. 3–3.5).

OGE 60/2021/24 vom 3. Mai 2022

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Der Stadtrat Schaffhausen verweigerte der Stiftung X. die Einsicht in das Protokoll der Stadtratssitzung zur laufenden Planung der Entwicklung der Vorderen Breite. Den von der Stiftung X. dagegen erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen ab. Das Obergericht wies die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Stiftung X. gegen den Rekursentscheid ab.

Aus den Erwägungen

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 fast wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 47 Abs. 3 KV – in Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung Schaffhausen vom 25. September 2011 (StadtV, RSS 100.1) verankert.

2.2. 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 nach den Art. 8a und Art. 8b des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100). Das Obergericht hat in OGE 60/2020/10 vom 18. Mai 2021 betreffend Einsicht in Protokolle der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrats Schaffhausen ausgeführt, die Frage der Einsicht sei auf Grundlage bzw. in sinngemässer Anwendung von Art. 8a und Art. 8b OrgG i.V.m. Art. 144 EG ZGB

zu beantworten (E. 4, Amtsbericht 2021, S. 112). Es hat sich damit nicht vertieft mit der Frage auseinandergesetzt, ob Art. 8a und Art. 8b OrgG i.V.m. Art. 144 EG ZGB auf die Einsicht in ausserhalb von Zivilverfahren erstellte kommunale amtliche Akten direkt anwendbar sind. Diese Frage ist vorliegend relevant. Sollten die Bestimmungen direkt anwendbar sein, regelte das kantonale Recht den Umfang des Öffentlichkeitsprinzips auch auf kommunaler Stufe. Insofern wäre fraglich, ob das Öffentlichkeitsprinzip durch die Gemeinden abweichend geregelt werden könnte. Sollten die Bestimmungen nicht direkt anwendbar sein, müsste für deren analoge Anwendung eine Lücke vorliegen, welche die Rechtsprechung überhaupt mittels eines Analogieschlusses schliessen könnte. Dies setzte namentlich voraus, dass nicht zuerst der Gesetzgeber zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gemeindeebene tätig werden müsste (vgl. dazu Lorenz Kneubühler, Wie Gerichte dem Gesetzgeber Beine machen, LeGes 2014 409 ff.). Die Beschwerdeführerin macht denn auch geltend, für die Einschränkung des verfassungsmässigen Rechts auf Akteneinsicht, auf welches sich ihr Einsichtsgesuch direkt stütze, bestehe keine gesetzliche Grundlage. Eine solche habe die städtische Stimmbevölkerung am 23. September 2018 abgelehnt. Art. 144 EG ZGB könne nicht herangezogen werden. Dessen Anwendungsbereich sei rein zivilrechtlich und auf die Aktenführung in dem vom Zivilgesetzbuch definierten zivilrechtlichen Bereich beschränkt.

3. Der Anwendungsbereich von Art. 144 EG ZGB ist mittels Auslegung zu ermitteln. Das Gesetz ist dabei in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrundeliegenden Wertungen teleologisch auszulegen. Die Auslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis des Gesetzeszwecks. Dabei ist nach einem pragmatischen Methodenpluralismus und nicht nach einer hierarchischen Ordnung der einzelnen Auslegungselemente vorzugehen (vgl. OGE 60/2020/31 vom 12. Februar 2021, E. 4.3, Amtsbericht 2021, S. 91).

3.1. Gemäss dem Wortlaut von Art. 144 EG ZGB regelt diese Bestimmung die Einsicht in "amtliche Akten". Das Gesetz definiert den Begriff der amtlichen Akten nicht weiter. Im gewöhnlichen Sprachgebrauch steht "amtlich" synonym für "behördlich". Ein Amt oder eine Behörde ist im Allgemeinen eine Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 5 Rz. 4, S. 31). Der Begriff der amtlichen Akten ist daher

grammatikalisch so auszulegen, dass es sich um Akten handelt, die von einer Behörde oder einer amtlichen Stelle in Ausübung ihrer öffentlichen Aufgaben angelegt wurden. Dem Wortlaut ist jedoch nicht zu entnehmen, welche Behörden oder amtlichen Stellen von der Bestimmung erfasst werden, da er in allgemeiner Weise bloss von amtlichen Akten spricht. Zwar könnte die Bestimmung auch kommunale amtliche Akten erfassen. Der Wortlaut ist diesbezüglich jedoch nicht eindeutig.

3.2. Aus systematischer Sicht ist zu beachten, dass sich Art. 144 EG ZGB im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch befindet, welches auch die Zuständigkeit von Gemeindebehörden regelt (vgl. Art. 12 ff. EG ZGB). Sodann ist Art. 144 EG ZGB im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch unter dem Titel "G. Vorlegung von Urkunden und andern beweglichen Sachen" des sechsten Abschnitts "Obligationenrecht" verortet. Dies deutet darauf hin, dass die Bestimmung von Art. 144 EG ZGB die Einsicht in amtliche Akten regelt, die im Zusammenhang mit Zivilrechtsverhältnissen oder zivilprozessualen Verfahren angelegt wurden. Die systematische Auslegung spricht eher dagegen, Art. 144 EG ZGB im verwaltungsrechtlichen Zusammenhang anzuwenden.

3.3. Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 144 EG ZGB ergibt sich, dass diese Bestimmung nach dem Willen des Gesetzgebers den im damals neuen Art. 47 Abs. 3 KV statuierten und im ebenfalls neuen Organisationsgesetz konkretisierten Öffentlichkeitsgrundsatz auch auf Ebene Justiz und Gemeinden umsetzen soll (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend das Rechtsetzungsprogramm zur Umsetzung der neuen Verfassung [Anpassung von Rechtserlassen], Amtsdruckschrift 03-74, S. 13). Nicht ersichtlich ist demgegenüber, dass sie auf zivilrechtliche Sachverhalte beschränkt sein sollte. Im Gegenteil spricht die grundsätzlich umfassende Stossrichtung des verfassungsmässigen Öffentlichkeitsgrundsatzes (vgl. oben E. 2.1) gegen eine solche Beschränkung. Bereits unter altem Recht war Art. 144 EG ZGB nach obergerichtlicher Praxis nicht auf Zivilverfahren beschränkt. Die ursprüngliche, aus dem Jahr 1911 stammende Fassung von Art. 144 aEG ZGB lautete dabei wie folgt: "Die Einsicht gerichtlicher Akten oder anderer öffentlicher Urkunden ist jedermann gestattet, der ein Interesse daran glaubhaft macht" (OS 12, S. 99). Die Rechtsprechung wendete diese Bestimmung sowohl auf Strafakten (vgl. OGE 51/2003/39 vom 31. Dezember 2003 E. 3c, Amtsbericht 2003, S. 186; OGE vom 4. Dezember 1987 i.S. T., Amtsbericht 1987, S. 111 ff.) als auch auf verwaltungsrechtliche Akten (vgl. OGE vom 22. Dezember 1989 i.S. Z., Amtsbericht 1989, S. 112 ff.) an und sah amtliche Akten im Allgemeinen erfasst (vgl. OGE vom 1. April 1987 i.S. X.,

E. 3, Amtsbericht 1987, S. 158). Die historische Auslegung – namentlich im Kontext des mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung ausgeweiteten und gestärkten Öffentlichkeitsgrundsatzes – spricht folglich dafür, dass Art. 144 EG ZGB auf kommunale verwaltungsrechtliche Akten anwendbar ist.

3.4. Der Sinn und Zweck von Art. 144 EG ZGB besteht darin, den in Art. 47 Abs. 3 KV verankerten Öffentlichkeitsgrundsatz für amtliche Akten ausserhalb der kantonalen Verwaltung umzusetzen. Dies schliesst kommunale amtliche Akten mit ein. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs von Art. 144 EG ZGB auf zivilprozessuale Akten bzw. Akten aus Zivilrechtsverhältnissen würde sodann nicht nur der grundsätzlich umfassenden Stossrichtung des verfassungsmässigen Öffentlichkeitsgrundsatzes (vgl. oben E. 2.1 und E. 3.3) zuwiderlaufen. Sie würde auch eine Einschränkung gegenüber dem alten Recht bedeuten, was eindeutig nicht Sinn und Zweck der seinerzeitigen Gesetzesrevision gewesen sein kann. Die teleologische Auslegung spricht dafür, dass kommunale verwaltungsrechtliche Akten von Art. 144 EG ZGB erfasst sind.

3.5. Im Ergebnis sprechen die historische und teleologische Auslegung dafür, dass Art. 144 EG ZGB auf kommunale verwaltungsrechtliche Akten anwendbar ist. Eine solche Auslegung ist vom Wortlaut der Bestimmung gedeckt. Lediglich das systematische Element spricht eher dafür, Art. 144 EG ZGB auf zivilprozessuale Akten bzw. auf Akten aus Zivilrechtsverhältnissen zu beschränken. Die Verortung der Bestimmung in Art. 144 EG ZGB lässt sich indes dadurch erklären, dass die Einsicht in amtliche Akten im Allgemeinen bereits unter altem Recht an dortiger Stelle geregelt war. Damit lag es für den kantonalen Gesetzgeber nahe, den Verweis, welcher das in Art. 8a und Art. 8b OrgG geregelte Öffentlichkeitsprinzip auf allen Ebenen und in allen Sachbereichen des kantonalen und kommunalen Gemeinwesens umsetzen soll, ebenfalls dort anzusiedeln. Schliesslich bleibt in Bezug auf OGE 60/2018/43 vom 9. Juni 2020 anzufügen, dass dieser Entscheid, wonach Art. 144 EG ZGB den Öffentlichkeitsgrundsatz im Zusammenhang mit Zivilverfahren regle (vgl. E. 2.2, Amtsbericht 2020, S. 114), die Einsicht in Akten des Friedensrichteramts Schaffhausen und somit Akten aus einem Zivilverfahren betraf. Die Aussagekraft des Entscheids, in welchem sich das Obergericht zu keiner umfassenden Auslegung von Art. 144 EG ZGB veranlasst sah, ist entsprechend beschränkt. Im Ergebnis ist Art. 144 EG ZGB so auszulegen, dass diese Bestimmung auch kommunale verwaltungsrechtliche Akten erfasst. Entsprechend dem Verweis von Art. 144 EG ZGB richtet sich die Einsicht in Letztere nach Art. 8a und Art. 8b OrgG.