Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
13Y 1/2007/fco

Sitzung vom 25. Mai 2007
Interne Rekurskommission des Bundesgerichts

Besetzung
Bundesrichter Müller, Präsident,
Bundesrichterin Rottenberg Liatowitsch,
Bundesrichter Kernen,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Generalsekretär des Schweizerischen Bundesgerichts, 1000 Lausanne 14.

Gegenstand
Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Leitungsorgane des Bundesgerichts (Personalfragen und Organisationsreglement),

Beschwerde gegen die Verfügung des Generalsekretärs vom 4. Januar 2007.

Sachverhalt:

A.
Der Journalist X._____ ersuchte am 6. Dezember 2006 den Generalsekretär des Schweizerischen Bundesgerichts gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, BGÖ; SR 152.3), in die Protokolle des Gesamtgerichts bzw. der Verwaltungskommission bezüglich der Zuteilung der Richter auf die einzelnen Abteilungen sowie der Verabschiedung des Organisationsreglements Einsicht nehmen zu können.

B.
Mit Verfügung vom 4. Januar 2007 wies der Generalsekretär das Gesuch im Wesentlichen mit der Begründung ab, dass das Öffentlichkeitsgesetz auf das Bundesgericht nur sinngemäss Anwendung finde und die gerichtlichen Leitungsorgane (Gesamtgericht, Verwaltungskommission und Präsidentenkonferenz) - wie der Bundesrat - von dessen Geltungsbereich ausgenommen seien; durch die Öffentlichkeit würde deren freie Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt; zudem beträfen die den Gesuchsteller interessierenden Geschäfte den Kernbereich der institutionellen Organisation der obersten richterlichen Staatsgewalt, weshalb kein Zugangsrecht zu den entsprechenden Protokollen bestehe.

C.
X._____ ist am 2. Februar 2007 mit dem Antrag an die Rekurskommission des Bundesgerichts gelangt, die Verfügung des Generalsekretärs aufzuheben und ihm den "Zugang zu gewähren zu den Protokollen des Gesamtgerichts und der Verwaltungskommission betreffend Organisationsreglement sowie in der Frage der 'Kammerzuteilung' der Richter für die Amtsperiode 2007/08". Bei diesen Geschäften gehe es um administrative Aufgaben, welche in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fielen; es sei zu Unrecht nicht im

Einzelfall geprüft worden, ob der Einsichtnahme tatsächlich überwiegende Geheimhaltungsinteressen entgegenstünden. Der (stellvertretende) Generalsekretär hat unter Hinweis auf die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Rekurskommission hat die umstrittenen Protokolle beigezogen.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1.
1.1 Das Öffentlichkeitsgesetz gilt für das Bundesgericht "sinngemäss", soweit es "administrative Aufgaben oder Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über das Bundesverwaltungsgericht oder das Bundesstrafgericht erfüllt" (Art. 28 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110 [AS 2006 1205 ff.]). Das Gericht bezeichnet ein Organ, das über Beschwerden gegen seine Verfügungen betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheidet (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 BGG). Es kann vorsehen, dass kein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird (Art. 28 Abs. 2 2. Halbsatz BGG; vgl. zum Schlichtungsverfahren: Art. 13 und 14 BGÖ; Erläuterungen des Bundesamts für Justiz zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006, Ziff. 5). In diesem Fall erlässt es seine Stellungnahme unmittelbar in der Form einer beschwerdefähigen Verfügung (Art. 28 Abs. 2 3. Halbsatz BGG).

1.2 Nach Art. 64 des Reglements vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (BGerR; SR 173.110.131 [AS 2006 5635]) kann der zuständige Verwaltungsdienst des Gerichts für ein amtliches Verwaltungsdokument den Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz gewähren (Abs. 1). Soll der Zugang beschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, ist das Gesuch unverzüglich dem Generalsekretariat zu übermitteln (Abs. 3), welches hierüber entscheidet (Abs. 5). Ein Schlichtungsverfahren findet nicht statt (Abs. 4; so bereits Art. 31bis der Ergänzung des Reglements vom 14. Dezember 1978 für das Schweizerische Bundesgericht [AS 2006 2343]). Beschwerdeinstanz bildet die interne Rekurskommission des Bundesgerichts (vgl. Art. 64 Abs. 6 i.V.m. Art. 54 ff. BGerR), wobei sich deren Verfahren nach den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren richtet (Art. 56 BGerR) und ihr Entscheid endgültig ist (Art. 64 Abs. 6 BGerR).

1.3 Der Generalsekretär des Bundesgerichts hat am 4. Januar 2007 das Gesuch des Rekurrenten abgewiesen bzw. zu diesem negativ Stellung genommen. Das Bundesgerichtsreglement schliesst das im Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Schlichtungsverfahren ausdrücklich aus. Auf die frist- (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
2.1 Das am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung kehrt den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") um (vgl. Luzius Mader, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes - Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen 2006, S. 9 ff., dort S. 15; Stephan C. Brunner, Vom Öffentlichkeitsprinzip zur transparenten Verwaltung, in: Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., S. 75 ff., dort S. 76 f.). Jede Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, hat im persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf, welchen sie gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen kann (Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip, a.a.O., Ziff. 1; Mader, a.a.O., S. 16 f.). Für das Bundesgericht gilt das Gesetz im Hinblick auf seine Organisationsautonomie und die Gewaltentrennung (Art. 188 Abs. 3 BV; Art. 13 BGG) "sinngemäss", soweit es "administrative Aufgaben" oder "Aufgaben im Zusammenhang mit der
Aufsicht über das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesstrafgericht" erfüllt (Art. 28 BGG; Mader, a.a.O., S. 19).

2.2 Entscheidend für die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips am Bundesgericht ist somit, welche Aktivitäten - neben den Aufsichtsaufgaben über die anderen Bundesgerichte - unter den unbestimmten Rechtsbegriff der "administrativen Aufgaben" im Sinne von Art. 28 BGG fallen: Nach der Botschaft des Bundesrats vom 12. Februar 2003 sind damit amtliche Dokumente gemeint, welche "die Verwaltung" des Gerichts betreffen,

"z.B. interne Weisungen, Evaluationen bezüglich administrativer Belange oder Dokumente betreffend Informatikprojekte" (BBl 2003 1963 ff., dort S. 1985). Die Urteile und die diesen zugrundeliegenden Verfahrensakten, d.h. Unterlagen im Zusammenhang mit der rechtsprechenden Funktion als Kernaufgabe des Gerichts, werden vom Öffentlichkeitsgesetz hingegen nicht erfasst (vgl. Art. 3 BGÖ; BBl 2003 1985; Mader, a.a.O., S. 19); diesbezüglich erfolgt die Information des Publikums im Rahmen von Art. 27 BGG (Hansjörg Seiler, in: Seiler/von Werdt/Güngerich [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, N. 2 zu Art. 28; Spühler/Dolge/Vock, Kurzkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Zürich/St. Gallen 2006, N. 1 zu Art. 28). Die bloss "sinngemässe" Geltung des Öffentlichkeitsgesetzes erlaubt es dem Bundesgericht in erster Linie, von dessen Verfahrensbestimmungen abzuweichen (Seiler, a.a.O., N. 4 zu Art. 28 BGG; BBl 2003 1985), gestatten es ihm jedoch nicht, im Rahmen der ihm eingeräumten Organisations- und Verwaltungsautonomie seine Verwaltungsaktivitäten dem Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips gänzlich zu entziehen.

2.3

2.3.1 Hierzu besteht auch keine Veranlassung: Das Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der (Justiz-)Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Art. 1 BGÖ; Luzius Mader, a.a.O., S. 14; Seiler, a.a.O., N. 1 zu Art. 28 BGG; Kurt Nuspliger, Bernisches Staatsrecht, 2. Aufl., Bern 2006, S. 68; Markus Siegenthaler, Öffentlichkeit der Verwaltung, in: Baeriswyl/Rudin [Hrsg.], Perspektive Datenschutz, Zürich 2002, S. 203 ff., dort S. 204 ff.). Soweit konkrete überwiegende öffentliche oder private Interessen einem unbeschränkten Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegenstehen (vgl. hierzu Mader, a.a.O., S. 25 ff.; Siegenthaler, a.a.O., S. 221 ff.), sieht das Öffentlichkeitsgesetz selber geeignete Beschränkungsmöglichkeiten vor, so dass es sich nicht rechtfertigt, den Begriff der "administrativen Aufgaben" im Rahmen von Art. 28 BGG allzu eng zu verstehen.

2.3.2 Bereits nach dem BGÖ gelten nicht als amtliche Dokumente Texte, die nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind bzw. solche, die unter eine spezialgesetzliche Geheimnis- oder Zugangsregelung fallen (Art. 3 - 5 BGÖ; Mader, a.a.O., S. 20 f.). Evaluationsberichte sind zwar grundsätzlich frei zugänglich, dies gilt indessen nicht, soweit sie die Leistungen einzelner Personen betreffen (Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, Bern 2006, Ziff. 2.3). Amtliche Dokumente, welche die Grundlage für einen "politischen oder administrativen" Entscheid bilden, müssen bzw. dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn dieser getroffen ist; der Entscheid kann dabei eine rechtliche oder politische Position oder eine Vorgehensweise zum Inhalt haben, sich auf Fragen der Verwaltungsorganisation oder der Personalführung oder auf den Beizug Dritter zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben beziehen. In diesen Fällen rechtfertigt es sich regelmässig, den Zugang bloss aufzuschieben, doch darf der Zugriff nötigenfalls gestützt auf Art. 7 BGÖ auch gänzlich ausgeschlossen werden (Bundesamt für Justiz, Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, a.a.O., Ziff. 4.1).

2.3.3 Nach dieser Bestimmung kann aufgrund einer Güterabwägung im Einzelfall der Zugang zu amtlichen Dokumenten im öffentlichen Interesse "eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert" werden, um die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde (Art. 7 Abs. 1 lit. a), die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Abs. 1 lit. b), die innere und äussere Sicherheit (Art. 7 Abs. 1 lit. c), die aussenpolitischen Interessen (Abs. 1 lit. d; vgl. hierzu die Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten [EDÖB]vom 27. November 2006 i.S. X. gegen Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten), die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen oder Kantonen unter sich (Art. 7 Abs. 1 lit. e) oder die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen des Landes zu schützen (Art. 7 Abs. 1 lit. f). Das Öffentlichkeitsgesetz verpflichtet die zuständige Behörde auch, schutzwürdigen privaten Interessen Rechnung zu tragen, etwa wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse betroffen sind (Art. 7 Abs. 1 lit. g; vgl. hierzu die Empfehlung des EDÖB vom 12. März 2007 i.S. X. gegen Bundesamt für Gesundheit), Informationen unter Vertraulichkeitsvorbehalt freiwillig zur Verfügung gestellt wurden (Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ) oder die Privatsphäre Dritter berührt ist (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Die Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen. Als Beeinträchtigung kann zudem nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument gelten (zusätzliche Arbeit, unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit usw.). Schliesslich ist das Verhältnismässigkeitsgebot zu beachten: Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die möglichst mildeste, das Öffent-

lichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen (Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, a.a.O., Ziff. 2.4; Mader, a.a.O., S. 25 ff.).

3.
Die Auslegung von Art. 28 BGG im angefochtenen Entscheid erweist sich demnach als zu streng; sie trägt dem vom Gesetzgeber auch bezüglich der Justizverwaltung gewünschten Paradigmenwechsel zu wenig Rechnung:

3.1 Entgegen den Ausführungen des Generalsekretärs ist die Unterstellung unter das Öffentlichkeitsgesetz von Bundesgericht und Bundesrat parallel erfolgt: Der Bundesrat wurde als Regierung, d.h. im Kernbereich seines Handelns als oberste leitende und vollziehende, im Kollegium entscheidende (Art. 177 Abs. 1 BV) Behörde des Bundes (Art. 174 BV; Art. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997; RVOG; SR 172.010) - wie das Bundesgericht bezüglich der Rechtsprechung - dem Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes entzogen. Der Bundesrat befindet über zahlreiche Sachgeschäfte und ist dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet; seine Entscheide sind in erster Linie politisch motiviert; das Bundesgericht nimmt seinerseits indessen die höchste Rechtsprechung wahr; in diesem Rahmen unterliegt es dem Öffentlichkeitsgesetz - wie der Bundesrat bei seinen Regierungsgeschäften - nicht (vgl. Mader, a.a.O., S. 19). Soweit es sich selber verwaltet, geschieht dies gestützt auf formell- oder materiellrechtliche Vorgaben, welche die Führungsorgane des Gerichts in ihren Entscheiden konkretisieren. Sein Zuständigkeitsspektrum ist damit wesentlich beschränkter als jenes des Bundesrats, weshalb die Verwaltungstätigkeit des
Bundesgerichts nicht mit den Befugnissen des Bundesrats verglichen werden kann.

3.2 Bereits von ihrer Anlage her ist die Judikative eher dem Mehrheits- als dem - durch den Ausschluss des Mitberichtsverfahrens vom Öffentlichkeitsprinzip (Art. 8 BGÖ) geschützten - Kollegialitätsprinzip (vgl. Mader, a.a.O., S. 28) verpflichtet: Im Rahmen der Rechtsprechung sind Anträge und Gegenanträge regelmässig an öffentlichen Sitzungen darzulegen und zu diskutieren (vgl. Art. 58 und Art. 59 BGG), womit im Kernbereich der Aktivitäten der Dritten Gewalt die öffentliche Diskussion und der entsprechende Austausch von Argumenten die Regel bildet, auch wenn der begründete Entscheid in der Folge von der Abteilung als solcher getragen wird. Für den Ausschluss des Zugangsrechts zu den amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens besteht - im Gegensatz zur Verwaltungstätigkeit des Bundesgerichts - im Organisationsrecht des Bundesrats zudem mit Art. 21 RVOG eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage, die vorsieht, dass die Verhandlungen des Bundesrats und das Mitberichtsverfahren "nicht öffentlich" sind. Für das Parlament gilt Art. 4 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG [SR 171.10]), der grundsätzlich festhält, dass das Parlament öffentlich tagt. Den Zugang zu den
Protokollen der Kommissionen und zu den entsprechenden Unterlagen regeln die Art. 4 ff. der Verordnung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV [SR 171.115]) wiederum spezialgesetzlich: Die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Kommission entscheidet hierüber aufgrund einer Interessenabwägung (vgl. Art. 7 ParlVV). Dass die Kommissionen, in denen wichtige gesetzgeberische Vorarbeit geleistet wird, nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen, entspricht damit dem Grundsatz, wonach die Ausübung der in die jeweilige primäre Zuständigkeit der drei Staatsgewalten fallenden Tätigkeiten vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen und eigenen Regeln unterworfen ist. Für die Parlamentsdienste, welche als Stabsstelle der Bundesversammlung dienen (Art. 17 ff. ParlVV), gilt das Öffentlichkeitsgesetz unbeschränkt (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. c BGÖ).
3.3
3.3.1 Nach Art. 13 BGG regelt das Bundesgericht seine Organisation und Verwaltung selbst. In diesem Rahmen hat es verschiedene Bestimmungen in sein Reglement aufgenommen, welche die Vertraulichkeit der Entscheidfindungsprozesse sicherstellen: Nach Art. 5 Abs. 1 BGerR entscheidet das Gesamtgericht über den Vorschlag an die Bundesversammlung für die Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin und des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin des Bundesgerichts einzeln und durch geheime Stimmabgabe; in gleicher Weise wählt es alsdann das dritte Mitglied der Verwaltungskommission. Gemäss Art. 8 BGerR werden Wahlen und Abstimmungen an den Sitzungen des Gesamtgerichts geheim durchgeführt, wenn die Verwaltungskommission oder mindestens fünf Mitglieder des Gesamtgerichts dies verlangen; schliesslich stehen nach Art. 15 BGerR die "Protokolle der Sitzungen des Gesamtgerichts, der Verwaltungskommission und der Präsidentenkonferenz" nur "den ordentlichen Richtern und Richterinnen jederzeit zur Einsicht offen", woraus e contrario geschlossen

werden könnte, dass eine Einsichtnahme in diese gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ausgeschlossen werden sollte. Demnach wären im Rahmen von Art. 28 BGG allein Rapporte und Berichte des Generalsekretariats in administrativen Belangen der Öffentlichkeit zugänglich, indessen nicht auch die entsprechenden Sitzungsprotokolle der leitenden Organe (Gesamtgericht, Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission).
3.3.2 Eine solche Auslegung trüge den Anliegen des Öffentlichkeitsgesetzes indessen wiederum zu wenig Rechnung: Dieses setzt im Hinblick auf die weitgespannten Befugnisse und Zuständigkeiten der verschiedenen Leitungsorgane (vgl. Art. 14 ff. BGG) eine Prüfung der Frage voraus, ob sich das betroffene amtliche Dokument jeweils auf einen Organisations- oder Verwaltungsakt bezieht (vgl. den Titel des 3. Abschnitts des BGG "Organisation und Verwaltung"); nur im letzten Fall besteht im Rahmen einer Interessenabwägung gestützt auf Art. 28 BGG bzw. auf das Öffentlichkeitsgesetz gegebenenfalls ein Anspruch auf Zugang zu den entsprechenden Unterlagen. Entscheidend ist das materielle Kriterium, ob für das Gericht eine administrative Tätigkeit ausgeübt worden ist, welche nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit seiner vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgeschlossenen Kernkompetenz - der Rechtsprechung - steht (so auch die Empfehlung des EDÖB vom 22. September 2006 hinsichtlich des Berichts des Bundesstrafgerichts "zu den Vorwürfen betreffend die geringe Anzahl der von der Bundesanwaltschaft erhobenen Anklagen", dort S. 5 f.). Art. 15 BGerR kann im Lichte des Öffentlichkeitsgesetzes somit nicht als absoluter Ausschlussgrund verstanden werden: Dem Publikum steht der Zugang zwar nicht wie den ordentlichen Richtern und Richterinnen immer und voraussetzungslos offen, aber immerhin, soweit es um Verwaltungsfragen geht und das entsprechende Verfahren abgeschlossen ist.

4.
4.1 Der Gesuchsteller hat Einsicht in die Protokolle des Gesamtgerichts und der Verwaltungskommission betreffend die Entstehung des Gerichtsreglements (Ziff. II des Protokolls des 41er-Plenums vom 20. November 2006 mit Anhang 1 [Fahne: Antrag der Arbeitsgruppe BGG mit Abänderungsanträgen der Präsidentenkonferenz, der Gerichtsleitung EVG und einzelner Mitglieder]) sowie hinsichtlich der Bestellung der verschiedenen Abteilungen und "weiterer personeller Entscheide" verlangt (Ziff. IV und V des Protokolls des 41er-Plenums vom 20. November 2006 sowie Protokoll der Sitzung der Verwaltungskommission 07 vom 6. November 2006). Die Besetzung der verschiedenen Abteilungen und die damit verbundenen personellen Fragen stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Kernfunktion der Rechtsprechung des Bundesgerichts und gehen als Frage der Selbstorganisation des Gerichts über reine Administrativaufgaben im Sinne von Art. 28 BGG hinaus. Art. 18 Abs. 1 BGG sieht vor, dass die Zusammensetzung der Abteilungen "öffentlich bekannt gemacht" wird, was inzwischen geschehen ist; gestützt hierauf und auf die für das Publikum allgemein zugänglichen Informationen betreffend die einzelnen Gerichtsmitglieder kann ohne Weiteres beurteilt werden, ob und wie den Vorgaben von Art. 18 Abs. 2 BGG bzw. Art. 26 Abs. 4 BGerR nachgekommen wurde; im Übrigen steht es Verfahrensbeteiligten jeweils frei, die richtige Besetzung der urteilenden Abteilung durch ein Ausstands- bzw. Ablehnungsgesuch richterlich überprüfen zu lassen (vgl. Art. 34 ff. BGG), was den engen Bezug dieses Geschäfts zur Primärfunktion der Rechtsprechung des Gerichts unterstreicht. Der Generalsekretär durfte das Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers diesbezüglich deshalb ohne Interessenabwägung im konkreten Einzelfall abweisen; der angefochtene Entscheid verletzt insofern kein Bundesrecht.

4.2 Anders verhält es sich in Bezug auf den Antrag, in die Protokolle des Gesamtgerichts und die entsprechenden Unterlagen bezüglich des Gerichtsreglements Einsicht nehmen zu können: Das Reglement bildet Grundlage der Selbstorganisation des höchsten Rechtsprechungsorgans des Landes; es handelt sich dabei aber um einen Justizverwaltungsakt, der als materielle Gesetzgebung in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur Rechtsprechungsfunktion des Gerichts und damit zu seiner vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommenen Primäraufgabe steht. Das Reglement ist in Kraft; inwiefern ein auf das entsprechende Thema beschränkter Zugang zum Protokoll des Gesamtgerichts (das Transparenzgebot überwiegende) schutzwürdige öffentliche oder private Interessen beeinträchtigen könnte, ist nicht ersichtlich. Zwar weist der Generalsekretär allgemein darauf hin, dass durch die Möglichkeit, in die Protokolle der gerichtlichen Leitungsorgane Einblick nehmen zu können, deren freie Meinungs- und Willensbildung berührt wird; diese Gefahr besteht vorliegend indessen nicht, da das entsprechende Geschäft abgeschlossen ist und es den Mitgliedern des Gerichts als Magistratspersonen zugemutet werden darf, zu ihren Anträgen, Ausführungen und Ansichten zu stehen. Als

”wesentlich” gefährdet kann die freie Meinungs- und Willensbildung nur gelten, wenn sie sich als Folge der Veröffentlichung weitgehend nicht mehr verwirklichen liesse oder sie noch beeinflusst werden könnte, nachdem der Entscheid bereits getroffen ist (vgl. Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, a.a.O., Ziff. 2.4.1); hiervon kann im Zusammenhang mit dem Bundesgerichtsreglement nicht die Rede sein. Da auch keine privaten Interessen ersichtlich sind, welche gegen die beantragte Einsicht in die entsprechenden Materialien sprechen und weitere Abklärungen nötig machen würden, rechtfertigt es sich, die Beschwerde des Gesuchstellers in diesem Punkt gutzuheissen und ihm insofern den Zugang zu den gewünschten Unterlagen zu gewähren. Es wird am Generalsekretär liegen, gegebenenfalls noch über die Kosten der Einsichtnahme zu befinden. Diese richten sich nach dem Reglement vom 31. März 2006 über die Verwaltungsgebühren des Bundesgerichts (SR 173.110.210.2; Art. 64 Abs. 8 BGerR) und subsidiär nach dem Gebührentarif gemäss der Öffentlichkeitsverordnung (SR 152.31).

5.
Die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren bestimmen sich ihrerseits nach Art. 63 VwVG (vgl. Art. 13 BGG i.V.m. Art. 56 BGerR), womit dem teilweise unterliegenden Beschwerdeführer an sich eine reduzierte Spruchgebühr aufzuerlegen wäre. Es ist hiervon jedoch abzusehen: Das Bundesgerichtsreglement schliesst das im Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene kostenlose Schlichtungsverfahren aus und zwingt einen Gesuchsteller damit praktisch, eine Beschwerde an die interne Rekurskommission zu richten, um abklären zu lassen, ob ein amtliches Dokument der Gerichtsverwaltung tatsächlich unter einen der Ausnahmegründe von Art. 7 BGÖ fällt oder nicht. Unter diesen Umständen muss die Erhebung einer Spruchgebühr für Verfahren wie das vorliegende die Ausnahme bilden; sie hat sich auf mutwillig angehobene Verfahren zu beschränken. Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 64 VwVG).

Demnach erkennt die Rekurskommission des Bundesgerichts:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Generalsekretärs des Bundesgerichts vom 4. Januar 2007 aufgehoben, soweit dem Gesuchsteller darin der beantragte Zugang zu Ziff. II des Protokolls des 41er-Plenums vom 20. November 2006 und dessen Anhang 1 verweigert wird; im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird X._____ und dem Generalsekretär des Bundesgerichts schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Mai 2007
Im Namen der Rekurskommission
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: