

# Leitfaden «Öffentlichkeit und Information in den Gemeinden»

## 1. Einleitung

Mit diesem Leitfaden sollen einige der in der kantonalen Gesetzgebung verwendeten Fachbegriffe im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip erläutert und die wichtigsten Anwendungsfälle aufgezeigt werden. Einige dieser Begriffe haben in der juristischen Verwendung eine andere Bedeutung als im allgemeinen Sprachgebrauch, was zu Missverständnissen führen kann. Dieser Leitfaden erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, er möchte vielmehr die Gemeinden auf ihre Hauptpflichten in diesem Bereich aufmerksam machen.

Folgende Themen werden angesprochen:

- Öffentlichkeit
- Informationspflicht (Information von Amtes wegen)
- Information auf Anfrage
- Veröffentlichung
- öffentliche Auflage

In einer Tabelle am Ende des Dokuments sind die relevantesten Gesetzesbestimmungen aufgeführt.

## 2. Öffentlichkeit

Vor dem Inkrafttreten der Totalrevision der Verfassung des Kantons Bern 1995, unterlag die Tätigkeit der Verwaltung dem Amtsgeheimnis. Akten waren nur in Ausnahmefällen öffentlich. Die neue Kantonsverfassung hat den Grundsatz der Geheimhaltung umgekehrt und den **Grundsatz der Öffentlichkeit** der Verwaltung eingeführt unter dem Vorbehalt, dass nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Öffentlichkeit wurde somit zur Regel, das Amtsgeheimnis die Ausnahme.

Information der Öffentlichkeit (ob von Amtes wegen oder auf Anfrage), Veröffentlichungen, öffentliche Auflage von Reglementen — sie alle haben einen Bezug zum Öffentlichkeitsprinzip im weitesten Sinn.

Spricht die Gesetzgebung von «öffentlich» im engen Sinne des Wortes, bezieht sie sich auf alles, was zugänglich ist, d. h. in der Hauptsache auf Akten **und Sitzungen**. Das Informationsgesetz regelt die Öffentlichkeit der Sitzungen von Gemeindeorganen. Der Grundsatz besagt, dass die **Sitzungen der Legislativbehörden** (Gemeindeversammlung, Parlament sowie Regionalversammlung einer Regionalkonferenz) **öffentlich** sind, während die **Sitzungen der Exekutivbehörden** (Gemeinderat, Geschäftsleitung sowie Geschäftsstelle einer Regionalkonferenz, Kommissionen) vorbehaltlich anderer Regelungen **nicht öffentlich** sind. Daraus ergibt sich, dass die darüber geführten Diskussionsprotokolle und die der Beschlussfassung dienenden Unterlagen — je nachdem, ob eine Sitzung öffentlich ist oder nicht — ebenfalls öffentlich oder vertraulich sind.

Akten können nur dann öffentlich sein, wenn sie **amtlichen** Charakter haben. Mit anderen Worten: Ein in der Gemeindeverwaltung verfasstes, aber von der zuständigen Behörde noch nicht abgesegnetes Dokument gilt nicht als amtlich und ist somit auch nicht öffentlich (z. B. Budgetentwurf, der vom Finanzverwalter vorbereitet, aber vom Gemeinderat noch nicht genehmigt worden ist).

Es ist im Übrigen nicht immer einfach zu bestimmen, ob **Unterlagen** der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament tatsächlich als **Entscheidungsgrundlage** dienen und somit von Gesetzes wegen öffentlich sind oder ob sie nur dem Gemeinderat als Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf die Vorbereitung einer Sitzung der Gemeindelegislative dienen: Diese Frage kann sich im Zusammenhang mit Berichten oder Gutachten stellen, die der Gemeinderat für ein Geschäft erstellen lässt, das der Gemeindelegislative vorgelegt werden muss. Ist der Gemeinderat in einem solchen Fall der Ansicht, dass die

Unterlagen der zuständigen Behörde als Entscheidungsgrundlage dienen und beschliesst er, diese der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament vorzulegen, so erhält die Unterlage öffentlichen Charakter. Ist der Gemeinderat anderer Ansicht, wird das Recht auf Einsicht nach den bei Akteneinsichtsgesuchen geltenden Regeln beurteilt. (s. Ziff. 4), also, ob ein überwiegendes öffentliches oder privates Interessen der Dokumenteneinsicht entgegensteht.

Wenn eine **Sitzung öffentlich ist**, kann ihr jede Person beiwohnen, ohne dies begründen zu müssen. Hingegen besteht kein Recht, das Wort zu ergreifen. Auch darf die Person den Ablauf der Sitzung nicht stören. Die Behörden dürfen den Zugang zu den Sitzungen somit nicht auf Personen mit einem schutzwürdigen Interesse oder auf in der Gemeinde stimmberechtigte Personen beschränken.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass **Beschlüsse**, die an einer nicht öffentlichen Sitzung gefasst wurden (und deren Diskussion demzufolge vertraulich ist), öffentlich sind. Vorbehalten bleiben überwiegende öffentliche oder private Interessen, welche dem entgegenstehen. Der Begriff des «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses» ist im Bereich der Öffentlichkeit und Information von grosser Wichtigkeit. Es ist nicht immer einfach zu bestimmen, ob ein solches Interesse vorliegt oder nicht. Die Gesetzgebung über die Information der Öffentlichkeit definiert, was darunter zu verstehen ist.

**Gesetzeserlasse** sind selbstverständlich öffentlich, da sie Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger haben.

**Öffentliche Akten** der Gemeinde können (ohne Einschränkung) von Allen bei der Gemeindeverwaltung eingesehen werden. Dieser öffentliche Charakter begründet für die Bürgerinnen und Bürger aber nicht das Recht, die Akten per Post oder auf elektronischem Weg zu sich nach Hause zugestellt zu bekommen. Wenn jemand Akten auf der Gemeindeverwaltung einsieht, darf er aber Fotokopien davon verlangen: Die Gemeinde hat das Recht, dafür eine Gebühr zu verlangen, sofern dies in einem Erlass der Gemeinde vorgesehen ist. Sie kann das Erstellen von Fotokopien ablehnen, wenn ihr dadurch ein unverhältnismässiger Aufwand entsteht.

Eine aktuelle Frage ist, ob der öffentliche Charakter eines Dokuments bedingt, dass es via **Internet** der breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden darf.

Das Öffentlichkeitsprinzip wurde zu einer Zeit eingeführt, als sich diese Frage noch nicht stellte. Die Gesetzgebung über die Information der Öffentlichkeit enthält deshalb zu diesem Punkt keine Regelung. Es ist zu beachten, dass der Öffentlichkeitsgrad von Akten, die von jeder Person auf der Gemeindeverwaltung eingesehen bzw. im amtlichen Anzeiger gelesen werden kann, in der Praxis nicht derselbe ist, wie wenn ein Dokument, via Internet von überall in der Welt aus konsultiert werden kann. Grundsätzlich spricht jedoch nichts dagegen, dass die Gemeinde auch übers Internet informiert. Dies jedoch nur unter Vorbehalt eines ausreichenden Schutzes vor missbräuchlicher Nutzung der Daten, die sie ins Netz stellt.

Speziell bei Dokumenten, die **Personendaten** enthalten, wie beispielsweise Protokolle von Gemeindeversammlungen oder von Sitzungen des Gemeindeparlaments, sind die neuen Bestimmungen der Datenschutzgesetzgebung im Zusammenhang mit der Bekanntgabe solcher Daten ins Ausland einzuhalten. Enthalten öffentliche Dokumente Personendaten, dürfen sie von den Gemeinden nur ins Internet gestellt werden, wenn ein entsprechender Gemeinderlasse dies erlaubt. Auf der Homepage des AGR ([www.be.ch/gemeinden](http://www.be.ch/gemeinden), Rubrik «Gemeinderecht», Unterrubrik «Musterreglemente») ist ein Muster einer «Verordnung über die Internet-Bekanntgabe von öffentlichen Informationen» vorhanden.

### 3. Informationspflicht

Die kantonale Gesetzgebung sieht vor, **dass die Behörden die Öffentlichkeit ausreichend über ihre Tätigkeit informieren müssen.**

Das Informationsgesetz bestimmt, dass die Gemeindebehörden über Gemeindeangelegenheiten informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, und dass sie das Informationswesen entsprechend ihren Möglichkeiten organisieren. Wie bereits gesagt erklärt das Gesetz, was unter «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen» zu verstehen ist.

Es ist somit weitgehend den Gemeinden überlassen, wie sie über die Gemeindeangelegenheiten informieren. Sie dürfen diese Pflicht jedoch nicht vernachlässigen. Viele Gemeinden veröffentlichen in regelmässigen Abständen eine Berichterstattung im amtlichen Anzeiger (nicht amtlicher Teil). Damit wird sichergestellt, dass die Information allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde zugestellt wird. Diese Lösung ist sicher ein geeignetes Mittel. Andere Mittel sind aber ebenfalls denkbar (Aushang in Schaukästen, Informationsveranstaltungen, Abgabe von Informationen an der Gemeindeversammlung, usw.).

### 4. Information auf Anfrage

Die kantonale Gesetzgebung regelt auch die **Informationspflicht bei Anfrage einer Privatperson**. Man unterscheidet insbesondere drei Fälle:

- formlose Anfragen um Auskünfte über die Tätigkeitsbereiche der Verwaltung
  - Gesuche um Akteneinsicht
  - Gesuche um Einsicht in eigene Daten
- a) Die formlose **Anfrage** hat allgemeinen Charakter und bezweckt das Einholen von Auskünften über die Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Sie kann mündlich oder schriftlich gestellt werden. Solche Anfragen sind so rasch als möglich zu beantworten (grundsätzlich mündlich bei einer mündlichen und schriftlich bei einer schriftlichen Anfrage). Anfragen dieser Art sind gebührenfrei. Grundsätzlich darf es bei einer formlosen Anfrage nicht darum gehen, Personendaten oder Auskünfte zu erbitten, bei denen es vorgängig einer gründlichen Interessenabwägung bedarf: In diesen Fällen wird die anfragende Person auf das Verfahren betreffend Akteneinsicht verwiesen und gleichzeitig auf die möglichen Kostenfolgen hingewiesen.
- b) Das **Gesuch um Akteneinsicht** betrifft einen konkreten Fall und muss **schriftlich** eingereicht werden. Es muss sich dabei zwingend um einen **abgeschlossenen Fall** handeln: Für laufende Verfahren gelten die spezifischen Vorschriften der jeweiligen Gesetzgebung (Zivil- und Strafprozessordnung, Verwaltungsrechtspflege), die das Akteneinsichtsrecht im Allgemeinen auf die am Verfahren beteiligten Parteien beschränken.

Gemäss Informationsgesetz hat jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Vorbehalten bleibt auch ein weitergehender Schutz von Personendaten in der besonderen Gesetzgebung. Das Recht auf Akteneinsicht ist zu gewähren, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies unabhängig davon, ob die gesuchstellende Person über ein Interesse verfügt oder nicht. Mit anderen Worten: Diese Person muss ihr Gesuch nicht begründen.

Die Behandlung solcher Gesuche ist oft komplex, da immer eine Interessensabwägung vorgenommen werden muss. Die Gemeinden können dabei die **Checkliste Akteneinsicht in den Gemeinden** zu Hilfe nehmen. In ihr wird das Vorgehen detailliert erläutert (Download unter: [www.be.ch/gemeinden](http://www.be.ch/gemeinden), Rubrik «Gemeinderecht» Unter rubriken «Datenschutz» und anschliessend «Grundlagen und allgemeine Informatio-

nen»). Die Behörde kann gestützt auf ihr Gebührenreglement für besonderen Aufwand eine Gebühr erheben.

Ein Akteneinsichtsgesuch darf nicht einfach automatisch abgelehnt werden, wenn überwiegende private Interessen bestehen. Der Schutz überwiegender privater Interessen wird nämlich soweit möglich durch das **Abdecken** von Daten gewährleistet.

- c) Die **Einsicht in eigene Daten** ist in erster Linie durch das kantonale Datenschutzgesetz geregelt. Jede Person hat das Recht, die über sie bearbeiteten Daten einzusehen und zu verlangen, dass unrichtige Daten berichtigt und ungeeignete oder unnötige Daten vernichtet werden.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Gemeinde **eine Verfügung in Anwendung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege** erlassen muss, wenn sie dem Auskunft- oder Einsichtsgesuch einer Privatperson nicht oder nicht vollständig entspricht.

## 5. Veröffentlichung

In gewissen Fällen ist die allgemeine periodische Information über die Tätigkeiten der Gemeinde unzureichend: Die Gesetzgebung verlangt, dass bestimmte Fakten oder Beschlüsse der Öffentlichkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Kenntnis gebracht werden. Dies namentlich, wenn es nötig ist, belegen zu können, dass eine Frist eingehalten worden ist (z. B. Aufgebotsfrist, Beschwerdefrist). In diesem Fall hat die Information der Öffentlichkeit mittels einer **Veröffentlichung im amtlichen Anzeiger** zu erfolgen (unter Vorbehalt gesetzlicher Bestimmungen, die ausdrücklich eine andere Art der Information vorsehen). Der amtliche Anzeiger ist das **amtliche Publikationsorgan** der Gemeinden. Der Inhalt der darin publizierten amtlichen Mitteilungen gilt als bekannt und ist somit für die Bürgerinnen und Bürger verbindlich.

Gegenstand einer Publikation sind beispielsweise:

- die Einberufung der Stimmberechtigten zur Gemeindeversammlung bzw. die Einladung zur Abstimmung an der Urne
- die Einberufung des Gemeindeparkaments oder der Delegiertenversammlung eines Gemeindeverbands
- Beschlüsse, die der fakultativen Volksabstimmung unterstehen, um es den Stimmberechtigten zu ermöglichen, von ihrem Referendumsrecht Gebrauch zu machen
- Mitteilungen im Zusammenhang mit Wahlen
- die öffentliche Auflage von Reglementen (s. Ziff. 6)
- Baugesuche
- Beschlüsse oder Allgemeinverfügungen der Gemeinde, damit das Beschwerderecht der Stimmberechtigten gewahrt wird

Bezüglich dem letzten Punkt muss darauf hingewiesen werden, dass es die Gemeinden oft unterlassen, Beschlüsse oder Allgemeinverfügungen der kommunalen Exekutivorgane zu veröffentlichen. Ohne Publikation wird das Beschwerderecht der Bevölkerung nicht respektiert, da sie nicht über die Beschlüsse der Exekutivorgane informiert wird, deren Sitzungen nicht öffentlich sind.

Auch das **Inkrafttreten von Rechtserlassen** und allenfalls der Hinweis auf von der kantonalen Genehmigungsbehörde verfügten Änderungen sind vorgängig im amtlichen Anzeiger zu veröffentlichen, damit sie in Rechtskraft erwachsen können. Auf der Webseite [www.be.ch/gemeinden](http://www.be.ch/gemeinden) finden sich Beispiele für die Veröffentlichung von Rechtserlassen (Rubrik «Gemeinderecht», Unterrubrik «Arbeitshilfen»).

## 6. Öffentliche Auflage

Die öffentliche Auflage betrifft nur die **Gemeindereglemente**, welche von den Stimmberechtigten beschlossen werden. Sie ermöglicht es den Stimmberechtigten, einen Regle-

mentsentwurf einzusehen, bevor die Vorlage vors Volk kommt. Die Auflage ist nur dann öffentlich (und somit gültig), wenn sie vorgängig durch eine Publikation im amtlichen Anzeiger angekündigt worden ist.

Grundsätzlich hat die öffentliche Auflage nur eine **informative Funktion**. Sie findet während mindestens 30 Tagen vor der Gemeindeversammlung oder der Volksabstimmung statt.

Bei der baurechtlichen Grundordnung und den Überbauungsordnungen hat die öffentliche Auflage eine zusätzliche Funktion, da sie es ermöglicht, **Einsprache** gegen die vorgesehene Regelung zu erheben.

Die öffentliche Auflage eines Reglements darf nicht mit der Öffentlichkeit von Akten, die der zuständigen Behörde als Entscheidungsgrundlage dienen (z. B. Voranschlag, über den an der Gemeindeversammlung abgestimmt werden muss) verwechselt werden. In beiden Fällen können Bürgerinnen und Bürger, die Einsicht verlangen, dies bei der Gemeindeverwaltung tun. Im Falle des Reglements werden die Stimmberechtigten jedoch mittels Publikation im amtlichen Anzeiger ausdrücklich über die Auflage informiert. Sie haben überdies die Garantie, dass das Reglement bereits 30 Tage vor der Versammlung eingesehen werden kann. Bei einem Dokument, das als Entscheidungsgrundlage dient (z. B. der Voranschlag), wird der Stimmberechtigte hingegen nicht ausdrücklich darüber informiert, dass er dieses Dokument einsehen kann. Er hat auch kein Recht, dieses Dokument 30 Tage vor der Versammlung einzusehen. Muss das Dokument beispielsweise noch bereinigt werden, stellt die Tatsache, dass es nicht schon 30 Tage vor der Versammlung eingesehen werden kann, keine Verletzung der Informationsgesetzgebung dar. Stimmberechtigte, die das Dokument einsehen möchten, müssen jedoch innerhalb einer vernünftigen Frist vor der Versammlung Zugang zu diesem Dokument haben.

## 7. Wichtigste Gesetzesbestimmungen im Bereich Öffentlichkeit und Information

Verwendete Abkürzungen:

- KV: Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1)
- IG: Informationsgesetz (BSG 107.1)
- IV: Informationsverordnung (BSG 107.111)
- GG: Gemeindegesetz (BSG 170.11)
- GV: Gemeindeverordnung (BSG 170.111)
- BauG: Baugesetz (BSG 721.0)
- KDSG: kantonales Datenschutzgesetz (BSG 152.04)
- DSV: Datenschutzverordnung (BSG 152.040.1)

Die Tabelle mit den wichtigsten Bestimmungen befindet sich auf der folgenden Seite.

Öffentlichkeit	Information von Amtes wegen	Information auf Anfrage	Veröffentlichung/ Bekanntmachung	Öffentliche Auflage
<p><b>Art. 17 KV</b> (Meinungs- und Informationsfreiheit)</p> <p><b>Art. 1 IG</b> (Geltungsbereich des Gesetzes)</p> <p><b>Art. 10-12 IG</b> (Öffentlichkeit der Sitzungen und Unterlagen)</p> <p><b>Art. 20 IG</b> (Berichte, Studien und Gutachten)</p> <p><b>Art. 30 IV</b> (Bild- und Tonaufnahmen)</p> <p><b>Art. 7 GV</b> (Liste der Gemeindeorgane)</p> <p><b>Art. 47 GV</b> (Zugang zu kommunalen Erlassen)</p> <p><b>Art. 64 Abs. 6 GV</b> (Finanzplan)</p> <p><b>Art. 97 GV</b> (Verzeichnis der Verpflichtungen und Beteiligungen)</p> <p><b>Art. 14a KDSG</b> (Bekanntgabe von Personendaten ans Ausland)</p>	<p><b>Art. 70 KV</b> (Informationspflicht)</p> <p><b>Art. 26 IG</b> (Informationspflicht der Gemeindebehörden)</p> <p><b>Art. 19 IG</b> (Informationspflicht der öffentlichen Unternehmen und der mit öffentlichen Aufgaben betrauten Privatpersonen)</p> <p><b>Art. 153 GG</b> (Informationspflicht der Regionalkonferenzen)</p> <p><b>Art. 58 GV</b> (Finanzielle Transparenz bei Beschlüssen)</p> <p><b>Art. 109 Abs. 2 GV</b> (Abrechnung)</p>	<p><b>Art. 17 Abs. 3 KV</b> (Recht auf Einsicht in amtliche Akten)</p> <p><b>Art. 27 IG</b> (Recht auf Einsicht in amtliche Akten, Voraussetzungen)</p> <p><b>Art. 28 IG</b> (Besonders schützenswerte Personendaten)</p> <p><b>Art. 29 IG</b> (Überwiegende öffentliche Interessen gegen die Einsichtnahme)</p> <p><b>Art. 30 IG</b> (überwiegende private Interessen gegen die Einsichtnahme)</p> <p><b>Art. 31 IG</b> (formlose Anfragen)</p> <p><b>Art. 1-4 IV</b> (formlose Anfragen)</p> <p><b>Art. 5-16 IV</b> (Akteneinsicht)</p> <p><b>Art. 20-25 KDSG</b> (Einsicht in die eigenen Daten, Rechte der betroffenen Person)</p> <p><b>Art. 11-12 DSV</b> (Auskunftsrecht)</p>	<p><b>Art. 49b-49h GG</b> (Vorschriften über die Amtsanzeigen)</p> <p><b>Art. 9-10 GV</b> (Einberufung der Stimmberechtigten, Bedeutung des Geschäftsverzeichnisses)</p> <p><b>Art. 34 GV</b> (Veröffentlichungen im Allgemeinen)</p> <p><b>Art. 45 GV</b> (Bekanntmachung von Erlassen)</p> <p><b>Art. 101 Abs. 3 GV</b> (gebundene Verpflichtungskredite)</p>	<p><b>Art. 54 GG</b> (Auflage von Reglementen, die von den Stimmberechtigten zu erlassenden sind)</p> <p><b>Art. 37-38 GV</b> (Auflage von Gemeinde- und Gemeindeverbandsreglementen)</p> <p><b>Art. 40 Abs. 2 GV</b> (Auflagezeugnis)</p> <p><b>Art. 60 BauG</b> (Auflage und Einsprache)</p>

