

Antrag Parlament 13.06.2023

Parlamentsbeschluss Nr.	
Laufnummer CMI	6152
Registraturplan	0-1-8
Geschäft	Zeitgemässes und praxisnahes Kommissionsgeheimnis - Motion Bernhard Henri, SVP, und Mitunterzeichnende (M2301)
Ressort	Präsidiales
Protokollauszug	<ul style="list-style-type: none"> Abteilung Präsidiales und Sicherheit
Beilage	<ul style="list-style-type: none"> M2301 - Originalvorstoss

Ausgangslage

Am 24.01.2023 hat das Parlament von der Einreichung der folgenden Motion von Henri Bernhard, SVP Kenntnis genommen:

Motion für ein zeitgemässes und praxisnahes Kommissionsgeheimnis

Es sind die (reglementarischen) Voraussetzung zu schaffen welche gewährleisten, dass

- a) Zeitpunkt grundsätzlich aller Kommissionssitzungen sowie die Traktandenlisten und die Anwesenheiten an den Sitzungen neu öffentlich sind. Davon ausgenommen sind die Traktandenlisten der Aufsichtskommissionen (AK, GPK) sowie die Anwesenheiten von Gästen an deren Sitzungen.
- b) Die Kommissionspräsidien dürfen die Öffentlichkeit und die Kommissionsmitglieder ihre Fraktionen (inkl. Gemeinderäte) sowie Mitglieder anderer Kommissionen über die Kommissionsberatungen informieren. Namentlich dürfen sie Auskunft geben über die Anträge, die Beschlüsse und die wichtigsten Diskussionspunkte in der Kommission. Ungeachtet dessen gilt das Kommissionsgeheimnis. Das heisst, die Voten und das Stimmverhalten der einzelnen Kommissionsmitglieder, die Kommissionsprotokolle und die exakten Abstimmungsverhältnisse in der Kommission sind geheim. Ausserdem sollen die Beschlüsse der Kommission bei späteren Parlamentsgeschäften in den Anträgen des Gemeinderates an das Parlament auch bekanntgemacht werden, so wie sie auch in den Unterlagen für die Gemeinderatssitzungen offengelegt werden.
- c) Auch die Sitzungsunterlagen sind geheim, soweit sie nicht bereits öffentlich sind oder die Kommission nicht etwas Gegenteiliges beschliesst.
- d) Die Mitglieder des Parlaments können ein Gesuch auf Einsicht in die Protokolle der Kommissionen stellen. Dieses wird gewährt, soweit das Informationsgesetz dies zulässt.

Begründung

Das Informationsdefizit ist für Milizparlamentarier in Münsingen sehr gross. Es macht Sinn, offene Lücken zu schliessen, denn wir sind ja eine Demokratie und haben nichts zu verheimlichen. Die beabsichtigten Anpassungen entsprechen in etwa den ab Januar 2023 geltenden Spielregeln in der Stadt Bern – diese sind somit im Grundsatz rechtskonform. Der beabsichtigte, zeitgemässe Umgang mit dem Kommissionsgeheimnis begünstigt einen besseren Informationsaustausch innerhalb der Parteien bzw. der Fraktionen und steigert so die Qualität der (Vor-)Beratungen – ohne die Verletzung eines «Geheimnisses» zu befürchten.

Mit diesen Anpassungen soll auch die Bedeutung der Arbeit der Kommissionen und ihrer Mitglieder anerkannt und aufgewertet werden.

Sachverhalt

Im Hinblick auf die Öffentlichkeit gilt es folgendes zu berücksichtigen. 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) vorbehältlich 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 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. Ist der Gemeinderat in einem solchen Fall der Ansicht, dass die Unterlagen der zuständigen Behörde als Entscheidungsgrundlage dienen und beschliesst er, diese dem Gemeindeparlament vorzulegen, so erhält die Unterlage öffentlichen Charakter. Dabei muss der Gemeinderat jedoch immer beurteilen, ob ein überwiegend öffentliches oder privates Interesse der Dokumenteneinsicht entgegensteht. In der Vergangenheit hat das Parlamentsbüro, ASK, GKP auch schon Unterlagen beim Gemeinderat nachverlangt, welche nach diesem Grundsatz geprüft und anschliessend aufgeschaltet wurde.

In der Stadt Bern hat der Stadtrat für seine eigenen parlamentarischen Kommissionen eine Lockerung der Öffentlichkeit von Sitzungen beschlossen. Diese Regelung bezieht sich jedoch nach Angaben der Vize-Stadtschreiberin der Stadt Bern lediglich auf die Kommissionen des Stadtrats und nicht auf die politischen Kommissionen und Fachkommissionen, welche durch den Gemeinderat gewählt werden.

Gemäss Artikel 35a des revidierten Geschäftsreglements des Stadtrats der Stadt Bern (Stadtratsreglement; [GRSR](#)) dürfen bestimmte Inhalte aus den stadträtlichen (nicht aber der gemeinderätlichen) Kommissionen öffentlich kommuniziert werden. (Bei uns würde dies die ASK und GPK betreffen.) So darf die Öffentlichkeit im Nachgang an die Sitzungen etwa über die Ergebnisse der Beratungen informiert und das persönliche Abstimmungsverhalten öffentlich kommuniziert werden. Die Voten der Kommissionsmitglieder, das Stimmverhalten der einzelnen Teilnehmenden, das Protokoll der Kommissionsberatung und das exakte Abstimmungsergebnis unterliegen jedoch — mit einigen Ausnahmen — weiterhin dem Kommissionsgeheimnis (Art. 35b GRSR). Auch die Sitzungsunterlagen sind weiterhin vertraulich, sofern die Kommission nichts anderes beschliesst oder die Unterlagen nicht ohnehin schon öffentlich zugänglich sind. Ebenfalls hält die Stadt Bern weiterhin am Grundsatz nach Artikel 11 Absatz 3 des Informationsgesetzes fest, wonach die Sitzungen des Gemeinderates sowie der gemeinderätlichen Kommissionen und die darüber geführten Diskussionsprotokolle und Anträge nicht öffentlich sind.

Wichtig ist, dass die Stadt Bern bei ihren Regelungen immer noch klar unterscheidet zwischen Legislativ- und Exekutivgremien, welche in Bezug auf die Öffentlichkeit nicht demselben Grundsatz unterliegen.

Die Arbeit der Exekutivgremien ist auf allen föderalistischen Ebenen vom Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit beherrscht. Für die Sitzungen des Gemeinderates und der kommunalen Kommissionen ergibt sich dies aus Artikel 11 Absatz 3 des Informationsgesetzes und für jene des Regierungsrats und die kantonalen Kommissionen aus den Artikeln 4,7 und 8 des Informationsgesetzes. Die Vertraulichkeit der Diskussionsprotokolle und der Entscheidungsgrundlagen ist in Artikel 11 Absatz 3 und e contrario in Artikel 12 IG geregelt. Soweit eine Kommission also im Auftrag des Gemeinderats mit der Erarbeitung von Geschäftsunterlagen betraut ist, sind weder die Sitzung noch die darüber geführten Diskussionsprotokolle, noch die von der Kommission erstellten Sitzungsunterlagen öffentlich. Diese vom kantonalen Recht grundsätzlich

vorgesehene Vertraulichkeit der Sitzungen der Exekutivgremien soll es den Mitgliedern der Kollegialbehörden ermöglichen, sachgerechte Lösungen zu erarbeiten, ohne dass dieser Prozess durch eine vor oder nachgelagerte öffentliche Einflussnahme gefährdet und der Entscheidungsprozess bereits bei der Erarbeitung wesentlich beeinflusst wird. Mitglieder von Gesamtbehörden sollen sich ohne Angst vor negativen Reaktionen oder Repressionen frei zu einem Thema äussern können. Der Gesetzgeber hat mit dieser Bestimmung den öffentlichen Interessen an einer unbeeinflussten Entscheidungsfindung von Kollegialbehörden den Vorrang vor dem Grundsatz der Öffentlichkeit gewährt.

In den gemeinderätlichen Kommissionen soll und darf in der Entstehung eines Geschäfts breit gedacht werden. Dabei muss die Kommission im Entstehungsprozess auch ihre eigenen Entscheide selber wieder korrigieren können, wenn man «gescheiter» wird. Eine Öffnung des Kommissionsgeheimnisses würde dazu führen, dass laufend Geschäftsinhalte öffentlich kommuniziert würden, von denen der Gemeinderat u.U. noch gar keine Kenntnis erlangt hat bzw. über die er noch nicht beraten oder beschlossen hat. Dies ist nicht zielführend. Die öffentliche Kommunikation, Mitwirkung und Information im Entstehungsprozess eines Geschäfts muss anhand von Meilensteinen mit klarem Sachverhalt und gemäss den entsprechenden Zuständigkeiten erfolgen. Zudem sind die Mitglieder der Kommissionen nicht vom Volk gewählt und unterliegen mit ihrem Handeln somit nicht dem gleichen Öffentlichkeitsprinzip wie die Mitglieder des Parlaments.

Zu den einzelnen Anliegen der Motion ist Folgendes festzuhalten:

- a) **Zeitpunkt grundsätzlich aller Kommissionssitzungen sowie die Traktandenlisten und die Anwesenheiten an den Sitzungen neu öffentlich sind. Davon ausgenommen sind die Traktandenlisten der Aufsichtskommissionen (ASK, GPK) sowie die Anwesenheiten von Gästen an deren Sitzungen.** Bei diesem Anliegen wird das Gegenteil von dem gefordert, was die Stadt Bern bei sich eingeführt hat. Der Stadtrat von Bern (Legislative) hat das Vertraulichkeitsprinzip für seine eigenen Kommissionen zwar teilweise gelockert; nicht aber für die gemeinderätlichen Kommissionen. Soll die Regelung in Münsingen analog der Stadt Bern auch umgesetzt werden, könnte das Parlament seine eigene Geschäftsordnung anpassen und das Kommissionsgeheimnis in Bezug auf seine eigenen Kommissionen lockern.

Die Traktandenliste und die Geschäftsunterlagen der vorberatenden gemeinderätlichen Kommissionen beinhalten jedoch zum Teil vertrauliche Inhalte, welche (noch) nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Weiter sind die Mitglieder der Kommissionen nicht vom Volk gewählt und unterliegen mit ihrem Handeln resp. ihrer An- oder Abwesenheit somit nicht dem gleichen Öffentlichkeitsprinzip wie die Mitglieder des Parlaments.

- b) **Die Kommissionspräsidien dürfen die Öffentlichkeit und die Kommissionsmitglieder ihre Fraktionen (inkl. Gemeinderäte) sowie Mitglieder anderer Kommissionen über die Kommissionsberatungen informieren. Namentlich dürfen sie Auskunft geben über die Anträge, die Beschlüsse und die wichtigsten Diskussionspunkte in der Kommission. Ungeachtet dessen gilt das Kommissionsgeheimnis. Das heisst, die Voten und das Stimmverhalten der einzelnen Kommissionsmitglieder, die Kommissionsprotokolle und die exakten Abstimmungsverhältnisse in der Kommission sind geheim. Ausserdem sollen die Beschlüsse der Kommission bei späteren Parlamentsgeschäften in den Anträgen des Gemeinderates an das Parlament auch bekanntgemacht werden, so wie sie auch in den Unterlagen für die Gemeinderatssitzungen offengelegt werden.**

Der obige Vorschlag übernimmt Teile der neuen Regelung in Artikel 35a und 35b des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern, wonach Präsidien der parlamentarischen Kommissionen über die Tätigkeit der Kommissionen die Öffentlichkeit in einem bestimmten Umfang informieren können. Anders als in Bern soll das Kommissionsgeheimnis in Münsingen aber nicht nur für die parlamentarischen Kommissionen gelockert werden, sondern für die gemeinderätlichen Kommissionen. Die Vorgabe wonach die Beschlüsse der Kommissionen bei den Parlamentsgeschäften aufzuführen ist, ist in der Stadt Bern nicht vorgesehen.

Wie bereits oben ausgeführt sieht das kantonale Recht die Vertraulichkeit für Exekutivgremien vor. Dies soll den Mitgliedern der Kollegialbehörden ermöglichen, sachgerechte Lösungen und Grundlagen zu erarbeiten. Bei der Erarbeitung von Geschäften muss die Kommission Korrekturen vornehmen und gefasste Entscheide rückgängig machen können. Eine Kommunikation der Beschlüsse, welche in der Entstehung des Projekts laufend ändern können, ist nicht zielführend. Ein Geschäft muss unter Einbezug von allen Beteiligten strukturiert zu einer politischen Reife geführt werden. Eine Veröffentlichung sämtlicher Beschlüsse der Kommission hemmt diesen Prozess.

Bei der Kommunikation nach aussen muss die Information nach einer klar strukturierten Vorgabe mittels Informations- und Kommunikationsplan erfolgen (was, wann, wo, durch wen und wie). Das Ziel der Informationspflicht besteht darin, dass alle gleich und alle gleich gut über die laufenden Geschäfte informiert sind. Ansonsten werden insbesondere Parteien, welche nicht in den Kommissionen vertreten sind aussen vorgelesen.

Gemäss dem Kommunikationskonzept trägt der Gemeinderat dem beantragten Informationsbedürfnis insofern Rechnung, als dass die Kommissionsmitglieder als vorberatende Kommission von gemeinderätlichen Geschäften ihre Partei über Tätigkeiten aus den Kommissionen informieren dürfen (z.Bsp. Information über Terminplan von Geschäften und geplante Schritte von traktandierten Projekten, Stand von traktandierten Projekten ohne Informationen über Detailberatung und Abstimmung). Es gilt aber in jedem Fall das Amtsgeheimnis sowie das Kollegialitätsprinzip zu berücksichtigen. Das Kommissionpräsidium hält fest, wenn infolge von öffentlichen oder privaten Interessen (gemäss Informations- und Datenschutzgesetzgebung) keine Information erfolgen darf.

In Bezug auf die abschliessenden Kommissionsanträge an den Gemeinderat spricht grundsätzlich nichts dagegen, wenn diese in den Parlamentsanträgen ebenfalls aufgeführt werden. Die Vorlage für die Parlamentsanträge wird entsprechend angepasst. Dies ist jedoch eine reine administrative Anpassung und benötigt keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen.

Hinsichtlich der Kommissionen ist zu erwähnen, dass in diesen Gremien hervorragende Arbeit geleistet wird und die Geschäfte in einer sehr hohen Qualität aufbereitet werden. Ursprung dieser guten Arbeit sind die Parteien, welche entsprechend qualifizierte Personen in die Kommissionen melden. Diese sehr gute Arbeit ist auch der Grund, dass der Gemeinderat in der Vergangenheit grossmehrmehrheitlich den Anträgen der Kommissionen insbesondere bei den Anträgen an das Parlament gefolgt ist.

c) Auch die Sitzungsunterlagen sind geheim, soweit sie nicht bereits öffentlich sind oder die Kommission nicht etwas Gegenteiliges beschliesst.

Die Kommission kann nicht nach eigenem Ermessen Unterlagen als öffentlich erklären, wenn sie nicht abschliessend zuständig ist. Akten können nur dann öffentlich sein, wenn sie amtlichen Charakter haben. Mit anderen Worten: Ein verfasstes, aber von der zuständigen Behörde noch nicht abgesegnetes Dokument gilt nicht als amtlich und ist somit auch nicht öffentlich. Liegt ein amtliches Dokument vor, muss jedoch auch immer beurteilt werden, ob ein überwiegend öffentliches oder privates Interesse der Dokumenteneinsicht entgegensteht.

d) Die Mitglieder des Parlaments können ein Gesuch auf Einsicht in die Protokolle der Kommissionen stellen. Dieses wird gewährt, soweit das Informationsgesetz dies zulässt.

Gestützt auf das Informationsgesetz ist der Zugang zu den Entscheidungsgrundlagen der Parlamente zu gewährleisten. Nicht aber zu jenen des Gemeinderats oder zu den gemeinderätlichen Kommissionen stammenden Unterlagen (Art. 12 IG e contrario).

Tagt ein Gemeindeorgan nicht öffentlich, so sind auch die im Hinblick auf die entsprechenden Sitzungen erstellten Unterlagen sowie die über die Sitzungen geführten Diskussionsprotokolle nicht öffentlich. Explizit erwähnt sind in Artikel 11 Absatz 3 Informationsgesetz die Diskussionsprotokolle. Anträge an den Gemeinderat sind zwar keine Protokolle. Sie stellen aber komplementär zu den Protokollen das zentrale Grundlagendokument dar, aufgrund dessen die Diskussionen anlässlich der

Sitzung geführt und die entsprechenden Entscheide gefällt werden. Anträge enthalten die Darlegung der Ausgangslage, die Einschätzung des antragstellenden Ressorts, technische, politische, finanzielle und rechtliche Überlegungen zu Geschäften, allfällige Alternativszenarien, allenfalls Mitberichte und ihre (allenfalls politisch divergierenden) Beurteilungen etc. Sie stellen mithin das Gefäss des der Sitzung vorgelagerten politischen Diskurses dar und sind daher ebenfalls vertraulich.

Der Zweck der Geheimhaltung solcher Unterlagen ist identisch mit dem Zweck der Geheimhaltung von Protokollen von Sitzungen, die gestützt auf Anträge geführt worden sind. Sie gewährleistet die durch das Sitzungsgeheimnis gesetzlich vorgesehene Vertraulichkeit des Gremiums, die es den Mitgliedern der Kollegialbehörde ermöglicht, sachgerechte Lösungen zu erarbeiten. Da die Mitglieder der Kommissionen zudem nicht von der Öffentlichkeit gewählt wurden, muss der Schutz der Diskussion auch gewahrt sein.

Es besteht jedoch der Anspruch, dass dem Parlament sämtliche für den Entscheid notwendigen Unterlagen (z.B. Gutachten, etc.) unterbreitet werden sofern nicht öffentliche oder private Interessen dagegenstehen. Parlamentsbüro, ASK oder GPK haben in der Vergangenheit hier schon steuernd eingewirkt und zusätzliche Unterlagen verlangt, welche entsprechend für das Parlament aufgeschaltet wurde.

Gemäss Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) ist nicht bekannt, dass bisher eine bernische Gemeinde bei den gemeinderätlichen Kommissionen vom Grundsatz des Kommissionsgeheimnisses abgewichen ist. Eine solche Abweichung bei den Exekutivgremien wird vom AGR gestützt auf die oben ausgeführten Informationen auch nicht empfohlen.

Das Thema Information ist dem Gemeinderat jedoch seit einigen Jahren ein grosses Anliegen. So wurden in der Vergangenheit die Mitteilungen aus dem Gemeinderat im Hinblick auf die Parlamentssitzungen deutlich intensiviert und die Ressortvorstehenden informieren das Parlament jeweils über den Stand der aktuell wichtigsten Geschäfte, welche entweder im Parlament bereits beschlossen wurden und in Umsetzung sind oder es noch zu beschliessen gilt. Diese Informationen und Mitteilungen aus dem Gemeinderat wurden in der Vergangenheit so umfangreich, dass diese dem Parlament vermehrt auf dem schriftlichen Weg unterbreitet werden. Im Weiteren wurden die Blumenhausgespräche eingeführt, welche 2–3-mal jährlich durchgeführt werden. An diesen werden die Partei- und Fraktionspräsidien ebenfalls über grössere anstehende/laufende Geschäfte oder Problemstellungen bei laufenden Geschäften informiert. Zudem wird dieses Gefäss neu auch dazu genutzt, um strategische Themen in einem frühen Stadium aufzugreifen und im Grundsatz diskutieren zu können. Zudem bietet es den Partei- und Fraktionspräsidien auch die Möglichkeit, Anliegen und Diskussionsthemen einzubringen, für welche ein zusätzliches Informationsbedürfnis besteht.

Weiter werden bei grösseren Projekten Bevölkerungsworkshops, Begleitgruppen oder offizielle Informationsanlässe durchgeführt. Bei umfangreichen Projekten werden für das Parlament zudem auch nicht offizielle Informationsanlässe durchgeführt, an welchen den Parlamentsmitgliedern die Projekte vorgestellt werden und Fragen gestellt sowie Anregungen eingebracht werden können. Dies mit dem Ziel, die Mitglieder des Parlaments besser und umfassender informieren zu können, ihre Meinung abzuholen und dadurch auch den Umfang der Informationen milizverträglicher gestalten zu können. Ebenfalls wurde das Münsinger-Info auf sechs Ausgaben erhöht, damit insbesondere auch die Bevölkerung besser und aktueller über laufende und anstehende Projekte informiert werden kann. Weiter wurden die Social-Media-Kanäle ausgebaut. Als weiteres Instrument wurde der Aufgaben- und Finanzplan eingeführt, in welchem die wichtigsten strategischen Projekte aufgeführt werden, welche in Zukunft oder aktuell in Kommissionen, Gemeinderat und Parlament erarbeitet werden. Im Geschäftsbericht wird jeweils über den aktuellen Stand informiert. Ebenfalls wird die rollende Geschäftsplanung des Parlaments laufend nachgeführt, auf welcher die entsprechenden Geschäfte soweit bekannt terminiert sind. Zudem wurden im Kommunikationskonzept die Möglichkeiten der Informationen aus den Kommissionen innerhalb der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen definiert.

Zudem wird bei den Projekten ein Kommunikationsplan mit definierten Meilensteinen erstellt wann wer, zu welchem Zeitpunkt, wie und durch wen informieren kann. Ebenfalls gilt es dabei zu definieren, wann

und wo ein politischer Meinungsprozess abgeholt und einfließen wird. Aber auch eine transparente und offene Kommunikation und Information muss Prozesse und Zuständigkeiten berücksichtigen und einhalten, damit ein strukturiertes Vorgehen möglich ist. Dabei geht es nicht um ein Verheimlichen wie dies im Vorstoss erwähnt wird, sondern um die Einhaltung von Abläufen, Prozessen und Zuständigkeiten damit ein Geschäft die politische Reife erhält. Dabei bestimmt die Gemeindeordnung sowie das Kommissionenreglement, welche Behörde für welche Aufgaben zuständig ist.

Antrag Gemeinderat

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament folgenden

Beschluss:

Die Motion «Zeitgemässes und praxisnahes Kommissionsgeheimnis», Bernhard Henri, SVP (M2301) wird nicht erheblich erklärt.

Für die Richtigkeit:

Barbara Werthmüller
Sekretärin