

2. Gemäss § 43 Abs. 1 VRG beträgt die Frist zur Verwaltungsbeschwerde 20 Tage. § 7 Abs. 2 bestimmt, dass für die Einhaltung der Frist der Zeitpunkt der Einreichung bei der unzuständigen Behörde massgebend ist. Vorliegend ist aber entscheidend, dass den angefochtenen Verfügungen (...) eine Rechtsmittelbelehrung fehlt bzw. gestützt auf § 10 Abs. 3 PVO ein förmliches Rechtsmittel zu Unrecht (s. Ziff. II vorstehend) ausdrücklich versagt wurde. Fehlende Rechtsmittelbelehrungen können keine Rechtsmittelfrist auslösen, weshalb vorliegend die Beschwerdefristen bei sämtlichen Eingaben des Beschwerdeführers gar nicht zu laufen begannen.

(RRB, 23. Dezember 1996)

5. Gemeinden

§ 12 Abs. 2 GG; §§ 2 Abs.1 Ziff.1, 4, 5, 24 Abs. 2, 28 Abs. 2 e contrario, 40 Abs. 1 und 2, 41 Abs. 1, 43 Abs. 1.VRG – Akteneinsicht in Gemeinderatsprotokolle. – Eintreten (E. I): Entscheid als Anfechtungsobjekt (E.1a); Gemeinderat als Verwaltungsbehörde (E 1b); Legitimation und aktuelles Interesse (E. 2a); Absehen vom Erfordernis des aktuellen praktischen Anfechtungsinteresses (E. 2b); Frist- und Formvorschriften (E. 3). – Materielles (E. II): Voraussetzungen des Akteneinsichtsrechts (E. 1); Unterschied zwischen Protokollen und Akten (E. 2); Berechtigtes Interesse (E. 3); Verhältnis zum Kollegialitätsprinzip (E. 4); Zusammenfassung (E. 5); Kosten (E. 6)

Sachverhalt:

A. Am 28. Februar 1995 haben A., B., C., D. und E. sowie 84 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner der Einwohnergemeindeversammlung eine Motion eingereicht betreffend Umzonung der GBP Nr. 710, im Erli, Steinhausen, und Abgabe des Grundstücks an einen gemeinnützigen Bauträger im Baurecht. Der namens der Wohnbaugenossenschaft Steinhausen (im folgenden als «WBG» bezeichnet) eingereichte Vorstoss wurde an der Gemeindeversammlung vom 29. Juni 1995 auf Antrag des Gemeinderates nicht erheblich erklärt.

B. Bereits im Verlauf des Monats Mai 1995 hatte C., Motionär und Vorstandsmitglied der WBG, Kenntnis davon erhalten, dass der Gemeindeversammlung die Nichterheblicherklärung der Motion beantragt werden soll. C. wollte in der Folge wissen, wie der ablehnende Antrag des Gemeinderates zustande gekommen war. Zu diesem Zweck begehrte er Einsicht in die entsprechenden Protokolle des Gemeinderates. Dieses Begehren wurde zuerst am 23. Mai 1995 vom Gemeindeschreiber mündlich und sodann durch den Gemeinderat mit anfechtbarer Verfügung vom 30. Mai 1995 abgewiesen. Als Begründung für den ablehnenden Entscheid führte der Gemeinderat aus,

die gewünschte Akteneinsicht betreffe ein noch unerledigtes Geschäft. Einsicht in die fraglichen Protokolle könne deshalb erst nach Durchführung der Einwohnergemeindeversammlung vom 29. Juni 1995 gewährt werden.

C. Gegen diesen Entscheid erhob C., im folgenden «Beschwerdeführer» genannt, am 16. Juni 1995 Beschwerde beim Regierungsrat sinngemäss mit den Anträgen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass ihm der Gemeinderat Steinhausen die Einsicht in die Ratsprotokolle zu Unrecht verweigert habe.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im wesentlichen folgendes vor: Er habe sich anlässlich der Vorsprache beim Gemeindeschreiber auf § 12 Abs. 2 des Gemeindegesetzes berufen und sein berechtigtes Interesse durch die Tatsache umschrieben, dass er als Vorstandsmitglied der WBG auch im Auftrag des Vorstandes handle und er zu den Erstunterzeichnern der Motion gehöre. Das Ziel der Einsichtnahme habe darin bestanden, die Mitglieder der WBG anlässlich der Generalversammlung vom Mittwoch, 31. Mai 1995, über die Argumentationslage des Gemeinderates zu informieren und diesbezüglich die Marschrichtung für die Gemeindeversammlung vorzubereiten. Sein Anspruch auf Akteneinsicht ergebe sich aufgrund seiner politischen Rechte als Bürger, da diese postulierte Einsicht Voraussetzung dafür gewesen wäre, an besagter Generalversammlung der Wohnbaugenossenschaft gemeinsam mit den anwesenden Mitgliedern die argumentative Grundlage für die Gemeindeversammlung optimal abzuklären und vorzubereiten. Der Gemeindeschreiber habe auftrags des Gemeinderates die Einsichtnahme mit der Begründung verweigert, das Geschäft müsse zuerst erledigt sein; das heisse, erst nach der Gemeindeversammlung sei eine Einsicht möglich. Basis dieser Verweigerung sei nach Meinung des Gemeinderates die Gesetzesformulierung «... Akten erledigter Geschäfte stehen den Stimmberechtigten zur Einsicht offen...». Mit Schreiben vom 24. Mai 1995 habe er (der Beschwerdeführer) auf einer Wiedererwägung bestanden und moniert, das Wort «erledigt» beziehe sich im Gesetzestext auf Akten und nicht auf Protokolle der Gemeindebehörden. Der Gesetzestext unterscheide ausdrücklich zwischen Akten einerseits und Protokollen andererseits. Die Argumentation des Gemeinderates basiere auf einer unrichtigen grammatikalischen Auslegung des Gesetzestextes. Im weiteren dürfe zu Diskussionen Anlass geben, welches der beiden konkurrierenden Interessen – auf der einen Seite das Interesse des Beschwerdeführers an der rechtzeitigen Information zur Ausübung eines demokratischen Rechts und auf der andern Seite das Geheimhaltungsinteresse des Gemeinderates – schwerer gewichtet werde. Das Gemeindegesetz regle in § 12 ausdrücklich das Akteneinsichtsrecht. Seine Begründung erachte er als genügend, um glaubhaft ein berechtigtes Interesse anzumelden. In casu würden auch keine persönlichen Interessen Dritter verletzt. Es dürfe angenommen werden, dass diese Protokolle weder als vertraulich noch als geheim klassiert worden seien. Die Diskussionen des Gemeinderates zur Motion, festgehalten in den Protokollen, hätten

schlussendlich zur Abfassung der Begründung und des Antrages des Gemeinderates an die Gemeindeversammlung geführt. Die Begründung für diesen Antrag sei für die Öffentlichkeit bestimmt und erreiche jede Haushaltung in der Gemeinde. Das Beharren auf Geheimhaltung zum Zeitpunkt, da das Begleitheft für die Gemeindeversammlung bereits in Druck gewesen sei, sei also nicht nachvollziehbar. Abschliessend räumt der Beschwerdeführer ein, dass der Beschwerdeentscheid im vorliegenden Fall keine Wirkung mehr entfalte. Trotzdem sei er an einer Überprüfung der Sachlage interessiert, da das regierungsrätliche Urteil Richtliniencharakter in ähnlich gelagerten Fällen erhalten werde.

D. Mit Vernehmlassung vom 18. Juli 1995 beantragte der Gemeinderat Steinhausen, die Beschwerde sei abzuweisen.

Zur Begründung wird im wesentlichen folgendes ausgeführt: Den Argumentationen des Beschwerdeführers könne sich der Gemeinderat absolut nicht anschliessen. Wie § 12 des Gemeindegesetzes aussage, stünden Protokolle der Gemeindebehörden und der Kommissionen sowie die Akten unerledigter (recte erledigter) Geschäfte den Stimmberechtigten zur Einsicht offen, wenn diese ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen könnten und die Einsicht keine persönlichen Interessen Dritter verletze. Ausgenommen seien Protokolle oder Akten, die vertraulich oder geheim seien. Der Gemeinderat sei der Auffassung, dass der Beschwerdeführer § 12 des Gemeindegesetzes falsch interpretiere. Protokolle zu einem pendenten Geschäft bildeten nach gemeinderätlicher Auffassung ebenfalls Bestandteil dieser Akten. Paragraph 12 des Gemeindegesetzes unterscheide nicht explizit zwischen den Begriffen Akten und Protokollen. Beide Begriffe bildeten insgesamt das Aktendossier. C. sei es bei der beantragten Akteneinsicht darum gegangen, zu erfahren, welche konkreten Voten die einzelnen Gemeinderäte an den Sitzungen vom 6. März 1995 und 10. April 1995 abgegeben hätten. C. habe nach Meinung des Gemeinderates beabsichtigt, die verschiedenen protokollierten, persönlichen Stellungnahmen der einzelnen Ratsmitglieder der Gemeindeversammlung vom 29. Juni 1995 bekanntzugeben, bzw. zu zitieren. Da der Gemeinderat sich als Kollegialbehörde betrachte, erachte er diese Akteneinsicht als absolut nicht gegeben, zumal die Begründungen des Gesamtgemeinderates dem Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Einreichung dieser Beschwerde bereits bekannt gewesen seien. Der Gemeinderat sei auch der Auffassung, dass es unmöglich wäre, frei und offen über ein Gemeindeversammlungsgeschäft im Rat zu beraten und zu argumentieren, wenn vor der Gemeindeversammlung die Detailberatung und die einzelnen Voten der verschiedenen Gemeinderäte zur Einsicht für jeden Interessierten frei wären. Dem Stimmbürger und der Stimmbürgerin sollte die Stellungnahme des Gemeinderates zu einem Gemeindeversammlungsgeschäft mindestens bis nach der Durchführung dieser Versammlung genügen. Für C. habe das Ziel der Einsichtnahme nach seinen Aussagen darin bestanden, die Generalversammlung der WBG am 31. Mai 1995 zu informieren und dann auf-

grund der Argumentationslage des Gemeinderates die Marschrichtung durch den Vorstand der WBG für die Gemeindeversammlung vorzubereiten. Der Gemeinderat erachte diese Darstellung als eher unglaublich. C. wisse genau, dass die Gemeindeversammlungsvorlage jeweils 14 Tage vor der Gemeindeversammlung im Besitz aller Einwohnerinnen und Einwohner sei. Mit seiner Erfahrung hätte C. als Vorstandsmitglied der WBG die Generalversammlung entsprechend terminlich ansetzen können, so dass jedes Mitglied im Besitz der Vorlage gewesen wäre und die Argumentation des Gemeinderates gekannt hätte. Die Motion sei nämlich bereits am 28. Februar 1995 eingereicht worden, und eine weitsichtige Terminierung durch den Vorstand der WBG hätte möglich sein sollen. Da die Motion bereits am 28. Februar 1995 eingegangen sei, sei auch klar gewesen, dass sie gestützt auf § 80 des Gemeindegesetzes an der nächsten Gemeindeversammlung, d.h. am 29. Juni 1995 zu behandeln sei. Im weiteren sei eine Vertretung des Vorstandes der WBG vor der Generalversammlung mündlich darüber informiert worden, dass der Gemeinderat die Nichterheblicherklärung beantragen werde. Bei dieser Unterredung seien den Vertretern der WBG auch die wesentlichsten Argumente für diesen Entscheid eröffnet worden. Mit der Zustellung der Vorlage an alle Haushaltungen Mitte Juni 1995 habe der Vorstand zweifellos auch genügend Zeit gehabt, sich optimal für die Gemeindeversammlung vorbereiten zu können. Es sei nicht daran zu zweifeln, dass der auch auf kantonaler Ebene politisch äusserst engagierte Beschwerdeführer die verschiedenen Äusserungen der einzelnen Gemeinderäte primär für politische Zwecke habe verwenden wollen. Dies sei jedoch weder Sinn und Zweck einer Akteneinsicht und komme gleichzeitig einem Missbrauch von § 12 des Gemeindegesetzes gleich.

E. Im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels hielten die Parteien an ihren Begehren und im wesentlichen auch an ihren Begründungen fest. Auf die entsprechenden Ausführungen ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

Erwägungen:

I.

1. a) Gemäss § 40 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) können mit der Verwaltungsbeschwerde alle Entscheide unterer Verwaltungsbehörden angefochten werden, sofern die Weiterzugsmöglichkeit nicht durch besondere Vorschrift ausdrücklich ausgeschlossen ist. Als Entscheide im Sinne dieser Bestimmung gelten Anordnungen und Feststellungen der dem Verwaltungsrechtspflegegesetz unterstellten Behörden mit hoheitlicher Wirkung sowie Urteile des Verwaltungsgerichts (vgl. § 4 VRG). Nach § 2 Abs. 2 Ziff. 1 VRG sind dem Verwaltungsrechtspflegegesetz unter anderem auch die Verwaltungsbehörden der Gemeinden unterstellt.

b) Der Gemeinderat Steinhausen ist eine Verwaltungsbehörde der Einwohnergemeinde Steinhausen. Er gilt deshalb als Verwaltungsbehörde im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 1 VRG. Mit dem angefochtenen Entscheid wurde verbindlich über das Begehren des Beschwerdeführers um Einsicht in die Ratsprotokolle entschieden. Damit ist eine behördliche Anordnung bzw. Feststellung mit hoheitlicher Wirkung ergangen. Die Beschwerde richtet sich folglich gegen einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG. Ein Ausschluss der Weiterzugsmöglichkeit liegt ferner nicht vor. Die vom Beschwerdeführer getroffene Rechtsvorkehr erweist sich somit als grundsätzlich zulässig.

2. a) Nach § 41 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Beschwerdelegitimiert ist danach, wer durch den Entscheid in höherem Mass als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat; das schutzwürdige Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, der mit erfolgreicher Beschwerde erzielt werden könnte (vgl. GVP 1977/78, S. 175 ff. mit Hinweisen). Dieses Rechtsschutzinteresse hat grundsätzlich aktuell zu sein (vgl. Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich, S. 93).

b) Indem der Beschwerdeführer beim Gemeinderat Steinhausen um Akteneinsicht nachsuchte, kam ihm gestützt auf § 5 VRG im vorinstanzlichen Verfahren Parteistellung zu. In dieser Eigenschaft wird der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid zweifellos berührt. Ebenso ist ihm grundsätzlich ein Interesse an dessen Aufhebung zuzugestehen. Die Beschwerde hat allerdings insofern keine aktuelle praktische Bedeutung mehr, als das vom Beschwerdeführer für die Akteneinsicht im konkreten Fall geltend gemachte Interesse dahingefallen ist. Damit fehlt es an einem aktuellen Anfechtungsinteresse. Vom Erfordernis des aktuellen praktischen Anfechtungsinteresses ist jedoch ausnahmsweise dann abzugehen, wenn sich das gerügte behördliche Verhalten jederzeit wiederholen könnte, an der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige Überprüfung durch die Beschwerdeinstanz im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. BGE 120 Ia 166 f. E. Ia; BGE 118 Ia 493 f. E. 3a; ZBI 1/1992, S. 43; Weiss, a.a.O., S. 93; alle je mit Hinweisen). Dies trifft vorliegend zu. Die Legitimation des Beschwerdeführers nach § 41 Abs. 1 VRG ist unter diesen Umständen zu bejahen.

3. Die Beschwerde erweist sich ausserdem als frist- und formgerecht: Nach § 43 Abs. 1 VRG beträgt die Beschwerdefrist 20 Tage. Der angefochtene Entscheid erging am 30. Mai 1995. Er konnte dem Beschwerdeführer deshalb frühestens am 31. Mai 1995 zugehen. Die Beschwerdefrist begann demzufolge frühestens am 1. Juni 1995 zu laufen und endigte nicht vor dem 20. Juni 1995. Mit Eingabe am 16. Juni 1995 bei der Staatskanzlei wurde die Be-

schweredeschrift folglich rechtzeitig eingereicht. Adressat der Beschwerdeschrift ist der Regierungsrat; damit erweist sich die Beschwerde auch als an die zuständige Instanz gerichtet (vgl. § 40 Abs. 2 VRG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

II.

1. a) Nach § 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) stehen die Protokolle der Gemeindebehörden und der Kommissionen sowie die Akten erledigter Geschäfte den Stimmberechtigten zur Einsicht offen, wenn diese ein berechtigtes Interesse daran glaubhaft machen und die Einsicht keine persönlichen Interessen Dritter verletzt. Ausgenommen sind Protokolle oder Akten, die vertraulich oder geheim sind (Satz 2). Im Regierungsrätlichen Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 12. Januar 1979 (Kantonsratsvorlage Nr. 4263) wird dazu folgendes ausgeführt: Die Öffentlichkeit der Protokolle sowie der übrigen Gemeindeverwaltung müsse gewährleistet sein. Öffentlichkeit bedeute, dass jeder Stimmberechtigte in die entsprechenden Protokolle und Akten Einsicht nehmen könne. Bei den Protokollen und Akten der Gemeindebehörden und -kommissionen sei diese Öffentlichkeit allerdings insofern zu beschränken, als das Einsichtsrecht einem Stimmberechtigten nur dann zustehe, wenn er ein Interesse daran glaubhaft mache. Eine weitere Einschränkung der Öffentlichkeit der Verwaltung bestehe darin, dass auf berechnigte persönliche Interessen Dritter im Sinne des Persönlichkeitsschutzes Rücksicht zu nehmen sei. Solche Interessen bestünden insbesondere auch in Fürsorgefällen. Ausgenommen seien ferner Protokolle oder Akten, die vertraulichen oder geheimen Charakter hätten. Werde einem Stimmberechtigten die Einsicht in ein Protokoll oder Aktenstück verwehrt, so könne er entsprechende verwaltungsrechtliche Beschwerde führen. Am 30. Juni 1987 hielt die Direktion des Innern im Rahmen eines Kreisschreibens an alle Gemeinden zur vorliegenden Bestimmung unter anderem folgendes fest (vgl. GVP 1987/88, S. 179 f.): Protokolle der Gemeindeversammlung und des Grossen Gemeinderates seien für die Stimmberechnigten unbeschränkt öffentlich. Ein beschränktes Einsichtsrecht bestehe bezüglich der Protokolle der Gemeindebehörden und der Kommissionen sowie der Akten erledigter Geschäfte. Die Protokolle stünden grundsätzlich zur Einsicht offen, Akten (Korrespondenzen usw.) jedoch nur, wenn das betreffende Geschäft erledigt sei. Kein Einsichtsrecht bestehe indessen, wenn die Protokolle oder Akten vertraulich oder geheim seien. Die Behörden befänden im konkreten Einzelfall darüber, was vertraulich oder geheim sei. Ihre Verfügung könne auf dem Beschwerdeweg weitergezogen werden. Desgleichen bestehe kein Einsichtsrecht, wenn durch die Einsichtnahme persönliche Interessen Dritter verletzt werden könnten. Auch darüber befinde die Behörde im Einzelfall mit der erwähnten Beschwerde-

möglichkeit. Einsicht verlangen könne nur, wer ein berechtigtes Interesse daran glaubhaft mache. Das Interesse müsse nicht bewiesen, sondern nur glaubhaft gemacht werden. Es müsse jedoch ein berechtigtes Interesse sein. Reine Neugier sei kein Grund zur Einsichtnahme. Grenzfälle könne es im Bereich des politischen Interesses geben (z.B. Informationsbeschaffung für die Ausübung politischer Rechte wie des Interpellations- oder Motionsrechts). Auch hierüber befinde die Behörde im konkreten Einzelfall mit Beschwerdemöglichkeit des Betroffenen. Dies seien generelle Regeln. Die Behörde müsse im konkreten Einzelfall über das angebehrte Akteneinsichtsrecht befinden, insbesondere die notwendigen Abwägungen mit Bezug auf die Vertraulichkeit oder Geheimhaltung der Akten, die Verletzung von Drittinteressen und die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses vornehmen. Wo keine schwerwiegenden Gründe dagegen sprächen, solle das Akteneinsichtsrecht des Stimmberechtigten eher grosszügig gehandhabt werden.

b) Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist dem Protokoll- bzw. Akteneinsichtsrecht der Stimmberechtigten ein grosser Stellenwert einzuräumen. Es lässt sich ferner daraus ableiten, dass die Stimmberechtigten grundsätzlich einen Anspruch auf Einsicht in die Protokolle der Gemeindebehörden haben. Einer bzw. einem Stimmberechtigten darf mit andern Worten die Protokolleinsicht nur verweigert werden, wenn der Einsicht die in § 12 Abs. 2 GG verankerten gesetzlichen Einschränkungen entgegenstehen. Dabei ist im Zweifelsfall zugunsten des Einsichtsrechts zu entscheiden.

c) Der Beschwerdeführer war zur Zeit seines Protokolleinsichtsbegehrens unbestrittenermassen in der Einwohnergemeinde Steinhausen stimmberechtigt. Die fraglichen Protokolle waren ferner weder geheim noch vertraulich. Überdies bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Protokolleinsicht persönliche Interessen Dritter hätten verletzt werden können. Unter diesen Umständen hätte dem Beschwerdeführer die verlangte Einsicht in die Protokolle des Gemeinderates gewährt werden müssen, vorausgesetzt der Beschwerdeführer habe ein berechtigtes Interesse an der Einsicht glaubhaft gemacht.

2. a) Der Gemeinderat wendet dagegen ein, Ratsprotokolle bildeten Bestandteil der Akten im Sinne von § 12 Abs. 2 GG. Als solche stünden sie den Stimmberechtigten deshalb erst zur Einsicht offen, wenn das zugrundeliegende Geschäft erledigt sei.

b) Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des Zwecks, des Sinns und der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständli-

chen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, unter anderem dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. (Vgl. zum Ganzen: BGE 121 V 24 E. 4a mit Hinweisen).

c) In § 12 Abs. 2 GG wird durch den Einschub des Wortes «sowie» zwischen den «Protokollen der Gemeindebehörden und der Kommissionen» einerseits und den «Akten» andererseits eine klare Trennung herbeigeführt. Damit wird – entgegen der Auffassung des Gemeinderates – bewirkt, dass sich der Begriff «erledigte Geschäfte» ausschliesslich auf das Wort «Akten» bezieht, und nicht auch auf den Textteil «Protokolle der Gemeindebehörden und der Kommissionen». Die Auslegung nach dem Wortlaut führt somit zum Schluss, dass für die Gewährung der Protokolleinsicht nicht vorausgesetzt wird, dass die den Protokollen zugrundeliegenden Geschäfte abgeschlossen sind.

d) Für ein Abweichen von diesem eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut bestehen keine triftigen Gründe. Weder aus dem Grund und Zweck von § 12 Abs. 2 GG noch aus dessen Entstehungsgeschichte müsste auf eine abweichende Auslegung geschlossen werden. Im Gegenteil wird auch im vorstehend unter Ziff. II/1 Bst. a erwähnten Kreisschreiben der Direktion des Innern deutlich zwischen Protokollen einerseits und Akten erledigter Geschäfte andererseits unterschieden (vgl. GVP 1987/88, S. 179). Unter diesen Umständen findet die vom Gemeinderat vertretene Auffassung, Einsicht in Protokolle könne erst dann genommen werden, wenn das zugrundeliegende Geschäft erledigt sei, keine Stütze im Gesetz.

3. a) Der Beschwerdeführer hatte unbestrittenermassen ein Interesse an der Protokolleinsicht glaubhaft gemacht. Der Gemeinderat stellt jedoch in Abrede, dass es sich dabei um ein berechtigtes Interesse gehandelt habe. Die WBG hätte mittels geeigneter Vorkehren über die an der Gemeindeversammlung einzuschlagende Vorgehensweise auch ohne Protokolleinsicht beschliessen können. Dem Beschwerdeführer werden ferner politische Motive unterstellt, die nach Auffassung des Gemeinderates die Einsicht in die Ratsprotokolle nicht rechtfertigten.

b) Angesichts des grossen Stellenwertes, welcher dem Einsichtsrecht der Stimmberechtigten in die Protokolle und Akten der Gemeindebehörden zuerkannt wird, dürfen an die Berechtigung der Interessen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Der Beschwerdeführer wurde vom protokollierten Geschäft als Motionär und als Vorstandsmitglied der WBG betroffen. Folglich musste er naturgemäss ein erhöhtes Interesse an der Angelegenheit haben, das beispielsweise auch grösser war, als dasjenige einer bzw. eines gewöhnlichen Stimmberechtigten. Die Einsichtnahme erscheint unter diesen

Umständen als gerechtfertigt; sie diene jedenfalls nicht der blossen Befriedigung der Neugier. In diesem Zusammenhang fällt in Betracht, dass das Einsichtsrecht der Stimmberechtigten in die Protokolle und Akten der Gemeindebehörden nicht zuletzt auch der demokratischen Kontrolle über die gemeindlichen Institutionen und einer stärkeren Transparenz der demokratischen Willensbildung dient. Das berechnete Interesse an der Protokoll- bzw. Akteneinsicht der Stimmberechtigten kann deshalb – entgegen der Auffassung des Gemeinderates – durchaus auch ein politisches sein (vgl. hierzu GVP 1987/88, S. 180 sowie das Votum von Regierungsrat Andreas Iten an der ersten Sitzung der vorberatenden Kommission vom 6. März 1979). Unter diesen Umständen muss dem Beschwerdeführer in dessen Eigenschaft als Motionär und Vorstandsmitglied der WBG ein berechtigtes Interesse an der Protokolleinsicht zugestanden werden. Dass der Beschwerdeführer die aus den Protokollen ersichtlichen Informationen – wie der Gemeinderat behauptet – auch anderweitig hätte beschaffen können oder bei anderweitiger Disposition der WBG-Generalversammlung gar nicht benötigt hätte, ist für die Beantwortung der vorliegenden Frage nicht von Belang. Für die Protokolleinsicht wird denn auch nicht vorausgesetzt, dass die Stimmberechtigten alles vornehmen, um nicht in die Protokolle einsehen zu müssen.

4. a) Der Gemeinderat vertritt schliesslich die Auffassung, eine grosszügige Gewährung der Einsicht in die Protokolle des Gemeinderates lasse sich mit dem Kollegialitätsprinzip nicht vereinbaren.

b) Wie bereits vorstehend unter Ziff. II/1 ausgeführt, geniesst das Einsichtsrecht der Stimmberechtigten in die Protokolle und Akten der Gemeindebehörden einen grossen Stellenwert. Dieser Bedeutung war sich auch der seinerzeitige Gesetzgeber bewusst. Er hat trotz Widerstand verschiedener Gemeinderäte im Vernehmlassungsverfahren an einem weitgehenden Protokoll- bzw. Akteneinsichtsrecht zugunsten der Stimmberechtigten festgehalten. Damit hat er aber gleichzeitig auch das Interesse der Stimmberechtigten an der demokratischen Kontrolle über die Gemeindebehörden und an einer transparenteren demokratischen Willensbildung stärker gewichtet als das Kollegialitätsprinzip. Eine Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips durch die Ausübung des Protokoll- bzw. Akteneinsichtsrechts seitens der Stimmberechtigten muss somit in Kauf genommen werden.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer zur Zeit seines Protokolleinsichtsbegehrens in der Einwohnergemeinde Steinhausen stimmberechtigt war. In seiner Eigenschaft als Motionär und als Vorstandsmitglied der WBG ist ihm ein berechtigtes Interesse an der Protokolleinsicht zuzubilligen. Der Beschwerdeführer hat dieses Interesse ausreichend glaubhaft gemacht. Die fraglichen Protokolle waren ferner weder geheim noch vertraulich. Überdies bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Protokolleinsicht persönliche Interessen Dritter hätten verletzt werden können. Unter diesen Umständen hat der Gemeinderat von Steinhausen

dem Beschwerdeführer die Einsicht in die fraglichen Ratsprotokolle zu Unrecht verweigert. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind Kosten nur zu erheben, wenn das beteiligte Gemeinwesen am Verfahren wirtschaftlich interessiert ist oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben hat (vgl. § 24 Abs. 2 VRG). Vorliegend ist jedoch weder das eine noch das andere der Fall. Auf die Erhebung von Kosten ist deshalb zu verzichten. Weil die Vorinstanz weder einen Verfahrensfehler noch eine offenbare Rechtsverletzung begangen hat, ist auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG e contrario).

(RRB, 9. Januar 1996)

§§ 17 Abs. 1, 79, 132 Abs. 1 GG; §§ 23 Abs. 1 Ziff. 3, 24 Abs. 2, 28 Abs. 2, 44, 49 VRG; § 7 V über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS 162.12). – Zutritt von Stimmberechtigten zur Kirchgemeindeversammlung. – Eintreten (E. I): Kreditbeschluss der Kirchgemeindeversammlung als Anfechtungsobjekt; Frist und Legitimation. Materielles (E. II): Gerügte Rechtsverletzungen (E. 1); Zugänglichkeit des Versammlungsraumes; die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer ist vorliegend nicht verspätet (E. 2a); Um den Anspruch auf unverfälschte Willensbildung zu gewährleisten, muss eine Gemeindeversammlung stets ohne weiteres zugänglich sein (E. 2b); Keine Prüfung der übrigen gerügten Mängel (E. 3); Zusammenfassung (E. 4); Kosten und Parteientschädigungen (E. III)

Sachverhalt:

A. Am 13. Dezember 1995 fand im Pfarreiheim eine Gemeindeversammlung der katholischen Kirchgemeinde X. statt. Diese behandelte unter Traktandum Nr. 6 den Antrag des Kirchenrates, zu Lasten der Investitionsrechnung einen Kredit von Fr. 1 154 000.– für den Neubau des Pfarrhauses zu bewilligen und den Kirchenrat mit dem Vollzug dieses Beschlusses zu beauftragen. Nach erfolgter Beratung hiess die Versammlung in einer ersten Abstimmung einen Antrag auf geheime Abstimmung gut. In dieser geheimen Abstimmung wurde der Antrag des Kirchenrates mit 93 zu 91 ohne Stimmenthaltung gutgeheissen.

B. Gegen diesen Beschluss erhoben P.R. und 12 Mitbeteiligte (im folgenden «Beschwerdeführende» genannt) am 20. Dezember 1995 Beschwerde beim Regierungsrat sinngemäss mit dem Antrag, den angefochtenen Beschluss aufzuheben.

Zur Begründung bringen die Beschwerdeführenden im wesentlichen folgendes vor: Der «hauchdünne Entscheid» habe sie motiviert, gegen den an-