Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
www.stadtrat.stadtluzern.ch

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluzern.ch

Bericht und Antrag 19
an den Grossen Stadtrat von Luzern

Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern
– Erlass
– Sonderkredit für die Umsetzung
– Abschreibung Motion 41

Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet mit StB 465 vom 10. Juni. 2026

Vom Grossen Stadtrat mit zwei Änderungen und einer Protokollbemerkung beschlossen am 17. September 2026

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

Politischer Auftrag

Motion 41 «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips»

In Kürze

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person Anspruch auf Einsichtnahme in die amtlichen Dokumente oder auf Auskunft über deren Inhalt hat. Dieser Anspruch besteht, ohne dass ein eigenes Interesse nachgewiesen oder wenigstens glaubhaft gemacht oder die vorgesehene Verwendung offengelegt werden muss. Mit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern soll der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt erreicht werden.

Bis Mitte des Jahres 2025 bestand im Kanton Luzern kein allgemeiner Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Kanton Luzern hat per 1. Juni 2025 für seine Verwaltungsorgane das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt. Den Einwohnergemeinden des Kantons Luzern wird eine Übergangsfrist bis 1. Januar 2030 gewährt, das Öffentlichkeitsprinzip mittels eigenständiger Regelung auf Reglementsstufe einzuführen, andernfalls erlangt die kantonale Regelung Geltung.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines städtischen Reglements soll das Öffentlichkeitsprinzip im städtischen Recht verankert werden. Es soll die Information der Öffentlichkeit durch die Bekanntgabe von amtlichen Informationen von Amtes wegen (aktive Information) als auch durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Gesuch (passive Information) gewährleistet werden.

Beim Öffentlichkeitsprinzip geht es um die Transparenz des gesamten städtischen Handelns. Daher wird vorgeschlagen, den (persönlichen) Geltungsbereich umfassend für die öffentlichen Organe der Stadt Luzern zu erlassen. Erfasst werden der Grosse Stadtrat und seine Organe, der Stadtrat und die Stadtverwaltung mit den Direktionen, der Stadtkanzlei und den Dienstabteilungen, die städtischen Kommissionen sowie auch die Personen und Organisationen ausserhalb der zentralen Verwaltung, die städtische Aufgaben erfüllen. Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen des städtischen Rechts, die der Bekanntgabe eines amtlichen Dokuments entgegenstehen oder abweichende Regeln über den Zugang aufstellen. Es wird dazu u. a. auf das Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates verwiesen; soweit darauf gestützt Dokumente als geheim oder vertraulich bezeichnet werden, sind diese vom Zugangsrecht weiterhin ausgeschlossen.

Das Recht auf Zugang besteht, ohne dass besondere Interessen geltend gemacht werden müssen. Der Reglementsentwurf hält fest, wann gegebenenfalls der Ausschluss einer Einsichtnahme besteht und wann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, da überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Es wird für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ein einfaches und rasches Verfahren vorgeschlagen. Wird der Zugang nicht oder nicht im verlangten Umfang gewährt, so kann sich die gesuchstellende Person an eine Schlichtungsstelle wenden. Kommt keine Einigung zustande, so steht das ordentliche Verfahren – Erlass eines Entscheides durch das öffentliche Organ, welcher mittels des Rechtsmittelweges angefochten werden kann – offen.
Die Begleitung und Beratung der öffentlichen Organe bei der Prüfung und Abwicklung der Gesuche und der Verfahren erfordert zusätzliche personelle Ressourcen.
Der Reglementsentwurf wurde verwaltungsextern in die Vernehmlassung gegeben. Die eingegangenen Rückmeldungen fielen weitgehend positiv aus und werden im vorliegenden Bericht und Antrag dargelegt.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat mit dem vorliegenden Bericht und Antrag, das Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern zu erlassen sowie eine Änderung des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates zu beschliessen und den Sonderkredit von 1,75 Mio. Franken zur Umsetzung zu bewilligen. Zudem soll die Motion 41, Urban Frye, Christian Hochstrasser und Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion sowie Mario Stübi und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips», mit welcher der Stadtrat aufgefordert wurde, im städtischen Recht das Öffentlichkeitsprinzip zu verankern, als erledigt abgeschrieben werden.

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Ausgangslage 6

2 Zielsetzungen 6

3 Rahmenbedingungen 7

3.1 Bund und Kantone ... 7

3.2 Vorgaben des Kantons Luzern ... 8

3.3 Städtische Vorgaben ... 8

4 Vorhaben 9

4.1 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips ... 9
4.1.1 Gegenstand ... 9
4.1.2 Transparenz durch das Öffentlichkeitsprinzip ... 9
4.1.3 Informationstätigkeit und Informationszugang ... 10
4.1.4 Rechtsanspruch ... 10

4.2 Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern ... 10
4.2.1 Konzept und Grundzüge ... 10
4.2.2 Informationsfreiheit und Amtsgeheimnis ... 11
4.2.3 Geltungsbereich ... 12
4.2.4 Gesuch, Verfahren und Gebühren ... 15
4.2.5 Ablauf, zuständige Stelle und Ressourcenbedarf ... 16

5 Vernehmlassung 18

5.1 Vernehmlassungsverfahren ... 18

5.2 Ergebnisse der Vernehmlassung ... 19

5.3 Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage ... 20

6 Erlass des Reglements zum Öffentlichkeitsprinzip 20

6.1 Änderung des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates ... 35

7 Auswirkungen auf das Klima 35

8 Ausgabe 36

8.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit ... 36

8.2 Berechnung der Gesamtausgabe ... 36

9 Finanzierung und zu belastendes Konto 36

10 Abschreibung von politischen Vorstössen 37

11 Würdigung 37

12 Antrag 38

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Mitglieder des Grossen Stadtrates

1 Ausgangslage

Im Kanton Luzern bestand bis Mitte des Jahres 2025 kein allgemeiner Zugang zu Verwaltungsinformationen. Es galt bis zu diesem Zeitpunkt das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Der Kanton Luzern hat nun per 1. Juni 2025 das Öffentlichkeitsprinzip für seine Verwaltungsorgane eingeführt. Das bedeutet, dass Personen amtliche Informationen des Kantons grundsätzlich einsehen können, ohne ein eigenes, schutzwürdiges Interesse nachweisen zu müssen. Falls öffentliche Interessen oder Interessen betroffener Dritter der Offenlegung entgegenstehen, ist eine Interessenabwägung erforderlich. Man spricht vom Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt.

Für die Einwohnergemeinden des Kantons Luzern wurde in § 6a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) eine Regelung aufgenommen, welche sie ebenfalls zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verpflichtet. Dazu ist in § 114a GG eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2030 festgelegt worden. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen alle Gemeinden im Kanton Luzern das Öffentlichkeitsprinzip einführen. Erlässt eine Gemeinde bis dahin kein eigenes Reglement, gelten nach der Übergangsfrist die Bestimmungen von §§ 68a ff. des kantonalen Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. 20) über den Zugang zu den amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip sinngemäss.

Bereits mit Motion 41, Urban Frye, Christian Hochstrasser und Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion sowie Mario Stübi und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips», war der Stadtrat aufgefordert worden, im städtischen Recht das Öffentlichkeitsprinzip zu verankern. Nachdem frühere Vorstösse zum Öffentlichkeitsprinzip[1] scheiterten, wurde die Stellungnahme des Stadtrates zur Motion 41 vom 13. Dezember 2017 anlässlich der Ratssitzung vom 1. Februar 2018 überwiesen.

2 Zielsetzungen

Mit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern soll der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt erreicht werden. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips soll weiter der Klärung der Wechselwirkung von (aktiver) Informationstätigkeit und (passivem) Informationszugang dienen.
Dazu soll
- die Stadt Luzern das Öffentlichkeitsprinzip durch Erlass eines Reglements eigenständig regeln,
- das Öffentlichkeitsprinzip für alle öffentlichen Organe der Stadt Luzern Geltung erlangen,
- der Begriff des «öffentlichen Organs» gestützt auf das geltende Recht breit gefasst werden, d. h. den Grossen Stadtrat und seine Organe sowie den Stadtrat, die Direktionen, die Stadtkanzlei, die

[1] Im Jahr 2006 war mittels eines parlamentarischen Vorstosses erfolglos beantragt worden, in der Stadt Luzern das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen (Postulat 155, Hans Stutz namens der G/JG-Fraktion vom 29. Juni 2006: «Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt in der städtischen Verwaltung»). Zudem war der hängigen Motion die Diskussion und Ablehnung der Motion 293 von Urban Frye namens der G/JG-Fraktion vom 24. September 2015 vorausgegangen, die ebenfalls die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verlangt hatte.

Dienstabteilungen und die gewählten städtischen Kommissionen wie auch die Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben erfüllen, umfassen,[2]
- der Informationsauftrag gemäss Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) im zu erlassenden Reglement konkretisiert werden,
- die Transparenz über die Organisation und die Tätigkeit der Stadtverwaltung gefördert werden,
- die Anpassung weiterer Erlasse gestützt auf das zu erlassende Reglement geprüft und gegebenenfalls umgesetzt werden,
- die organisatorische Voraussetzung für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung geschaffen werden.

3 Rahmenbedingungen

3.1 Bund und Kantone

Die Informationsfreiheit wird als Grundrecht in Art. 16 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) als Freiheitsrecht gewährleistet. Nach Art. 16 Abs. 3 BV hat jede Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Die Bundesverfassung hält keinen Grundsatz der Geheimhaltung des gesamten Handelns der öffentlichen Organe explizit fest. Demgegenüber verleiht die Informationsfreiheit auch keinen generellen Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten oder den freien Zugang zu solchen. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit umfasst lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren.

Es finden sich Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip beim Bund und seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern und im Kanton Nidwalden (Inkraftsetzung voraussichtlich im Sommer 2026) nun auch bei sämtlichen Kantonen. Regelungsort und -umfang sind unterschiedlich ausgestaltet. In einigen Kantonen bestehen verfassungsrechtliche, in anderen Kantonen und beim Bund nur gesetzesrechtliche Ansprüche auf den Informationszugang.

Oft werden das aktive Informationsprinzip (öffentliche Organe informieren von sich aus) und das passive Einsichtsrecht im gleichen Erlass geregelt. Einzelne Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip zusammen mit anderen Bereichen (Datenschutz, Archivwesen) in einem einzigen Erlass zusammengelegt. Inhaltlich sind die Regelungen in den Kantonen grösstenteils vergleichbar. Sie orientieren sich meist am Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3). Detailfragen z. B. zum Verfahren regeln der Bund und verschiedene Kantone (so auch der Kanton Luzern) in Verordnungen. Nur die Kantone Graubünden und Luzern gewähren den Gemeinden eigene Regelungskompetenzen. In allen anderen Kantonen gelten die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze auch für die Gemeinden. Im Kanton Luzern haben vor Erlass des kantonalen Gesetzes nur einzelne Gemeinden Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip erlassen; dies meist im Rahmen ihrer Datenschutzbestimmungen (z. B. Kriens, Sursee, Ebikon).

Der Bund verpflichtet die Kantone nicht, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Umweltinformationen. Der Bund ist der Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; SR 0.814.07) beigetreten, mit der die Gemeinwesen verpflichtet werden, Einsicht in Umweltinformationen auch ohne Interessennachweis zu gewähren (Art. 4 der Konvention; Art. 10g Bundesgesetz über den Umweltschutz [USG; SR 814.01]).

[2] Vgl. Art. 2 Abs. 2 RÖP K sowie Art. 17 Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates (GR GRSTR) und Art. 1 der Verordnung über das Stadtarchiv.

Der Kanton Luzern hat in der Botschaft B 25 des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 14. Mai 2024, Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung im Kanton Luzern, Kapitel 3, eine detaillierte Übersicht zu den Regelungen im Bund und in den Kantonen aufgeführt. Es wird auf eine erneute Zusammenstellung an dieser Stelle verzichtet und auf jene des Kantons verwiesen.

3.2 Vorgaben des Kantons Luzern

Beim Kanton Luzern bestand kein zwingender Grund, das Öffentlichkeitsprinzip in die Verfassung aufzunehmen. Weder Wortlaut noch Sinn des geltenden § 35 der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) standen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gesetzesstufe und in einem vom Gesetz festgelegten Umfang entgegen.
Die Rechtsgrundlagen für das kantonale Öffentlichkeitsprinzip finden sich in §§ 68a ff. Organisationsgesetz sowie in weiteren Erlassen (G 2025-001) und in der Verordnung über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung vom 7. Juli 2017 (Informationsverordnung, InfoV; SRL Nr. 36a) sowie weiteren Erlassen (G 2025-035). Die Regelungen gelten für die ganze kantonale Verwaltung. Für die Belange der Gerichtsverwaltung gelten die Bestimmungen des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung sinngemäss. Für die Anstalten und anderen Organisationen ausserhalb der Verwaltung gelten die Bestimmungen ebenfalls, allerdings erst seit 1. Januar 2026.

Für die Gemeinden gelten die kantonalen Bestimmungen ab 1. Januar 2030 sinngemäss, sofern sie nicht in einem Reglement eine eigenständige Regelung vorsehen (§ 114a GG). «Sinngemäss» bedeutet, dass die Regelungen für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung auf die Gemeinderäte und die Gemeindeverwaltung sowie – analog zu den kantonalen Regelungen über Anstalten und weitere Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts – auch für verwaltungsexterne Personen und Organisationen, denen kommunale Aufgaben übertragen sind, anzuwenden wären.

Wenn die Gemeinden ein «eigenes» Öffentlichkeitsprinzip statuieren wollen, sollte das mit einem Reglement im Sinne von § 4 Abs. 2 GG geschehen. Wie in der Botschaft B 25 des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 14. Mai 2024, Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung im Kanton Luzern, Kapitel 6.4 Gemeindegesetz, ausgeführt, haben die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihres kommunalen Reglements einen relativ grossen Gestaltungsspielraum. Es wird dabei vorausgesetzt, dass die kommunale Regelung den Voraussetzungen von § 6a Abs. 1 GG genügt:

> ***§ 6a*** *Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip*
> *[1] Die Einwohnergemeinde regelt in einem rechtsetzenden Erlass den Zugang zu amtlichen Informationen, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstellt oder erhalten hat, und gewährt den Zugang, soweit nicht besondere Vorschriften und überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.*
> *[2] Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Kantonalen Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990.*

3.3 Städtische Vorgaben

Mit Überweisung der Motion 41 wurde der Stadtrat aufgefordert, in der Gemeindeordnung das Öffentlichkeitsprinzip zu verankern. Personen und Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechts, die städtische Aufgaben erfüllen, sollen dem Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls unterstellt sein. Die Motionärinnen und Motionäre fordern, dass Dokumente des Stadtrates und der Verwaltung, unter Vorbehalt anderslautender Vorschriften, grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind. Der Zugang kann ausnahmsweise ausgeschlossen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht, das nicht mit milderen Massnahmen wie Anonymisierung oder Schwärzung geschützt werden kann.

Der Stadtrat hat in der Stellungnahme zur Motion 41 seine Absicht dargelegt, bei einer allfälligen Überweisung die städtische Regelung betreffend das Öffentlichkeitsprinzip inhaltlich an die Vorschriften anzulehnen, wie sie der Regierungsrat in seinem damaligen Entwurf im Jahr 2015 (Botschaft B 1 vom 16. Juni 2015) für den Kanton Luzern vorgesehen hatte. Nachdem der Kantonsrat am 3. November 2015 nicht auf die Botschaft B 1 eingetreten ist, wurde bei der aktuellen städtischen Rechtsetzungsarbeit die seit 1. Juni 2025 geltende Regelung gemäss §§ 68a ff. des kantonalen Organisationsgesetzes näher geprüft.

Die Motion 41 verlangt, das Öffentlichkeitsprinzip sei in der Gemeindeordnung zu verankern. In Art. 56 GO ist unter der Überschrift «Information» der Grundsatz enthalten, dass die städtischen Behörden die Bevölkerung zeitgerecht und umfassend über ihre Tätigkeit informieren und Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen wahren; dies analog zum Grundsatz über die Informationstätigkeit der kantonalen Behörden gemäss § 35 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1). Die Grenze der Informationstätigkeit liegt dort, wo dieser schutzwürdige öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Das Öffentlichkeitsprinzip kann daher als Konkretisierung dieses Informationsgrundsatzes verstanden werden. Eine weitere Regelung in der Gemeindeordnung ist somit nicht erforderlich; die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern erfolgt deshalb auf Stufe Reglement.

4 Vorhaben

4.1 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips

4.1.1 Gegenstand

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person Anspruch hat auf Einsichtnahme in die amtlichen Dokumente oder auf Auskunft über deren Inhalt. Dieser Anspruch besteht, ohne dass ein eigenes Interesse nachgewiesen oder glaubhaft gemacht oder die vorgesehene Verwendung offengelegt werden muss.

4.1.2 Transparenz durch das Öffentlichkeitsprinzip

Das Öffentlichkeitsprinzip ist nicht Selbstzweck. Das Öffentlichkeitsprinzip soll die Transparenz des städtischen Handelns gewährleisten und dadurch das Vertrauen ins Verwaltungshandeln fördern. Die Transparenz dient zentralen Zielen in einem rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesen. Sie unterstützt die freie Meinungsbildung und erleichtert damit die Wahrnehmung der demokratischen Rechte. Vor allem werden mit der Transparenz auch das Verständnis und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den öffentlichen Organen unterstützt.

Im Einzelnen werden für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vor allem die folgenden Gründe angeführt:
- Durch das Öffentlichkeitsprinzip wird das Grundrecht der Informationsfreiheit erweitert und konkretisiert.
- Das Vertrauen in die Verwaltung und die Akzeptanz werden verstärkt.
- Die Stellung jeder einzelnen Person gegenüber den öffentlichen Organen, konkret der Verwaltung, wird verstärkt.
- Die Verwaltungskultur wird an die moderne Informations- und Kommunikationsgesellschaft angepasst.

Die gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vorgebrachten Argumente – namentlich die Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips und des Meinungsbildungsprozesses innerhalb der öffentlichen Organe, der Druck der Medien im Vorfeld von Entscheidungen, die Beeinträchtigung der Privatsphäre, Mehraufwand für die Verwaltung sowie Kosten – können aufgrund der Erfahrungen beim Bund und in den Kantonen als weitgehend entkräftet bezeichnet werden.

Erforderlich ist jedoch, dass den geäusserten Bedenken durch eine zweckmässige Normierung des Zugangs zu amtlichen Akten Rechnung getragen wird. In diesem Sinne setzt das vorliegende Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern (ÖPR) klare Schranken: Die öffentlichen Organe müssen ihre Tätigkeit weiterhin frei ausüben können; insbesondere muss die freie interne Meinungs- und Willensbildung gewährleistet bleiben.

4.1.3 Informationstätigkeit und Informationszugang

Die Information der Öffentlichkeit durch die öffentlichen Organe (aktive Information) wie auch die Gewährleistung des Zugangs zu den amtlichen Dokumenten, die bei den öffentlichen Organen vorhanden sind (passive Information), dient der Förderung der Transparenz über die Verwaltungstätigkeit der Stadt Luzern. Die Erfahrungen verschiedener Gemeinwesen zeigen, dass die Wechselwirkung zwischen der Informationstätigkeit und dem Informationszugang als Facetten einer umfassenden Informationspolitik gelten.

In Art. 56 GO ist unter der Überschrift «Information» der Grundsatz verankert, wonach die städtischen Behörden die Bevölkerung zeitgerecht und umfassend über ihre Tätigkeit informieren und Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen wahren (Abs. 1). Die Grenze der Informationstätigkeit liegt dort, wo schutzwürdige öffentliche und private Interessen dieser entgegenstehen (Abs. 2).
Dieser Informationsgrundsatz entspricht dem Grundsatz von § 35 KV. Der Kanton hat dazu bereits früher in § 21 Abs. 4 OG (und somit in der gleichen Normstufe bzw. im gleichen Erlass, in dem auch das Öffentlichkeitsprinzip nun geregelt ist) eine Regelung getroffen. Dies ist für die Stadt Luzern mit dem vorliegenden Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip (Art. 7 ÖPR) entsprechend vorgesehen.

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die Stadt Luzern, basierend auf Art. 56 GO, soll die Informationstätigkeit zusätzlich generell auf Reglementsstufe geregelt werden, da dies mit dem Paradigmenwechsel der Stadtverwaltung im Umgang mit Information einhergeht, d. h. mit dem Wechsel vom bisherigen Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt auf das künftige Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. So soll die Information der Öffentlichkeit künftig durch Bekanntgabe von amtlichen Informationen von Amtes wegen als auch durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Gesuch gewährleistet werden. Die bestehende Verordnung über die Kommunikation in der Stadtverwaltung Luzern (sRSL 0.7.1.1.1) konkretisierte bisher die Bekanntgabe amtlicher Informationen von Amtes wegen. Die Verordnung wird zu überarbeiten sein.

4.1.4 Rechtsanspruch

Im Unterschied zu den amtlichen Informationen, die ein öffentliches Organ von sich aus der Öffentlichkeit bekannt gibt, besteht unter dem Öffentlichkeitsprinzip ein Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Die gesuchstellenden Personen haben keinen besonderen Interessennachweis zu erbringen, um den Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument zu erhalten. Das öffentliche Organ muss vielmehr begründen, weshalb es ein Gesuch ablehnt.
Mit dem Öffentlichkeitsprinzip trägt somit das öffentliche Organ die Begründungspflicht und die Beweislast dafür, dass ein bestimmter gesetzlicher Ausschlussgrund im konkreten Fall den freien Zugang verwehrt. Die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips dient daher dem rechtsgleichen Informationszugang und der Abklärung der Ansprüche in einem rechtmässigen Verfahren.

4.2 Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern

4.2.1 Konzept und Grundzüge

Der Stadtrat hat eine verwaltungsinterne Projektgruppe beauftragt, gestützt auf die Erfahrungen aus der Rechtsetzung und Umsetzungspraxis zum Öffentlichkeitsprinzip des Bundes, der Kantone (primär: Kanton Luzern) und von Vergleichsstädten, einen eigenständigen Erlass zum Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern zu erarbeiten und die Umsetzung vorzubereiten. Insbesondere strittige Punkte aus den Rechtsetzungsverfahren des Kantons Luzern sollten dabei nochmals diskutiert und allenfalls ergänzend oder abweichend festgelegt werden.

Gegenüber der Regelung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern wurde von verschiedener Seite Kritik geübt. So wurde geltend gemacht, dass der kantonale Erlass gravierende Schwächen aufweise; so u. a., dass unklare und teils restriktiv formulierte Gesetzesbestimmungen den Zugang zu amtlichen Informationen erschweren und der Verwaltung (zu) grossen Ermessenspielraum lassen würden. Im Weiteren wurde die Gebührenregelung kritisiert und die Tatsache, dass keine unabhängige Vermittlungsinstanz vorgesehen ist.
Das Öffentlichkeitsprinzip schafft einen Rechtsanspruch der einzelnen Personen auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Über den Zugang zu einem bestimmten Dokument wird aufgrund eines konkreten Gesuchs nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Das Recht steht jeder Person zu, unabhängig von Alter, Wohnsitz und Staatsangehörigkeit; es kann auch von juristischen Personen geltend gemacht werden.

Die Ausgestaltung der städtischen Regelung lehnt sich an die neueren kantonalen Öffentlichkeitsgesetze an. Sie regelt die Information auf Gesuch (passive Information) bzw. den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Die Vorlage enthält zudem eine Bestimmung zur Information durch die öffentlichen Organe (aktive Information).

4.2.2 Informationsfreiheit und Amtsgeheimnis

Das Öffentlichkeitsprinzip soll gelten, soweit nicht spezifische Geheimhaltungsvorschriften bestehen oder soweit der Datenschutz nicht die Geheimhaltung bestimmter Daten verlangt.

Da amtliche Dokumente oft Personendaten enthalten, würde bei einem absoluten Vorrang des Datenschutzes das Zugangsrecht auf amtliche Informationen ausgehebelt. Der Kanton hat in einer neuen Bestimmung, § 11a des Kantonalen Datenschutzgesetzes vom 2. Juli 1990 (KDSG; SRL Nr. 38), das Bekanntgeben von Personendaten durch Zugänglichmachen gemäss Öffentlichkeitsprinzip als Sonderform der Datenbearbeitung geregelt. Bekanntgeben ist gemäss der Legaldefinition das Übermitteln oder das Zugänglichmachen von Personendaten, insbesondere durch Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (§ 2 Abs. 4 Satz 2 KDSG). In der neu erlassenen Bestimmung von § 11a KDSG ist der Umgang mit Personendaten geregelt, wenn ein Gemeinwesen das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt hat und dessen öffentlichen Organe die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Betracht ziehen, welche Personendaten umfassen. Als Gemeinwesen gelten insbesondere der Kanton und die Gemeinden (vgl. § 3 Abs. 1 KDSG i. V. m. § 1 VRG). Die genannte Regelung[3] gilt unabhängig von einer kommunalen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip und geht der kommunalen Regelung vor (Botschaft B 25, Kapitel 6.3).

Die Information der Öffentlichkeit und die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sollen entsprechend den Bestimmungen des vorliegenden Reglements erfolgen; vgl. auch Art. 3 Abs. 3 ÖPR betreffend Vorbehalt des KSDG, weshalb ausserhalb des reglementarischen Anwendungsbereichs sowie bei Ausschluss/Einschränkung/Aufschub des Zugangs die Geheimhaltungspflicht im jeweiligen Umfang weiterbesteht. Eine Präzisierung des Begriffs des Amtsgeheimnisses / der Geheimhaltungspflicht ist nicht erforderlich, da Art. 41 Abs. 2 des Personalreglements der Stadt Luzern (PR; sRSL 0.8.1.1.1) bereits einen Vorbehalt für Akten und Angelegenheiten enthält, an deren Geheimhaltung keine schützenswerten öffentlichen oder privaten Interessen bestehen. Dadurch ist sowohl die Bekanntgabe amtlicher

[3] Art. 11a Bekanntgeben durch Zugänglichmachen gemäss Öffentlichkeitsprinzip (KDSG)
[1] Bevor Organe im Rahmen der Regelungen ihrer Gemeinwesen zum Öffentlichkeitsprinzip den Zugang zu amtlichen Informationen ermöglichen, prüfen sie, ob die Informationen Personendaten enthalten.
[2] Personendaten sind durch das Organ nach Möglichkeit so zu anonymisieren, dass die betroffenen Personen nicht mehr bestimmt oder bestimmbar sind. § 10 Absatz 2 gilt sinngemäss.
[3] Ist eine Anonymisierung nicht möglich, kann das Organ den Zugang zu amtlichen Informationen ermöglichen, wenn die Voraussetzungen der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip erfüllt sind und die betroffenen Personen eingewilligt haben oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann.
[4] Vorbehalten bleibt der Zugang auch ohne Einwilligung, wenn das öffentliche Interesse an den amtlichen Informationen das Interesse an der Geheimhaltung der Personendaten Dritter überwiegt. Die betroffenen Personen sind anzuhören. Bei besonders schützenswerten Personendaten wird vermutet, dass das private Interesse der betroffenen Personen gegenüber dem Zugangsanspruch überwiegt.
[5] Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

Informationen wie auch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsprinzip abgedeckt.

4.2.3 Geltungsbereich

Die Botschaft B 25 des Regierungsrates hält zum Gestaltungsspielraum der Gemeinden unter Bezug auf die Änderung des Gemeindegesetzes Folgendes fest (Kapitel 6.4 Gemeindegesetz): «Bei der Ausgestaltung des kommunalen Reglements hat die Gemeinde einen gewissen Gestaltungsspielraum, soweit die Umschreibung des Öffentlichkeitsprinzips in § 6 Abs. 1 [recte § 6a Abs. 1] (Informationszugang in Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben nach Prüfung von entgegenstehender Vorschriften und überwiegender Interessen) eingehalten wird. Darüber hinaus können Gemeinden mit Gemeindeparlamenten das Öffentlichkeitsprinzip auch für ihre Parlamente anwendbar erklären.»

4.2.3.1 Persönlicher Geltungsbereich

Auch wenn in der Motion 41 nur die Einsichtnahme in Dokumente des Stadtrates und der Verwaltung wie auch die Unterstellung unter das Öffentlichkeitsprinzip für Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben übernehmen, gefordert wurde, wird ein erweiterter persönlicher Geltungsbereich vorgeschlagen. Danach soll der persönliche Geltungsbereich nicht auf «Verwaltungsorgane» beschränkt werden; vgl. dazu die einschränkende kantonale Regelung gemäss § 22 Abs. 1 OG.
Im städtischen Recht wird vorgeschlagen, den persönlichen Geltungsbereich möglichst umfassend für «alle öffentlichen Organe» festzulegen. Dies entsprechend dem mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu verfolgenden Zweck (Art. 1), das gesamte Handeln transparent zu gestalten und die freie Meinungsbildung zu fördern. Entsprechend sollen auch der Grosse Stadtrat und seine Organe[4] vom persönlichen Geltungsbereich erfasst sein. Es bleibt dem Grossen Stadtrat als gesetzgebende Behörde überlassen, ob, wann und in welchem Umfang er die amtlichen Dokumente seiner Geschäfte gemäss Spezialbestimmungen, vgl. Art. 41 ff. Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025 (GR GRSTR; sRSL 0.3.1.1.1), zugänglich machen will. Es wird dazu auf die detaillierte Aufzählung in Kapitel 6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Art. 2 Abs. 1 und 2 verwiesen.

Personen und Organisationen mit städtischen Aufgaben

Erfasst werden vom Geltungsbereich auch Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben erfüllen. Auch sie gelten gemäss Entwurf als «öffentliche Organe» (Art. 2 Abs. 2). Für den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips darf es somit keine Rolle spielen, ob eine städtische Aufgabe durch die Kernverwaltung oder eine andere Organisation oder Person wahrgenommen wird. Infrage kommen hierbei auch alle Formen des Privatrechts (Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft, Genossenschaft usw.). Der Entwurf enthält eine Regelung, wie sie auch beim Bund und in verschiedenen Kantonen vorgesehen ist (vgl. u. a. Art. 2 Abs. 3 BGÖ, § 68h OG).
Als allgemeines Kriterium für die erweiterte Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips soll somit die Erfüllung einer städtischen Aufgabe gelten. Städtische Aufgaben sind Aufgaben, zu deren Erfüllung die Stadt gesetzlich bzw. reglementarisch verpflichtet ist. Dabei handelt es sich um Leistungen, die die Stadt für die Bevölkerung erbringt und die dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Wer eine städtische Aufgabe erfüllen soll, ergibt sich unmittelbar aus der Gesetzgebung bzw. einer Leistungsvereinbarung, welche die Stadt mit Dritten eingegangen ist (§ 44 Gemeindegesetz, Art. 5 und 8 des Reglements über das Beitragsmanagement vom 29. Februar 2024, sRSL 0.5.1.1.4). Wenn städtische Aufgaben von Dritten erfüllt werden, sind diese Dritten vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips erfasst. Das ergibt sich verbindlich aus dem Reglement. Zusätzlich werden die Dritten bei der Erteilung eines Leistungsauftrages bzw. beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen explizit darauf hingewiesen. Eine städtische Aufgabe, die in einer Leistungsvereinbarung festgehalten wird, ist zu unterscheiden von einer freiwilligen Aufgabenerfüllung, an der ein öffentliches Interesse besteht und für die Finanzhilfen gemäss Art. 13 des

[4] Art. 17 GR GRSTR: Die Organe des Grossen Stadtrates sind insbesondere
a. die Fraktionen,
b. das Ratspräsidium bestehend aus der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten sowie der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten,
c. die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler sowie ihre Ersatzleute,
d. die Geschäftsleitung,
e. die Kommissionen und ihre Subkommissionen.

Reglements über das Beitragsmanagement geleistet werden. Finanzhilfe empfangende Personen und Organisationen unterliegen nicht dem Öffentlichkeitsprinzip.
Nicht vom Geltungsbereich erfasst sind die Gemeinde- und Zweckverbände. Sie stützen sich auf kantonales Recht. Dementsprechend sind die kantonalrechtlichen Vorgaben für die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips massgebend.

Praxisfälle
Oft stellt die Erfüllung einer städtischen Aufgabe jedoch nicht das einzige Tätigkeitsgebiet dieser Personen oder Organisationen dar. Nur amtliche Dokumente, die sich auf den Bereich der städtischen Aufgabe beziehen, sind gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip zugänglich: Als Beispiel für eine entsprechende städtische Aufgabe kann die Delegation der Wasserversorgung genannt werden. Gestützt auf Art. 3a des Reglements über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern vom 13. Juni 2002 (Organisationsreglement; sRSL 0.5.1.1.1) wurde der ewl Energie Wasser Luzern diese städtische Aufgabe übertragen. Weitere Aufgaben gemäss Leistungsvereinbarung finden sich u. a. bei der Viva Luzern AG. Sie hat von der Stadt Luzern einen Versorgungsauftrag zur Pflege und Betreuung der vorwiegend älteren Einwohnenden der Stadt Luzern übernommen, dies gestützt auf § 2a des Betreuungs- und Pflegegesetzes (BPG; SRL Nr. 867) sowie des Reglements über die Gestaltung und Steuerung der Versorgung in den Bereichen Pflege und Wohnen (sRSL 4.2.1.1.1). Die Viva Luzern AG ist eines von verschiedenen Unternehmen mit Heimbetrieben in der Stadt Luzern. Sie steht in einem Marktumfeld mit weiteren Leistungserbringenden. Die gleiche Situation trifft für die Spitex Stadt Luzern zu. Sie übernimmt städtische Aufgaben im ambulanten Pflegebereich. Auch sie steht in einem Marktumfeld mit weiteren Leistungserbringenden. Es gilt daher zu beachten, dass für öffentliche Organe, d. h. auch Personen und Organisationen, soweit sie am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und nicht hoheitlich handeln, dieses Reglement nicht gilt (Art. 2 Abs. 3 lit. c).
Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Viva Luzern AG und die Spitex Stadt Luzern werden zwar vom subjektiven Geltungsbereich erfasst, das Öffentlichkeitsprinzip gilt aber nur für den Bereich der städtischen Aufgabe. In den anderen Bereichen, in denen sie am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und ihr Angebot in Konkurrenz zu weiteren privaten Anbietern stehen, ist der Informationszugang ausgeschlossen. Die Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben übernehmen, können sich schliesslich auch auf öffentliche und private Interessen stützen, die dem Informationszugang entgegensehen.

Die Pensionskasse Stadt Luzern (PKSL), die eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist, nimmt als selbstständig registrierte Vorsorgeeinrichtung im Sinne des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) keine städtische Aufgabe war. Sie hat aber eine öffentliche Aufgabe, nämlich eine (dem öffentlichen Recht zugeordnete) Bundesaufgabe (vgl. Art. 111 BV). Da es sich um eine Bundesaufgabe handelt, verfügt der Bund über eine umfassende Regelungskompetenz. Für die Arbeitgeberin Stadt Luzern erfüllt bzw. vollzieht die PKSL die bundesrechtlich abschliessend geregelte obligatorische Aufgabe; die PKSL ist somit vom Geltungsbereich des städtischen Öffentlichkeitsprinzips nicht erfasst.

Der vbl AG sind keine städtischen Aufgaben übertragen. Der an die Transportunternehmung vbl AG erteilte öffentliche ÖV-Transportauftrag stammt ausschliesslich vom Verkehrsverbund Luzern (VVL), der kraft kantonalen ÖV-Gesetzes die verschiedenen ÖV-Leistungen bei verschiedenen Transportunternehmen bestellt, so u. a. bei der vbl AG. Die vbl AG ist dementsprechend ebenfalls nicht vom Geltungsbereich des städtischen Öffentlichkeitsprinzips erfasst.

Weiter ist zu beachten, dass bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften das Aktienrecht zwingend einzuhalten ist. Das Auskunfts- und Einsichtsrecht der Aktionärinnen und Aktionäre ist gemäss Art. 697 Obligationenrecht (OR; SR 220) geregelt. Es ist daher sicherzustellen, dass z. B. Verwaltungsratsakten der Viva Luzern AG, die vom in den Verwaltungsrat delegierten Stadtratsmitglied sowie weiteren definierten Personen der Stadtverwaltung eingesehen werden, nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Für sie gilt das Aktienrecht. Die Grenze des Auskunfts- und Einsichtsrechts liegt im Interesse der Gesellschaft, das Geschäftsgeheimnis zu wahren. Dieses Interesse umfasst insbesondere die

Notwendigkeit der Gesellschaft, vertragliche und gesetzliche Geheimhaltungspflichten gegenüber Dritten einzuhalten, konkret der Schutz von Drittinteressen.

4.2.3.2 Zeitlicher Geltungsbereich

Das Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip hält in den allgemeinen Bestimmungen (Art. 2) den vorstehend umschriebenen persönlichen Geltungsbereich wie auch den sachlichen Geltungsbereich (Art. 3) fest. Zu Art. 3 wird im Detail auf die Erläuterung in Kapitel 6 verwiesen. Vor dem Hintergrund eines adressatengerechten Reglements ist es angezeigt, den zeitlichen Geltungsbereich ebenfalls explizit unter den allgemeinen Bestimmungen aufzuführen.
Bei der Prüfung verschiedener kantonaler Erlasse fiel auf, dass mehrfach keine Ausführungen zum zeitlichen Geltungsbereich, insbesondere auch keine Übergangsbestimmungen bzw. Regelungen betreffend eine rückwirkende Geltung des Öffentlichkeitsprinzips, aufgenommen sind. Als Beispiel sei als einer von vielen der Kanton Basel-Landschaft genannt. Im Gesetz, wie auch in der parlamentarischen Beratung dazu, finden sich keine Ausführungen zum zeitlichen Geltungsbereich. In der Umsetzung werden in diesem Kanton die Regelungen des Öffentlichkeitsprinzips auf Dokumente, die älter sind als das Gesetz, angewendet.

Der Bundesrat sah in seinem Entwurf zum BGÖ ursprünglich auch keine Übergangsbestimmung vor. In der parlamentarischen Beratung (vgl. amtliches Bulletin, Wintersession 2003, Ständerat, 03.013 Öffentlichkeitsgesetz, 6. Sitzung, 9. Dezember 2003) wurde die Konsequenz dieses Umstandes, wonach ohne Übergangsbestimmung alle Dokumente unabhängig vom Erstellungsdatum dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen könnten, erkannt und diskutiert. Schliesslich wurde die Übergangsbestimmung explizit statuiert (vgl. Art. 23 BGÖ). Nach Rücksprache mit dem Kanton Basel-Landschaft darf davon ausgegangen werden, dass das Öffentlichkeitsprinzip und seine Regelung im eigenen Kanton im Wissen um die Regelung im BGÖ erlassen wurde und der Einbezug von amtlichen Dokumenten, die vor Erlass ihrer kantonalen Regelung erstellt worden sind, somit implizit gewollt war. Diese Auslegung erscheint in einem gewissen Spannungsverhältnis zum allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatz des Verbots der echten Rückwirkung zu stehen.

Zu beachten bleibt, dass die Regelung gemäss Art. 23 BGÖ, wonach das Bundesgesetz nur auf amtliche Dokumente anwendbar ist, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen worden sind, in der Literatur im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips und unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten bisher eher kritisch beurteilt wurde (Füzesséry Minelli, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Handkommentar BGÖ, Bern 2008, Art. 23 BGÖ N 7; Steiger, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz/BGÖ, Art. 23 BGÖ N 4, 13).

Es ist daher sinnvoll, die Frage des zeitlichen Geltungsbereichs zu regeln. Der Kanton Luzern hat analog zum Bund in seinen Übergangs- und Schlussbestimmungen (§ 70a OG) festgehalten, dass die Bestimmungen über den Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip auf amtliche Informationen gewendet werden, welche ab Inkrafttreten der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips angelegt worden sind.

Die bei der Stadt Luzern derzeit geführten Diskussionen zum zeitlichen Geltungsbereich entsprechen weitgehend jenen, die u. a. bereits beim Bund und Kanton Luzern geführt worden sind. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Einbezug amtlicher Dokumente nach Inkrafttreten des Reglements:
  Gegen den Einbezug amtlicher Dokumente, die vor Erlass des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip erstellt oder erhalten worden sind, sprechen Rechtssicherheit und Vertrauensschutz. Der Aufwand eines Einbezugs von älteren Dokumenten wäre hoch, da die Fülle der Dokumente nicht zu unterschätzen und der Vollzug problematisch sein kann. Der Paradigmenwechsel von Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt soll für die unter dem neuen Recht erstellten und erhaltenen amtliche Dokumente gelten. Es dient der Rechtssicherheit, dass klar geregelt ist, ab wann die Regelung zum Öffentlichkeitsprinzip in Kraft tritt und ab wann sie für welche Dokumente gilt. Dies trägt zum einfachen und geordneten Vollzug bei.

Zudem schützt sie das Vertrauen in die mit dem geltenden Recht übereinstimmende Behandlung von amtlichen Dokumenten, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung verfasst worden sind. Es sollen klare Regeln für die zukünftige Wirkung im Interesse der Rechtssicherheit und eines praktikablen Vollzugs gelten: Die Regeln sollen nicht während des Spiels geändert werden.

- Einbezug amtlicher Dokumente vor Inkrafttreten des Reglements:
  Für den Einbezug von amtlichen Dokumenten, die vor Erlass des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip erstellt oder erhalten worden sind, spricht, dass die unterschiedlichen Regeln für alte und neue Dokumente Unsicherheit schaffen könnten. Meist handelt es sich nicht um eine echte Rückwirkung, da alte Dokumente heute noch Wirkung entfalten. Um Transparenz zu einer gesamten Entscheidfindung zu gewähren, würde eine zeitliche Beschränkung allenfalls einschränken. Damit würde in Kauf genommen werden, dass nicht die gesamten amtlichen Dokumente für eine Entscheidfindung offengelegt würden. Abklärungen würden notwendig, wann die einverlangten Dokumente genau erstellt oder an die Verwaltung gelangt sind. Es darf auch bei der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf Dokumente, die vor dem Inkrafttreten eines Öffentlichkeitsgesetzes erstellt wurden, davon ausgegangen werden, dass sie einem allgemeinen Standard entsprechen. Der Einbezug von älteren Dokumenten schafft die notwendige Transparenz und wäre auch geeignet, den angestrebten Kulturwandel herbeizuführen: Es würde mit offenen Karten gespielt.

Der im Reglementsentwurf vorgesehene zeitliche Geltungsbereich soll sich, nach Abwägung der angeführten Gründe, auch auf amtliche Dokumente erstrecken, die vor dem Inkrafttreten des Reglements zum Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern erstellt oder empfangen worden sind. Gerade bei längerfristigen Geschäften ist es für das Verständnis der getroffenen Entscheide von Bedeutung, auch auf ältere Dokumente zugreifen zu können. Die vorgeschlagene Regelung gewährleistet, dass das Öffentlichkeitsprinzip umfassend zur Anwendung gelangt und eine weitgehende Transparenz sichergestellt wird.

4.2.4 Gesuch, Verfahren und Gebühren

Das im Reglementsentwurf vorgesehene Verfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten lässt sich in zwei Hauptteile aufgliedern: das Gesuchs- und das Schlichtungsverfahren (Art. 11 bis Art. 15) einerseits und das Entscheid- und Beschwerdeverfahren (Art. 16 bis Art. 18) andererseits. Dieses Konzept entspricht jenem des Bundes und einiger Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip in einem eigenständigen Erlass geregelt haben.

Jede Person hat unabhängig von Wohnsitz, Nationalität und Alter sowie ohne Begründung und Nachweis eines besonderen Interesses das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Über den Zugang zu einem bestimmten Dokument wird aufgrund eines konkreten Gesuchs im Einzelfall entschieden (Abschnitt III. Recht auf Zugang). Die gesuchstellende Person muss das verlangte Dokument möglichst genau bezeichnen.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll in einem möglichst einfachen und raschen Verfahren gewährt werden (Abschnitt IV. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten). Wenn das öffentliche Organ den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, kann die Sache der Schlichtungsstelle vorgelegt werden. Ein Schlichtungsverfahren hat den Vorteil, dass ein erheblicher Teil von Streitfällen erledigt werden kann, ohne dass ein Entscheid erlassen und ein Beschwerdeverfahren durchlaufen werden muss. Im Beschwerdeverfahren müssen so oft nur noch komplexe Fälle geprüft werden, nicht jedoch Klärungen zu den Anträgen. Das Verfahren mit Schlichtungsstelle entspricht jenem des Bundes, welches in der Zwischenzeit auch von einigen Kantonen übernommen worden ist. Der Kanton Luzern hat sich gegen ein Schlichtungsverfahren ausgesprochen.
Kann im Schlichtungsverfahren keine Einigung erzielt werden, so gibt die Schlichtungsstelle eine Empfehlung ab. Die gesuchstellende Person kann einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist. Betroffene Dritte können ihrerseits ebenfalls den Erlass eines Entscheides verlangen, wenn die Empfehlung für sie nicht restriktiv genug ausgefallen ist. Im Übrigen muss das öffentliche Organ dann einen Entscheid erlassen, wenn es den Zugang zu einem

amtlichen Dokument im Widerspruch zur Empfehlung der Schlichtungsstelle einschränken, aufschieben oder verweigern will.

Das Zugangsverfahren soll grundsätzlich gebührenfrei sein. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes als gerechtfertigt, soll doch das Prinzip des einfachen Zugangs für jede Person nicht abgeschwächt werden. Auf prohibitive Gebührenregelungen soll verzichtet werden. Als einziger Ausnahmetatbestand soll dann eine Gebühr erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch einen erheblichen Aufwand bei der Bearbeitung erfordert.

4.2.5 Ablauf, zuständige Stelle und Ressourcenbedarf

Die inhaltliche Verantwortung für die Beurteilung der Gesuche obliegt den zuständigen öffentlichen Organen. Sie werden einerseits prozessual mittels Grundlagen und Prozessvorgaben unterstützt. Andererseits stehen für strittige Fälle auch eine juristische Beratung und Unterstützung zur Verfügung. Die Stadt Luzern orientiert sich am etablierten Prozess des Kantons Luzern.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den schematischen Ablauf:

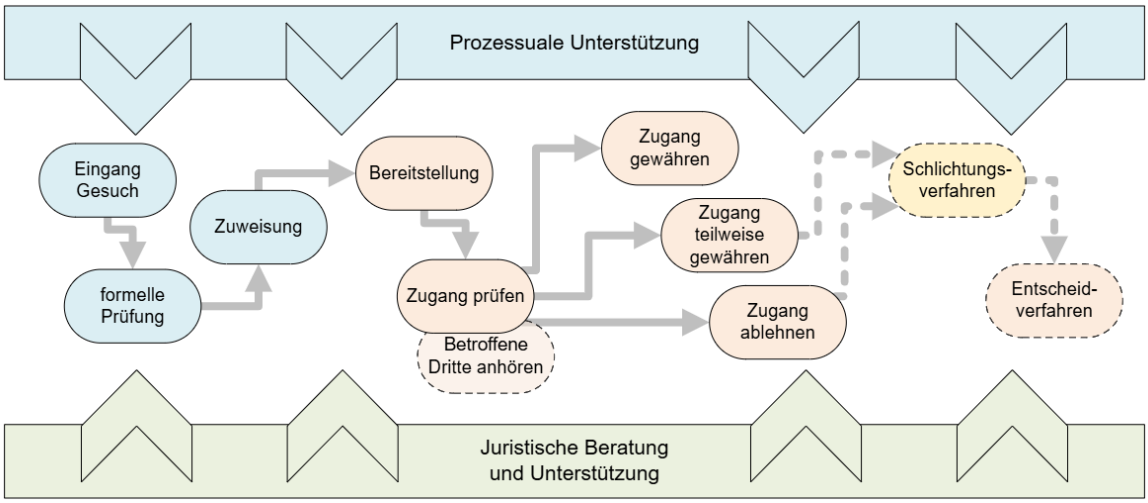


Abb. 1: Schematischer Prozessablauf

Wie bereits erwähnt, ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Gesuch hin zu gewähren. Die gesuchstellende Person muss das verlangte Dokument möglichst genau bezeichnen. Eine genügende Umschreibung kann z. B. der Titel des Geschäftsdokuments und das Erstellungsdatum sein oder eine angemessene Zeitspanne, in der dieses Dokument erstellt worden ist. Erfahrungen in den Kantonen, ihren Gemeinden und nun auch beim Kanton Luzern zeigen, dass sich die Anzahl der Gesuche in einem überschaubaren Mass hält.

Soweit das Gesuch ein öffentliches Organ nach Art. 2 Abs. 2 lit. a und b betrifft, ist vorgesehen, dass diese bei der Stadtkanzlei eingereicht werden. Diese prüft die Gesuche auf Vollständigkeit und allfälligen Präzisierungsbedarf, weist das Gesuch dem zuständigen öffentlichen Organ zur Bearbeitung zu und koordiniert bei fachübergreifenden Anfragen.
Ebenfalls stellt die Stadtkanzlei den öffentlichen Organen die notwendigen Grundlagen zur Verfügung. Dies beinhaltet neben beratender Tätigkeit und Wissenssicherung weitere Aufgaben wie beispielsweise die Erarbeitung von Prozessen, Normen und Leitlinien, Vorlagen und Hilfsmitteln, die Betreuung der technischen Grundlagen für die Prozessabwicklung, die Durchführung von Schulungen usw.

Mittels der Angaben auf dem Gesuch muss das öffentliche Organ, welches die Dokumente erstellt oder von Dritten als Hauptadressat erhalten hat, die gesuchten Dokumente innert angemessener Frist verlässlich identifizieren und bereitstellen können. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips erhöht daher die Anforderungen an die Güte der Schriftgutverwaltung in der Stadtverwaltung. Zuständig für die Vorgabe von Standards der Schriftgutverwaltung ist die Stadtkanzlei (vgl. Art. 37 der Organisations-

verordnung [sRSL 0.5.1.1.2]). Sie stellt die Grundlagen für die effiziente und rechtskonforme Arbeit und Zusammenarbeit bei der Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte bereit. Das Projekt zur Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) wurde 2025 abgeschlossen. Der Unterstützungsbedarf der öffentlichen Organe bleibt weiterhin hoch. Der Bedarf an Optimierungen und Weiterentwicklungen besteht weiterhin; dies akzentuiert sich nun durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Beispielsweise fehlt es derzeit an umfassenden Grundlagen und verbindlichen Vorgaben für die strukturierte Ablage von Dokumenten. Beispielsweise durch Doppelablagen oder unklare Benennung besteht das Risiko, dass die angeforderten Dokumente im Nachhinein nicht zweifelsfrei identifiziert werden können. Im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip ist eine einheitliche Handhabung zwingende Voraussetzung. Zur Sicherstellung der Auskunftsbereitschaft und damit auch als Beitrag zu einer rechtskonformen Abwicklung der Informationsgesuche sind daher zusätzliche personelle Ressourcen notwendig. Mit den zurzeit verfügbaren Ressourcen können die erweiterten Aufgaben nicht umgesetzt werden. Zudem ist die langfristige Betreuung der Aufgaben nicht sichergestellt.

Innerhalb der Stadtkanzlei wird sich der Bereich Zentrale Dienste dieser Aufgaben annehmen. Daher soll die Fachstelle GEVER (bisher 160 Stellenprozent) mit zusätzlichen personellen Ressourcen im Umfang von 100 Stellenprozent verstärkt werden.

Zusammenfassend wird sich die neue Fachperson für GEVER und Records Management bei der Fachstelle GEVER u. a. folgender konkreter Aufgaben annehmen:

- Gesuchsbearbeitung:
  - Eingehende Gesuche erfassen und zuweisen
  - Pendenzenverwaltung, Controlling und Reporting der Gesuchsverfahren
- Prozessuale Unterstützung:
  - Erarbeitung Prozesse und Normen für die Abwicklung der Gesuche
  - Technische Grundlagen für die Prozessabwicklung erarbeiten und umsetzen, Erarbeitung von Hilfsmitteln und Anleitungen, Durchführung von Schulungen
  - Prozessuale Beratung und Unterstützung der öffentlichen Organe
  - Wissenstransfer und -sicherung
- Sicherstellung der organisatorischen Voraussetzungen:
  - Unterstützung der Dienstabteilungen bei der Optimierung der Verwendung von CMI und der Arbeitsmethode GEVER
  - Pflege einer regelmässigen Zusammenarbeit mit den GEVER-Verantwortlichen in den einzelnen Dienstabteilungen sowie Austausch von Wissen sowie Qualitätssicherung durch regelmässige Austausche mit den Mitarbeitenden in den Dienstabteilungen
  - Erstellung von Vorgaben für das Records Management (RM) und Umsetzung in den Dienstabteilungen in Zusammenarbeit mit dem Stadtarchiv
  - Pflege einer adäquaten Kommunikation zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren sowie Sicherstellung eines sachgerechten Einbezugs aller Anspruchsgruppen in Bezug auf GEVER

Die Prüfung des Gesuchs bzw. die Beurteilung, ob ein Informationszugang gewährt werden kann, erfordert von den zuständigen öffentlichen Organen eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt. Für schwierige und insbesondere auch strittige Fälle soll neben den zur Verfügung gestellten Hilfsmitteln und Merkblättern deshalb den zuständigen öffentlichen Organen auch eine juristische Unterstützung geboten werden. Die Anzahl der strittigen Fälle und auch die zu erwartende Komplexität der Fälle ist schwer abzuschätzen. Umso klarer ist es, dass die spezifischen Kenntnisse nicht in den verschiedenen Organisationseinheiten aufgebaut werden, sondern zentral zur Verfügung stehen sollen. Es soll deshalb ein juristisches Kompetenzzentrum aufgebaut werden. Die erforderlichen rund 10 Stellenprozent werden im Rahmen einer Neubesetzung einer Stelle bzw. durch eine Pensenerhöhung bei einem bestehenden Rechtsdienst besetzt werden.

Zusammenfassend werden die beantragten Stellenprozente u. a. für folgende konkrete Aufgaben eingesetzt:
- Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung des Reglements
- Beratung der öffentlichen Organe in verfahrensrechtlichen Fragen
- Bei Bedarf: Beratung der öffentlichen Organe bei der Beurteilung von Gesuchen (z. B. Verletzung der Persönlichkeitsrechte, Interessenabwägungen)
- Analyse aktueller Rechtsprechung und Umsetzung gerichtlicher Entscheidungen
- Unterstützung bei der rechtssicheren Herausgabe von Dokumenten (z. B. Schwärzungen)
- Erstellung von Ablehnungsentscheiden inklusive Begründung
- Begleitung allfälliger Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren
- Verfahrensdokumentation und Wissenssicherung zu juristischen Fragestellungen
- Entwicklung interner Leitlinien (in Zusammenarbeit mit der Fachstelle digitale Sicherheit und Privatsphäre und der Fachstelle GEVER)

Mit den Aufgaben der Schlichtungsstelle wird vorerst ein Anwaltsbüro betraut. Falls andere Gemeinden Interesse haben, kann zu gegebener Zeit eine gemeinsame Schlichtungsstelle geschaffen werden. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Schlichtungsstelle dank des vorstehend umschriebenen internen Kompetenzaufbaus nur selten angerufen werden muss. Für die Berechnung der Ausgabe werden pro Jahr fünf Fälle bei einem Aufwand von zehn Stunden angenommen.

Aufgaben Schlichtungsstelle (externe Mandatierung):
- Vermittlung zwischen Antragstellerin bzw. Antragsteller, allfällig betroffener Drittperson und den öffentlichen Organen
- Suche nach einvernehmlichen Lösungen (z. B. teilweise Herausgabe, Schwärzung)
- Bearbeitung komplexer juristischer Fragestellungen
- Prüfung der Abwägung zwischen Transparenzinteresse und Schutzinteresse
- Abgabe rechtlicher Empfehlungen an die Parteien

Dank der prozessualen wie auch juristischen Unterstützung konzentriert sich der Aufwand für die zuständigen öffentlichen Organe im Wesentlichen auf die Aspekte der Identifizierung, Beurteilung und Herausgabe der Dokumente (Art. 37 der Verordnung zum Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung vom 28. August 2002 [Organisationsverordnung, sRSL 0.5.1.1.2]).

5 Vernehmlassung

5.1 Vernehmlassungsverfahren

Der Stadtrat hat den Entwurf des Berichtes und Antrages betreffend das Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern am 1. April 2026 zur Vernehmlassung freigegeben. Der Entwurf stützte sich auf die Ausführungen gemäss den Kapiteln 4 und 6. Die Stadtkanzlei wurde mit der Durchführung der öffentlichen Vernehmlassung beauftragt.

Für die Vernehmlassungsvorlage erarbeitete die Stadtkanzlei einen strukturierten Fragebogen mit acht Fragen, der den vom Stadtrat bezeichneten Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Angeschrieben wurden sämtliche Parteien, die sich bei den letzten Wahlen für den Grossen Stadtrat beteiligt hatten (10) sowie weitere externe Stellen (12). Die Vernehmlassung wurde zudem auf der Internetplattform «Dialog Luzern» öffentlich publiziert und mit einer Kurzinformation begleitet. Sie dauerte vom 2. April bis 8. Mai 2026.

5.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Insgesamt gingen neun Rückmeldungen ein. Von den 22 zur Vernehmlassung eingeladenen Stellen nahmen sieben – FDP, SP, Grüne Stadt Luzern, Ombudsstelle, Energie Wasser Luzern (ewl), Pensionskasse Stadt Luzern (PKSL), Viva Luzern AG – mit ausgefülltem Fragebogen Stellung, zwei – Verkehrsbetriebe Luzern AG und Stadtforstamt – verzichteten per E-Mail auf eine Stellungnahme. Spontane Rückmeldungen gestützt auf die Publikation auf «Dialog Luzern» gingen keine ein.

Die Fragen gemäss Fragebogen wurden wie folgt beantwortet:

Frage	Inhalt	Beantwortung			
		Ja	nein	teilweise	Enthaltung
1	Persönlicher Geltungsbereich	**6** FDP, Grüne Stadt Luzern, SP, Ombuds-stelle, ewl, PKSL	**0**	**1** Viva AG	**0**
2	Vorbehalt von Spezialbestimmungen	**3** SP, PKSL, Ombudsstelle	**0**	**4** FDP, Grüne Stadt Luzern, ewl, Viva AG	**0**
3	Zeitlicher Geltungsbereich	**4** Grüne Stadt Luzern, SP, Ombudsstelle ewl	**1** FDP	**1** Viva AG	**1** PKSL
4	Ausschluss und Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten	**4** FDP, SP, Ombuds-stelle, ewl	0	**2** Grüne Stadt Luzern, Viva AG	**1** PKSL
5	Verfahren	**4** FDP, SP, Ombudsstelle, ewl	**0**	**2** Grüne Stadt Luzern, Viva AG	**1** PKSL
6	Schlichtungsstelle	**5** FDP, Grüne Stadt Luzern, SP, Ombudsstelle, ewl		**1** Viva AG	**1** PKSL
7	Kostenloser Zugang zu amtlichen Dokumenten	**4** Grüne Stadt Luzern, SP, Ombudsstelle, ewl	**1** FDP	**1** Viva AG	**1** PKSL
8	Weitere Bemerkungen	**6** Grüne Stadt Luzern, FDP, Ombudsstelle, ewl, PKSL, Viva AG			

Tab. 1: Ergebnisse der Vernehmlassung

Entsprechend der Gliederung des Fragebogens werden im Folgenden die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung gewürdigt:

Die Vernehmlassung zum Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip wurde insgesamt positiv aufgenommen. Die eingegangenen Stellungnahmen bestätigen die grundsätzliche Stossrichtung des Entwurfs und würdigen ihn als wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz, Nachvollziehbarkeit städtischen Handelns und einem Kulturwandel innerhalb der Verwaltung.

Der breit gefasste persönliche Geltungsbereich wurde grundsätzlich unterstützt, da er dem Anliegen einer möglichst umfassenden Transparenz Rechnung trägt. Gleichzeitig wurden vereinzelt Bedenken hinsichtlich der praktischen Abgrenzung zwischen städtischen Aufgaben und wettbewerblichen Tätigkeiten geäussert, insbesondere von Organisationen mit Leistungsauftrag. In diesem Zusammenhang wurden klare Orientierungshilfen für die praktische Anwendung gefordert. Der Stadtrat begegnet diesen Anliegen mit der vorgesehenen Erarbeitung eines Leitfadens, der Bereitstellung einer internen und extern zugänglichen Plattform mit Musterformularen sowie begleitenden Schulungsangeboten. Diese Massnahmen sollen zu einer einheitlichen und rechtssicheren Umsetzung beitragen.
Auch zum sachlichen Geltungsbereich und zum Vorbehalt von Spezialbestimmungen wurden punktuelle Anpassungsvorschläge eingebracht. Diese betrafen insbesondere die Behandlung von Verfahren im Zusammenhang mit Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen, die Frage der Anwendbarkeit auf hängige

bzw. abgeschlossene Verfahren sowie die datenschutzrechtliche Präzisierung im Umgang mit Personendaten. Diese Rückmeldungen wurden aufgenommen und in den Erläuterungen, Kapitel 6, konkretisiert. Art. 3 Abs. 3 wurde zudem redaktionell angepasst. Damit wird klargestellt, dass spezialgesetzliche Regelungen vorbehalten bleiben, und dass u. a. das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht dem kommunalen Recht übergeordnet ist.

Während einzelne Stellungnahmen zum zeitlichen Geltungsbereich die rückwirkende Anwendung des Reglements aus rechtlichen oder praktischen Gründen kritisch beurteilen und eine Beschränkung auf künftig erstellte Dokumente fordern, spricht sich die Mehrheit ausdrücklich für den Einbezug bereits bestehender Dokumente aus. Der Stadtrat hält an dieser von der Mehrheit getragenen Lösung fest, da nur so eine umfassende Transparenz über die gesamte Entscheidfindung gewährleistet werden kann und aufwendige Abklärungen zum Erstellungszeitpunkt einzelner Dokumente vermieden werden.

Die Bestimmungen zu den Ausschluss- und Einschränkungsgründen sowie zum Verfahren wurden mehrheitlich unterstützt. Forderungen nach engeren oder abschliessenden Formulierungen wurden jedoch mit Verweis auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und den notwendigen Beurteilungsspielraum abgelehnt. Im Bereich des Verfahrens wurden insbesondere verbindliche Fristen angeregt. Deren konkrete Ausgestaltung ist auf Verordnungsstufe geplant.

Die vorgesehene Schlichtungsstelle wurde durchwegs positiv bewertet, wobei besonderes Gewicht auf ihre Unabhängigkeit und klare Zuständigkeitsregelungen gelegt wurde. Auch beim kostenlosen Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht breite Zustimmung. Gleichzeitig wurde der Wunsch nach klaren Kriterien zur Definition eines erheblichen Aufwands geäussert, um die Gebührenregelungen transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Die entsprechenden Detailregelungen sollen ebenfalls auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Insgesamt zeigen die Rückmeldungen, dass der Entwurf als fundierte und ausgewogene Grundlage für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips angesehen wird.

5.3 Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Verschiedene Bemerkungen aus den Rückmeldungen der Vernehmlassung wurden in die nachfolgenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Kapitel 6) aufgenommen. Redaktionelle Änderungen in den Reglementsbestimmungen finden sich einzig in Art. 3 Abs. 3 (eigene Personendaten), Art. 14 Abs. 3 (Schlichtungsstelle betreffend schriftliches Festhalten der Einigung) sowie in Art. 19 (Verordnungsrecht).

6 Erlass des Reglements zum Öffentlichkeitsprinzip

Abschnitt I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Zweck*
Dieses Reglement hat zum Zweck, die Transparenz des städtischen Handelns zu gewährleisten sowie die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der politischen Rechte zu fördern.

Die Zweckbestimmung gemäss Art. 1 soll als Zielnorm und Leitlinie die Reglementsanwendung begleiten. Sie ist dafür auch Auslegungshilfe.

Das Reglement verankert das allgemeine Zugangsrecht zu amtlichen Informationen. Ziel des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern ist die Gestaltung von Transparenz des gesamten städtischen Handelns. Mit der Absicht, Transparenz herzustellen, zählen die öffentlichen Organe implizit zu den allgemein zugänglichen Quellen gemäss Art. 16 Abs. 3 BV («Jede Person hat das Recht,

Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten»). Dadurch wird auch ein Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts der Informationsfreiheit geleistet. Die «freie Meinungsbildung» bringt zum Ausdruck, dass jede Person ihre demokratischen Rechte wahrnehmen kann, indem sie frei und eigenständig bestimmen kann, über welche Informationen sie nachfragen oder in welche amtlichen Dokumente sie Einsicht nehmen will. Damit soll sie frei im demokratischen und politischen Prozess mitwirken können. Dadurch wird auch die bisherige Informationspflicht der öffentlichen Organe weiterentwickelt.

Art. 2 *Persönlicher Geltungsbereich*
[1] Dieses Reglement gilt für alle öffentlichen Organe der Stadt Luzern.
[2] Als öffentliche Organe gelten:
a. der Grosse Stadtrat und seine Organe;
b. der Stadtrat, die Direktionen, die Stadtkanzlei, die Dienstabteilungen und die städtischen Kommissionen;
c. Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben erfüllen.
[3] Dieses Reglement gilt nicht für:
a. die Ombudsstelle;
b. das Finanzinspektorat, vorbehalten bleiben der Revisions- und der Erläuterungsbericht gemäss Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern;
c. ein öffentliches Organ, soweit es am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und dabei nicht hoheitlich handelt.

Der persönliche Geltungsbereich begrenzt und umschreibt, auf wen das Reglement anwendbar ist.

Abs. 1: Der persönliche Geltungsbereich erfasst die öffentlichen Organe der Stadt Luzern. In Abs. 2 erfolgt die Definition, welche Stellen als Organe im Sinne dieses Reglements gelten.

Abs. 2: Der persönliche Geltungsbereich ist dabei bewusst breit ausgestaltet. Erfasst werden der Grosse Stadtrat und seine Organe (lit. a), der Stadtrat und die Stadtverwaltung mit den Direktionen, der Stadtkanzlei, den Dienstabteilungen und die gewählten städtischen Kommissionen (lit. b) sowie auch die Personen und Organisationen ausserhalb der zentralen Verwaltung, die städtische Aufgaben erfüllen (lit. c).
- lit. a: Gemäss Art. 17 GR GRSTR sind die Organe des Grossen Stadtrates insbesondere die Fraktionen (lit. a), das Ratspräsidium bestehend aus der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten sowie der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten (lit. b), die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler sowie ihre Ersatzleute (lit. c), die Geschäftsleitung (lit. d) sowie die Kommissionen und ihre Subkommissionen (lit. e).
- lit. b: Der Stadtrat, die Stadtkanzlei und alle Bereiche der zentralen Verwaltung inkl. vom Stadtrat eingesetzte Kommissionen (z. B. ALI-Fonds-Kommission).
- lit. c: Das Öffentlichkeitsprinzip soll unabhängig davon gelten, ob öffentliche Aufgaben von der Zentralverwaltung ausgeführt werden oder ob die Erfüllung dieser Aufgaben gemäss § 44 f. des Gemeindegesetzes an Dritte ausserhalb der Verwaltung ausgegliedert wird. Aus diesem Grund unterstehen auch Dritte diesem Reglement, soweit sie öffentliche Aufgaben der Stadt Luzern erfüllen. Die Übertragung der Aufgaben kann entweder durch eine Rechtsnorm (z. B. Übertragung der Tourismusförderung an die örtliche Tourismusorganisation gemäss Art. 5 Kurtaxenreglement) oder mittels Leistungsvereinbarung erfolgen. Das städtische Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip gilt indessen nicht, insoweit stadtnahe Organisationen öffentliche Aufgaben des Kantons oder des Bundes erfüllen. Beispielsweise obliegt der städtischen Pensionskasse PKSL mit der Versicherung der Arbeitnehmenden eine bundesrechtliche Aufgabe, weshalb sie diesbezüglich nur den Vorschriften des Bundes untersteht. Ebenso wenig ist das Öffentlichkeitsprinzip auf die übrigen Bereiche der externen Leistungserbringerinnen und -erbringer anwendbar. Die Tätigkeit von ewl wird beispielsweise nur für den Bereich der Wasserversorgung umfasst. Die übrigen Tätigkeiten von ewl betreffen entweder öffentliche Aufgaben im Bereich von Bund und Kanton (Stromversorgung) oder den privat-wirtschaftlichen Bereich (vgl. Ausführungen in Kapitel 4.2.3).

Beim Öffentlichkeitsprinzip geht es um die Transparenz aller öffentlichen Organe, dies gilt auch für den Grossen Stadtrat. Soweit im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates Dokumente als vertraulich bezeichnet werden, sind diese vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips). Es wird dazu auf die bereits geltenden Bestimmungen in Art. 22 GO betreffend den Grundsatz der öffentlichen Verhandlungen sowie auf die Bestimmungen im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates (GR GRSTR) hingewiesen; konkret auf Art. 8 Öffentlichkeit und Medien, Art. 13 und 33 Informationsrechte (Kommissionen), Art. 41 ff. Nichtöffentlichkeit der Kommissionsprotokolle, Art. 44 Information der Öffentlichkeit sowie Art. 52 Einladung (der Kommissionssitzungseinladungen). Konkret bedeutet das, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips grundsätzlich sämtliche amtliche Dokumente des Grossen Stadtrates und seiner Organe eingesehen werden könnten. Ausnahmen bestehen nur, soweit bestimmte Tätigkeitsbereiche oder Dokumente als vertraulich bezeichnet werden (z. B. die Unterlagen und Protokolle der Kommissionen und Subkommissionen).

Abs. 3 statuiert, auf welche Organe bzw. auf welche Tätigkeitsbereiche der Organe das Reglement nicht anwendbar ist:

- lit. a: Die Ombudsstelle der Stadt Luzern ist vom persönlichen Geltungsbereich des Reglements ausgenommen. Die Ombudsstelle dient ratsuchenden Privaten im Umgang mit der städtischen Verwaltung sowie dem städtischen Personal als unabhängige Anlaufstelle, um für Beanstandungen Lösungen zu finden (Art. 1 des Reglements über die Ombudsstelle der Stadt Luzern vom 31. Januar 2013 [sRSL 0.3.1.1.3]). Nach Art. 2 Abs. 1 dieses Reglements gehört es zu den Aufgaben der Ombudsstelle, Vertrauen zwischen den beteiligten Parteien zu schaffen. Gemäss Art. 53a Abs. 3 GO unterliegt die Ombudsperson der Schweigepflicht. Es stünde im Widerspruch zur angestrebten Vertrauensbildung und zur Funktion einer Ombudsstelle als solches, wenn der Ombudsperson von Ratsuchenden anvertraute Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden könnten. Zudem ist spezialgesetzlich geregelt, dass die Ombudsstelle jährlich einen Tätigkeitsbericht zu erstellen hat sowie den Stadtrat und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über ihre Tätigkeit informiert (Art. 18 Abs. 1 und 2 Reglement über die Ombudsstelle). Die Ausnahmeregelung gilt für alle Tätigkeitsbereiche der Ombudsstelle, auch für ihre Funktion als Meldestelle für Missstände am Arbeitsplatz nach dem Personalreglement der Stadt Luzern sowie für Dritte erbrachte Dienstleistungen.
- lit. b: Das Finanzinspektorat ist vom Geltungsbereich im Grundsatz auszuschliessen; vorbehalten bleiben soll aber der Zugang zum Revisionsbericht und zum Erläuterungsbericht des Finanzinspektorats gemäss Art. 28 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL 9.1.1.1.1.) Mit dieser Regelung kann die Funktionsfähigkeit der Finanzaufsicht weiter sichergestellt werden.
  Die Stadt Luzern erhält damit eine inhaltlich vergleichbare Lösung wie der Kanton Luzern (vgl. Ergänzung des Finanzkontrollgesetzes vom 8. März 2003 [SRL Nr. 615], §§ 17 und 17a).
- lit. c: Die öffentlichen Organe – dazu zählen auch die Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen städtische Aufgaben übertragen worden sind – sind grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt. Diese grundsätzliche Unterstellung bedeutet nicht, dass im Besonderen bei den verwaltungsexternen Personen und Organisationen sämtliche Informationen zugänglich sind. Zum einen muss der Informationszugang überhaupt den Aufgabenbereich betreffen, in dem die Person oder Organisation eine städtische Aufgabe erfüllt. Dies ergibt sich aus einem Erlass oder einer Leistungsvereinbarung. Zum anderen ist in Abs. 3 lit. c festgehalten, dass für die Bereiche, in denen ein öffentliches Organ am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt, der Informationszugang generell ausgeschlossen ist. Dies gilt auch für die öffentlichen Organe der Zentralverwaltung, welche gestützt auf Art. 20 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern kommerzielle Leistungen an Dritte erbringen (vgl. auch Ausführungen in Kapitel 4.2.3 im Besonderen zu den Personen und Organisationen mit städtischen Aufgaben).

Art. 3 *Sachlicher Geltungsbereich*
[1] Dieses Reglement gilt für die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6.
[2] Es gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend
a. Zivilverfahren,
b. Strafverfahren,
c. Verwaltungsverfahren,
d. Schiedsverfahren.
[3] Das Gesuch um Auskunft über eigene Personendaten richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz, KDSG).
[4] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche die öffentlichen Organe dem Stadtarchiv abgeliefert haben, richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz).

Der sachliche Geltungsbereich umschreibt die Bereiche der unterstellten öffentlichen Organe, auf die das Öffentlichkeitsprinzip anwendbar sind. Zu beachten gilt, dass kantonales Recht als übergeordnetes Recht dem kommunalen vorgeht (u. a. betreffend Verfahren mit Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen).
Abs. 1 nennt die beiden Themen des Reglements: Der sachliche Geltungsbereich umfasst einerseits die Information der Öffentlichkeit und andererseits das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Abs. 2 schliesst den Zugang zu amtlichen Dokumenten aus, soweit es sich um Akten aus Zivil-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren handelt. Die Regelung entspricht derjenigen des Kantons (vgl. § 68b Abs. 1 bis 3 OG). Mit der abschliessenden Nennung der Verfahren sollen Widersprüche zwischen dem Akteneinsichtsrecht im Sinne entsprechender Verfahrenserlasse und dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verhindert werden. Sobald ein Verfahren abgeschlossen ist, ist zu unterscheiden zwischen Dokumenten, die bereits vor Verfahrenseröffnung entstanden und nicht explizit für das Verfahren erstellt worden sind, und Dokumenten, die explizit für das Verfahren erstellt worden sind. Nur letztere Dokumente, welche eigens und explizit für das Verfahren erstellt wurden (wie z. B. Schriftenwechsel), bleiben auch nach Abschluss des Verfahrens unzugänglich.

Abs. 3 hält fest, dass sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die eigene Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten, nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz vom 2. Juli 1990 (KDSG; SRL Nr. 38) richtet. Dieser Zugang kann gestützt auf das Auskunftsbegehren gemäss § 15 KDSG ersucht werden. Diese Bestimmung ist von Art. 10 Abs. 3 ÖPR zu unterscheiden. Letztere regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten. In solchen Dokumenten sind Personendaten so zu anonymisieren, dass die betroffenen Personen nicht mehr bestimmt oder bestimmbar sind; vgl. Ausführungen zu Art. 3 Abs. 3 ÖPR sowie § 11a KDSG und § 7a Kantonale Datenschutzverordnung vom 26. Februar 1991 (DSGV; SRL Nr. 38b).

Abs. 4 statuiert, dass sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche die öffentlichen Organe dem Stadtarchiv abgeliefert haben, nach dem Gesetz über das Archivwesen vom 16. Juni 2003 (Archivgesetz; SRL Nr. 585) richtet, denn gemäss § 33 des Gemeindegesetzes gelten die Bestimmungen des kantonalen Rechts auch für das Stadtarchiv. Das heisst, es gelten die in diesen Erlassen vorgesehenen Sperrfristen: Das Archivgut steht der Öffentlichkeit nach Ablauf einer ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren zur freien Einsichtnahme zur Verfügung. Verlängerte Schutzfristen von mindestens 100 Jahren bestehen für besonders schützenswerte Personendaten. Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme bestehen bei überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen (vgl. §§ 10 ff. Archivgesetz).
Zu beachten ist, dass amtliche Dokumente, die nach dem Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip zugänglich sind, es auch nach der Archivierung bleiben (vgl. dazu die entsprechenden Regelungen in § 10 Abs. 2 Archivgesetz sowie Art. 13 Abs. 5 der Verordnung über das Stadtarchiv wie auch Botschaft B 25, Kapitel 6.6 Archivgesetz).

Art. 4 *Vorbehalt von Spezialbestimmungen*
Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen des städtischen Rechts, die:
a. bestimmte amtliche Dokumente als geheim oder vertraulich bezeichnen; oder
b. von diesem Reglement abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsehen.

In Art. 4 ist das Verhältnis des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip zu weiteren Spezialbestimmungen (neben dem in Art. 3 Abs. 2 festgelegten Verhältnis zu verfahrensrechtlichen Regelungen) festgelegt. Die Bestimmung verdeutlicht den Grundsatz des Vorrangs spezieller Bestimmungen vor allgemeinen Bestimmungen (sog. Lex-specialis-Grundsatz). Eine Spezialbestimmung kann gemäss Art. 4 der Bekanntgabe eines amtlichen Dokuments entgegenstehen oder abweichende (erleichternde oder strengere) Regeln über den Zugang aufstellen. Bei den Spezialbestimmungen ist von Erlassen auf Reglementsstufe auszugehen.

Als Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 gelten z. B. die vorstehend bereits unter Art. 2 erwähnten Regelungen im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates, die besonderen Vorschriften für den Vollzug des Übereinkommens von Aarhus[5], die Sonderbestimmungen zum Bankgeheimnis, zum Steuergeheimnis, zum Fabrikationsgeheimnis, zum Geschäftsgeheimnis und zum Berufsgeheimnis. Betreffend die Geheimhaltungspflicht der städtischen Mitarbeitenden bleibt zu beachten, dass diese Pflicht für die einzelnen Mitarbeitenden weiterhin Geltung hat. Die Pflicht eines öffentlichen Organs, amtliche Information und den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, erfolgt hingegen gestützt auf die Bestimmungen des vorliegenden Reglementsentwurfs. Ausserhalb des reglementarischen Anwendungsbereichs sowie bei Ausschluss oder Einschränkung des Zugangs besteht die Geheimhaltungspflicht weiter. Eine Präzisierung des Begriffs des Amtsgeheimnisses im Personalreglement ist nicht erforderlich, da Art. 41 Abs. 2 PR bereits einen Vorbehalt für Akten und Angelegenheiten enthält, an deren Geheimhaltung keine schützenswerten öffentlichen oder privaten Interessen bestehen. Dadurch ist sowohl die Bekanntgabe amtlicher Informationen gemäss Art. 7 als auch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 8 ff. bereits abgedeckt.

Art. 5 *Zeitlicher Geltungsbereich*
Dieses Reglement gilt auch für amtliche Dokumente, welche vor dem Inkrafttreten dieses Reglements erstellt oder empfangen worden sind.

Der zeitliche Geltungsbereich legt fest, ab wann das Reglement seine rechtliche Wirkung entfaltet. Gemäss der Regelung von Art. 5 werden die Bestimmungen des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip auch für amtliche Dokumente angewendet, welche vor dem Inkrafttreten des Reglements erstellt oder empfangen worden sind.

Art. 6 *Amtliches Dokument*
[1] Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:
a. auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
b. sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist;
c. die Erfüllung einer städtischen Aufgabe betrifft.
[2] Als amtliches Dokument gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Abs. 1 lit. b und c erfüllen.
[3] Nicht als amtliches Dokument gilt eine Information, die:
a. kommerziell genutzt wird;
b. nicht fertig gestellt ist; oder
c. zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist.

[5] Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, Aarhus-Konvention (SR 0.814.07).

Beim Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von öffentlichen Organen befinden, spielt der Dokumentbegriff eine zentrale Rolle. Das Öffentlichkeitsprinzip findet nur auf «amtliche Dokumente» Anwendung. Die Definition des «amtlichen Dokuments» wird grundsätzlich in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) und den darauf basierenden Öffentlichkeitsgesetzen vieler Kantone festgelegt. Das hat den Vorteil, dass in der Rechtsanwendung auch deren Praxis – jene des Bundes ist sehr umfangreich – herangezogen werden kann.
Abs. 1 statuiert, dass ein «amtliches Dokument» vorliegt, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- lit. a: Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger (z. B. Papier oder elektronische Datei) aufgezeichnet sein. Daraus ergibt sich zunächst, dass die Art des Datenträgers im Sinne des technologieneutralen Ansatzes ohne Belang ist. Als Dokumente fallen Textdokumente, Pläne, Zeichnungen oder Bilder in Papierform ebenso wie Ton- oder Bildaufzeichnungen auf elektronischen Datenträgern in Betracht. Das Dokument muss allerdings bereits existieren. Das Öffentlichkeitsprinzip bietet keine Handhabe, um das öffentliche Organ zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten.
- lit. b: Das gewünschte Dokument muss sich tatsächlich im Besitz des angefragten öffentlichen Organs befinden. Dieses ist verpflichtet, ein Dokument zu beschaffen, wenn es Ersteller oder Hauptadressat war, das fragliche Dokument sich indessen nicht mehr in seinem Besitz befindet. Ist ein Dokument nicht mehr vorhanden, besteht jedoch keine Verpflichtung zur Rekonstruktion.
- lit. c: Auch ein privates Dokument (z. B. ein Plan), das sich im Besitz des öffentlichen Organs befindet, gilt als amtlich und wird vom Reglement erfasst, wenn es zur Ausübung einer städtischen Aufgabe verwendet wird.

Abs. 2: Auch Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden können, gelten als amtliche Dokumente (virtuelle Dokumente, z. B. Wohnsitzbestätigung, als erstellter Auszug aus einer Datenbank).

Abs. 3: Nicht als amtlich gelten hingegen Dokumente, die entweder kommerziell genutzt, nicht fertiggestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

- lit. a: Als kommerziell genutzt gilt jede Information, die ein öffentliches Organ gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung von diesen Produkten dienen. Damit werden die Handlungsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gewahrt. Zu denken ist dabei an Leistungen an Dritte, z. B. durch die Dienstabteilung Geoinformationszentrum gemäss Art. 20 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern.
- lit. b: Nur Dokumente, die in ihrer definitiven Fassung vorliegen, können durch aussenstehende Personen eingesehen werden. Als fertiggestellt gilt ein Dokument, wenn es vom erstellenden öffentlichen Organ auf «definitiv» gesetzt wurde oder der Adressatin bzw. dem Adressaten definitiv übergeben wurde. Nicht fertiggestellt sind Entwürfe, provisorische Fassungen von Berichten, Entscheiden o. Ä., Sitzungsnotizen, Projektskizzen oder Texte, die zur Konsultation zirkulieren.
- lit. c: Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Zur ersten Kategorie zählen Informationen, die zwar für dienstliche Zwecke verwendet werden, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin, dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes, Skizzen für das Verfassen eines Textes, Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Zur zweiten Kategorie gehören persönliche Dokumente, die sich zwar in den Büroräumlichkeiten befinden, jedoch privaten Zwecken dienen.

Abschnitt II. Bekanntgabe von amtlichen Informationen

Art. 7 *Information der Öffentlichkeit*
[1] Die öffentlichen Organe informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit von allgemeinem Interesse, soweit nicht Spezialbestimmungen oder überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.
[2] Die Information erfolgt sachlich und zeitgerecht.
[3] Über hängige Verfahren wird nur informiert, wenn besondere Umstände es erfordern, so namentlich wenn:
a. das Verfahren einen Sachverhalt betrifft, der besonderes Aufsehen erregt;
b. die Information zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen angezeigt ist.

Die Bestimmung konkretisiert den Informationsauftrag, wie er in Art. 56 GO[6] vorgeschrieben ist. Von allgemeinem Interesse sind Informationen dann, wenn sie Belange von öffentlichem Interesse betreffen, für die Meinungsbildung oder zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind.

Abs. 1 relativiert die Informationspflicht. Die Information kann sich nicht auf sämtliche Geschäfte beziehen, mit denen sich ein öffentliches Organ befasst. Vielmehr muss an der Information über ein konkretes Geschäft ein allgemeines Interesse bestehen. Ein solches allgemeines Interesse ist sicherlich immer dann gegeben, wenn dank einer Information demokratische Rechte gewahrt und der kontinuierliche Meinungsbildungsprozess über das Geschehen in der Stadt Luzern sichergestellt werden können. In Betracht fallen hier vor allem Informationen über wichtige Geschäfte, Ziele und Lagebeurteilungen, Planungen, bedeutende Beschlüsse und Vorkehren. Liegt kein allgemeines, sondern nur ein persönliches Interesse an der Information vor, so wird nicht von Amtes wegen informiert; für solche Fälle besteht das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Abschnitt III.

Die Information ist zulässig und geboten, soweit ihr nicht eine Spezialbestimmung sowie überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Die Information ist daher so auszugestalten, dass anderweitige öffentliche oder private Interessen möglichst nicht beeinträchtigt werden. Es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Je wichtiger die öffentliche Angelegenheit bzw. das Informationsinteresse der Bevölkerung ist, desto eher ist die Information trotz entgegenstehender privater Interessen vorzunehmen. Überwiegen hingegen die Geheimhaltungsinteressen, so ist die aktive Information zu unterlassen. Unabhängig davon ist die Information auch zu unterlassen, wenn sie gesetzlich untersagt ist; sie also z. B. im Widerspruch zu spezialgesetzlichen Datenschutz-, Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungsbestimmungen steht oder abschliessend durch verfahrensrechtliche Bestimmungen geregelt wird.

Abs. 2 hält fest, dass Voraussetzung für eine sinnvolle Nutzung der Information ist, dass sie zeitgerecht, also unmittelbar nach einem Entscheid oder Ereignis, abgegeben wird. Die Information muss sachlich sein, d. h. unvoreingenommen; sie darf nicht als Propaganda eingesetzt werden. Das ist besonders im Vorfeld von Volksabstimmungen zu beachten: Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 130 I 290) sind gewisse behördliche Interventionen in die Meinungsbildung zu Sachabstimmungen zulässig, wie etwa die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme empfohlen wird. Es stellt hingegen eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn das öffentliche Organ seine Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn es in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und positive, zur Sicherung der Freiheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aufgestellte Vorschriften missachtet oder sich verwerflicher Mittel bedient.

[6] Art. 56 Information
[1] Die städtischen Behörden informieren die Bevölkerung zeitgerecht und umfassend über ihre Tätigkeit. Sie wahren Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen.
[2] Die Grenze der Informationstätigkeit liegt dort, wo schutzwürdige öffentliche und private Interessen dieser entgegenstehen.

Abs. 3 regelt die aktive Information im Rahmen hängiger Verfahren. Da auch bzw. gerade in Bezug auf hängige Verfahren oftmals ein öffentliches Interesse an Information besteht, soll dieser Punkt speziell geregelt werden. Den öffentlichen Organen steht es demnach grundsätzlich frei, auch über hängige Verfahren zu informieren,
– lit. a: wenn am Verfahren ein besonderes allgemeines, d. h. ein gesteigertes öffentliches Interesse besteht, oder
– lit. b: wenn dies zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen erforderlich ist.

Gestützt auf den Erlass des Art. 7 soll die Verordnung über die Kommunikation in der Stadtverwaltung Luzern vom 12. April 2017 (sRSL 0.7.1.1.1) überarbeitet werden.

Abschnitt III. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Dieser Abschnitt gilt als die zentrale Regelung des Öffentlichkeitsprinzips.

Art. 8 *Zugang zu amtlichen Dokumenten*
[1] Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.
[2] Der Zugang wird gewährt durch:
a. Auskunft über den Inhalt;
b. Einsichtnahme vor Ort; oder
c. Aushändigung oder Zustellung von Kopien.
[3] Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Website des öffentlichen Organs veröffentlicht, gilt der Anspruch auf Zugang als erfüllt.
[4] Vorbehalten bleiben die Bestimmungen zum Ausschluss und zur Einschränkung des Zugangs gemäss Art. 9 und 10.

Abs. 1 bildet die zentrale Bestimmung des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip. Indem der Zugang zu amtlichen Dokumenten «jeder Person» gewährt wird, gilt der Satz «access to one – access to all». D. h., der Zugang zu bestimmten Dokumenten darf nicht auf einzelne Personen oder Kategorien von Personen beschränkt werden, z. B. auf Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern für städtische amtliche Dokumente. Wird der Zugang einer Person gewährt, muss er auch grundsätzlich allen gewährt werden.
Das bisherige Prinzip der Geheimhaltung wird somit umgekehrt: Jede Person erhält das Recht, amtliche Dokumente einzusehen oder von den öffentlichen Organen Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Es handelt sich um ein grundsätzlich generelles, voraussetzungsloses, vor allem aber auch gerichtlich durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Das Recht besteht unabhängig vom Alter, von der Staatsangehörigkeit und vom Wohnsitz. Es gilt auch für Personen, die im Ausland ansässig sind. Ebenso gilt es für juristische Personen.

Abs. 2 regelt, wie der Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt wird. Wenn einem Gesuch um Einsicht stattgegeben wird, kann der Zugang gewährt werden durch Aushändigung oder Zustellung von Kopien, durch Einsichtnahme vor Ort oder durch Auskunft über den Inhalt. Die für die Beantwortung bzw. Beurteilung des Gesuchs zuständige Behörde entscheidet, auf welche Weise der Zugang gewährt wird.

Abs. 3 regelt den Fall, wenn ein nachgesuchtes amtliches Dokument bereits öffentlich zugänglich ist. Trifft dies zu, sei es durch Publikation in einem amtlichen Publikationsorgan, sei es durch Veröffentlichung in einem Tätigkeits- oder Geschäftsbericht oder auf einer offiziellen Website, kann sich das angefragte öffentliche Organ darauf beschränken, die Fundstelle mitzuteilen.

Abs. 4 weist auf den Vorbehalt des Ausschlusses und der Einschränkung des Zugangsrechts gemäss den nachfolgenden Bestimmungen von Art. 9 und 10 hin.

Art. 9 *Ausschluss*
Der Zugang ist ausgeschlossen zu:
a. amtlichen Dokumenten von Sitzungen, die durch Spezialbestimmungen als nichtöffentlich oder vertraulich bezeichnet werden;
b. amtlichen Dokumenten hängiger Geschäfte und Verfahren oder über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen;
c. amtlichen Dokumenten, die durch Spezialbestimmungen als geheim oder vertraulich bezeichnet werden.

Diese Bestimmung regelt drei Fälle, in denen das Recht auf Zugang unmittelbar durch die Reglementsbestimmung verwehrt wird. Im Gegensatz zu den Einschränkungen (vgl. Art. 10) ist keine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich:

- lit. a: Zu den amtlichen, aber nicht öffentlich zugänglichen Dokumenten gehören die Unterlagen und Protokolle von Sitzungen, die durch Spezialbestimmungen als nichtöffentlich oder vertraulich bezeichnet werden. Das Öffentlichkeitsprinzip gibt kein allgemeines Recht zur Teilnahme an solchen Sitzungen oder zur Einsichtnahme in die betreffenden Unterlagen und Protokolle. Dies betrifft namentlich Sitzungen der Kommissionen des Grossen Stadtrates wie auch die Stadtratssitzungen (Art. 22 GO, Art. 41 GR GRSTR, § 15 GG sowie Art. 19 Geschäftsordnung des Stadtrates von Luzern vom 21. August 2002 [sRSL 0.4.1.1.1]).
  Nichtöffentliche Sitzungen dienen u. a. der Klärung der Interessen innerhalb der gewählten öffentlichen Organe und damit der Vorbereitung politischer Entscheide, die möglichst ohne Beeinflussung erfolgen sollen. Die Bereitschaft zum Kompromiss würde durch das Öffentlichmachen der Sitzungspositionen beeinträchtigt. Demzufolge sollen nichtöffentliche Sitzungen und ihre Unterlagen und Protokolle weiterhin der Geheimhaltungspflicht unterstehen.
  Die Bestimmung gemäss lit. a bedeutet im Umkehrschluss, dass die Öffentlichkeit bzw. Nichtvertraulichkeit von Sitzungen der öffentlichen Organe nicht Gegenstand des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip ist, sondern weiterhin Sache der Spezialbestimmungen bleibt. Wird in einer Norm eine Sitzung als nichtöffentlich oder vertraulich bestimmt, gilt dies auch für die Unterlagen dieser Sitzung wie Sitzungsprotokolle oder Zusammenfassungen.
- lit. b: Diese Regelung schiebt den Zugang für gewisse amtliche Dokumente zeitlich auf. Eine solche Regelung kennen der Bund und die meisten Kantone. Der Sinn und Zweck der Regelung besteht darin, Dokumente, welche Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid bilden, der Öffentlichkeit zeitweilig zu entziehen, um den betreffenden Organen die Möglichkeit der freien Meinungsbildung zu sichern. Unter hängigen Geschäften sind Aufgabenstellungen, Verfahren usw. zu verstehen, deren Behandlung noch nicht endgültig abgeschlossen bzw. bei denen der Meinungsbildungs- bzw. Entscheidfindungsprozess noch im Gange ist.
- lit. c: Amtliche Dokumente können durch Spezialbestimmungen vom Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossen werden, indem sie als geheim oder vertraulich bezeichnet werden. Besondere Regelungen u. a. zum Geschäftsgeheimnis und zum Berufsgeheimnis sollen auch unter Geltung des Öffentlichkeitsprinzips uneingeschränkt anwendbar bleiben. Zu beachten sind auch Regelungen zum Steuergeheimnis sowie Regelungen im Bereich des Sozialwesens. Das Amtsgeheimnis wird durch das Öffentlichkeitsprinzip relativiert. Die Mitarbeitenden der öffentlichen Organe sind zwar weiterhin verpflichtet, gegenüber Dritten über alles zu schweigen, was sie in ihrer dienstlichen Stellung erfahren haben. Aber die für die Herausgabe zuständige Behörde kann den Zugang nicht mit dem Verweis auf das Amtsgeheimnis verweigern (vgl. auch Ausführungen zu Art. 4).

Art. 10 *Einschränkungen*
[1] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
[2] Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:
a. die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte;
b. die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen öffentlicher Organe beeinträchtigt werden könnte;
c. Informationen vermittelt werden könnten, welche dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind;
d. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnte;
e. die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnten.
[3] Überwiegende private Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:
a. die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte;
b. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten;
c. das Urheberrecht verletzt werden könnte.
[4] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aufgeschoben werden, wenn die Information der Öffentlichkeit unmittelbar bevorsteht.
[5] Das Bekanntgeben von Personendaten Dritter richtet sich nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz.

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Beim Bund wie auch in den Gemeinwesen, welche das Öffentlichkeitsprinzip kennen, sind Ausnahmen vorgesehen, um Informationen zu schützen, deren Offenlegung öffentliche oder private Interessen beeinträchtigen würde. Im vorliegenden Reglement ist einerseits eine umfassende Generalklausel vorgesehen (Abs. 1). Andererseits sollen die wichtigsten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen (Abs. 2 und 3) durch eine nicht abschliessende fallgruppenartige Aufzählung konkretisiert werden. Diese Lösung erlaubt es, den Einzelfällen in sinnvoller Weise Rechnung zu tragen und – aufgrund der konkret formulierten Fallgruppen – dennoch einen gewissen Grad an Rechtssicherheit zu gewährleisten. Im Gegensatz zu den Fällen nach Art. 9 (Ausschluss) steht dem öffentlichen Organ in den Fällen nach Art. 10 ein Ermessensspielraum zu.

Abs. 1 hält fest, dass im Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss, wenn das für das Einsichtsgesuch zuständige öffentliche Organ feststellt, dass entgegenstehende öffentliche oder private Interessen vorhanden sind. Das öffentliche Organ hat sich an Zweck und Zielen des Öffentlichkeitsprinzips und am Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren. Der Zugang zum Dokument darf nur absolut und vollständig verweigert werden, wenn dies der Schutz der entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen zwingend erfordert. Das Reglement sieht denn auch ausdrücklich die Möglichkeiten vor, den Zugang bloss einzuschränken (z. B. durch Abdecken bzw. Unkenntlichmachen der schutzwürdigen Passagen eines Dokuments, vgl. dazu § 11a KDSG, Bekanntgeben durch Zugänglichmachen gemäss Öffentlichkeitsprinzip) oder zeitlich aufzuschieben (z. B. bis nach einem bestimmten Sitzungstermin).

Abs. 2 konkretisiert die Generalklausel von Abs. 1 mit einer Aufzählung von Fällen, in welchen öffentliche Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen:
– lit. a: Diese Einschränkung soll primär verhindern, dass öffentliche Organe durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter Druck der Öffentlichkeit geraten und in ihrer freien Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt werden. Die Beteiligten sollen sich nicht vorweg zensieren oder unter Rollenzwang geraten. In besonderen Fällen kann der Schutz dieser Bestimmung auch über die Entscheidungsphase hinaus verlängert werden. Die Wahrung der freien Willensbildung des Stadtrates verlangt nicht nur nichtöffentliche Sitzungen, sondern auch, dass die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder nicht bekannt werden. Andernfalls könnten sich diese veranlasst sehen, sich nicht mehr nach ihrer Überzeugung, sondern nach anderen Präferenzen zu äussern und zu entscheiden. Das Kollegialitätsprinzip würde dadurch infrage gestellt. Die Einschränkung betrifft sämtliche Unterlagen, deren Geheimhaltung zur Wahrung des Kollegialitätsprinzips erforderlich ist. Dazu gehören u. a. die Mitberichte der Direktionen zu Stadtratsgeschäften. Das Mitberichtsverfahren ist ein zentrales Element der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften. Es ist Teil des

internen Beratungsprozesses und dient der freien, offenen Meinungsäusserung innerhalb der Exekutive und steht in engem Zusammenhang mit dem Kollegialitätsprinzip des Stadtrates. Um die freie Willensbildung zu schützen, sind diese Dokumente vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Dies gilt sowohl vor (Schutz der internen Meinungsbildung) wie nach dem Entscheid (Schutz der kollegialen Willensbildung).
- lit. b: Diese Einschränkung gewährleistet die Geheimhaltung von Informationen, welche der Vorbereitung von Untersuchungs-, Kontroll-, Aufsichts- und anderen entsprechenden Massnahmen dienen.
- lit. c: Der Zugang zu einem amtlichen Dokument darf nicht vom Willen eines Dritten abhängen. Ausnahmsweise ist dies jedoch zulässig, wenn die Informationen freiwillig, d. h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht, mitgeteilt worden sind und das öffentliche Organ sich dabei verpflichtet hat, die Vertraulichkeit der betreffenden Informationen zu wahren. Die Zusicherung sollte nur in Einzelfällen erfolgen. Die öffentlichen Organe sollten nicht von sich aus auf die Möglichkeit der Zusicherung der Vertraulichkeit hinweisen oder gewohnheitsmässig Geheimhaltung zusichern, da sonst der Zweck des Öffentlichkeitsprinzips unterlaufen würde. Aus Beweisgründen empfiehlt sich Schriftlichkeit.
- lit. d: Diese Ausnahme ermöglicht es, Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Organe in ausserordentlichen Lagen oder Informationen, deren Zugänglichkeit zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde, geheim zu halten; z. B. Prüfberichte über Informatiksysteme oder Sicherheitsdispositive für öffentliche Veranstaltungen. Es ist bei der Anwendung Zurückhaltung angebracht. Das Öffentlichkeitsprinzip darf nur in Fällen ernsthafter Gefährdung eingeschränkt werden.
- lit. e: Informationen, die einem öffentlichen Organ von aussen mitgeteilt worden sind, sind nach diesem Reglement zugänglich. Wo das Verhältnis zu einem anderen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton usw.) durch die Bekanntgabe beeinträchtigt werden könnte, kann der Zugang jedoch eingeschränkt werden.

Abs. 3: Dieser Absatz umschreibt nicht abschliessend, in welchen Fällen private Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen können:
- lit. a: Der Schutz der Privatsphäre ist ein garantiertes Grundrecht. Es umfasst den Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, und E-Mail-Verkehrs sowie den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (informationelle Selbstbestimmung). Als verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist der Schutz der Privatsphäre in der Regel höher zu gewichten als das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. In amtlichen Dokumenten enthaltene Personendaten sind in der Regel so zu anonymisieren, dass die betroffenen Personen nicht mehr bestimmt oder bestimmbar sind (vgl. dazu § 11a KDSG). Ausnahmsweise kann der Zugang ermöglicht werden, sofern dies das öffentliche (Informations-)Interesse erfordert.
- lit. b: Die öffentlichen Organe gelangen im Rahmen unterschiedlichster Verfahren (Konzessions- und Bewilligungsverfahren, Submissionen, Steuererhebung, Subventionsverfahren, Kontrollverfahren, Tarifverhandlungen usw.) zu zahlreichen Informationen über die Geschäftstätigkeit von Unternehmen. Geschützt sind wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können und deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnte. Darunter fallen etwa Informationen über Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Bezugsquellen, Kundenlisten, Pläne, Rezepte, Herstellungs- und Konstruktionsverfahren, Forschungsergebnisse usw. Die Bestimmung erstreckt sich mit dem Schutz des Berufsgeheimnisses auch auf die sogenannten freien Berufe. Der Zweck der Norm besteht darin, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, welche bei der Ausübung des Berufs über die Kundschaft zusammengetragen wurden. Im Bereich Submissionen ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse generell eingeschränkt. Vgl. dazu Art. 57 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB; SRL Nr. 733b).
- lit. c: Hier geht es um urheberrechtlich geschützte, von privater Seite verfasste Dokumente. Soweit diese von den Verfassenden beim öffentlichen Organ eingereicht wurden, ist von einer stillschweigenden Einwilligung (Erstveröffentlichung nach Art. 9 Abs. 2 und 3 Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. Oktober 1992, URG; SR 231.1) auszugehen. Die Person, welche das Dokument verfasst hat, muss damit rechnen, dass es gelegentlich von Dritten

eingesehen wird. Wurde es hingegen ohne Wissen der Urheberin oder des Urhebers eingereicht, liegt keine Veröffentlichung gemäss Art. 9 URG vor, und das entsprechende Dokument darf deshalb nicht zugänglich gemacht werden.

Abs. 4: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll aufgeschoben werden können, wenn die Information der Öffentlichkeit unmittelbar bevorsteht; z. B. wenn eine Medienorientierung oder die Publikation einer Medienmitteilung bevorsteht. Das Anliegen von Medienschaffenden, einen exklusiven Zeitungsartikel verfassen zu können, begründet keinen vorgängigen Zugangsanspruch. Zur Öffentlichkeit im Sinne einer Teilöffentlichkeit können auch besondere, verwaltungsexterne oder -interne Empfängerinnen und Empfänger des amtlichen Dokuments gehören, denen vorgängig der Inhalt bekanntgegeben werden soll, insbesondere damit sie sich selbst auf Medienanfragen vorbereiten können.

Abs. 5: In Ergänzung zu Abs. 3 lit. a (Schutz der Privatsphäre Dritte) wird im Sinne einer anwendungsfreundlichen Rechtssetzung ein ausdrücklicher Hinweis auf das kantonale Datenschutzgesetz aufgenommen; konkret betreffend § 11a KDSG, Bekanntgeben von Personendaten durch das Zugänglichmachen gemäss Öffentlichkeitsprinzip. Die Bestimmung gelangt insbesondere zur Anwendung hinsichtlich der Anonymisierung von Personendaten sowie der Einholung einer Stellungnahme betroffener Dritter (vgl. Art. 12 betreffend Schutz von privaten Interessen Dritter).

Das vorliegende Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip regelt den Fall missbräuchlicher Gesuche nicht ausdrücklich, da diesem unter Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach der offensichtliche Missbrauch eines Rechtes keinen Schutz findet, begegnet werden kann. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann deshalb ausnahmsweise verweigert werden, wenn z. B. die gesuchstellende Person willentlich das Funktionieren eines öffentlichen Organs zu stören beabsichtigt oder wenn sie zum wiederholten Mal und in systematischer Weise beim öffentlichen Organ Zugang zu einem Dokument verlangt, zu welchem ihr – aufgrund dieses Reglements oder auf anderem Wege – bereits Zugang gewährt wurde. Wichtig ist, klarzustellen, dass die blosse wiederholte Gesuchseinreichung nicht an sich missbräuchlich ist. Wenn die Bearbeitung eines einzelnen Gesuchs einen erheblichen Aufwand verursacht, sieht das Reglement die Möglichkeit einer Gebührenerhebung vor (Art. 17).

Abschnitt IV. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 11 *Gesuch*
[1] Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist schriftlich oder elektronisch an die vom Stadtrat bezeichnete Stelle zu richten.
[2] Das Gesuch muss nicht begründet werden.
[3] Es hat mindestens zu enthalten:
1. Name, Vorname sowie Zustelladresse der gesuchstellenden Person,
2. möglichst genaue Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der verlangten amtlichen Dokumente.
[4] Das öffentliche Organ kann eine Präzisierung des Gesuchs verlangen.

Abs. 1 regelt, an wen ein Einsichtsgesuch zu richten ist. Wie in Art. 8 festgehalten, ist jede Person, unabhängig von Wohnsitz, Nationalität und Alter, und auch jede juristische Person ohne Weiteres berechtigt, ein Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente zu stellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht präzisiert Art. 11 Abs. 1, dass das Gesuch schriftlich oder elektronisch einzureichen ist. Weiter ist das Gesuch an das öffentliche Organ zu richten, welches das Dokument erstellt oder von Dritten, die diesem Reglement nicht unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat. Sollte das Gesuch an ein nicht zuständiges Organ eingereicht werden, ist dieses gemäss § 12 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) gegebenenfalls an das zuständige öffentliche Organ weiterzuleiten. Wie in Kapitel 4.2.5 umschrieben, soll das Gesuch, soweit es ein öffentliches Organ nach Art. 2 Abs. 2 lit. a und b betrifft, bei der Stadtkanzlei eingereicht werden. Detailregelungen, u. a. betreffend Zuweisung des Gesuchs an die zuständige Stelle werden im Verordnungsrecht erlassen. Inwieweit sie Personen und Organisationen, welche städtische Aufgaben erfüllen, begleiten soll und kann, wird abschliessend noch zu klären sein.

Abs. 2 und 3 regeln, was das Gesuch enthalten muss – und was nicht. Dem Kern des Öffentlichkeitsprinzips entsprechend ist festgehalten, dass die gesuchstellende Person kein besonderes Interesse darlegen muss, weshalb sie Einsicht verlangt. Sie hat ihr Gesuch nicht zu begründen. Sie soll einzig genügende Angaben machen, damit das Dokument bestimmt und gefunden werden kann. Das Gesuch kann fast formlos eingereicht werden. Auf die Zulässigkeit, ein Gesuch anonym einzureichen, soll jedoch ausdrücklich verzichtet werden.

Abs. 4 hält fest, dass es dem öffentlichen Organ möglich sein soll, Gesuche zur Präzisierung zurückzuweisen, dies wiederum mit Unterstützung der Stadtkanzlei (vgl. dazu Abs. 1). Unter «präzisieren» ist nicht eine nachträgliche Begründung zu verstehen. Die geforderte Präzisierung hat sich auf das Notwendige zu beschränken. Die gesuchstellende Person soll gegebenenfalls unterstützt werden. Die Stadtkanzlei könnte in diesem Punkt die öffentlichen Organe entsprechend unterstützen (vgl. Ausführungen zu Abs. 1).

Art. 12 *Schutz von privaten Interessen Dritter*
[1] Zieht das öffentliche Organ in Erwägung, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, durch deren Zugänglichmachung private Interessen Dritter beeinträchtigt werden können, so gibt sie den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme.
[2] Das öffentliche Organ informiert die angehörten Dritten über ihre Stellungnahme zum Gesuch gemäss Art. 13.

Wenn Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangt wird, die private Interessen Dritter gemäss Art. 10 Abs. 3 beeinträchtigen können, ist das öffentliche Organ verpflichtet, die betroffenen Dritten anzuhören. Dabei sind im Besonderen auch die Bestimmungen von § 11a KDSG näher zu prüfen, sollte u. a. eine Anonymisierung nicht möglich sein.
Die Betroffenen sind über die Stellungnahme des Organs zum Gesuch zu informieren (Art. 13) und können am weiteren Verfahren teilnehmen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass Art. 12 auch dann zur Anwendung kommt, wenn das öffentliche Organ zunächst den Zugang verweigern will (und daher darauf verzichtet, die betroffene Person anzuhören) und die gesuchstellende Person daraufhin ein Schlichtungsverfahren einleitet. Den betroffenen Dritten muss daher in diesem späteren Zeitpunkt die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden.

Art. 13 *Stellungnahme des öffentlichen Organs*
[1] Das öffentliche Organ nimmt zum Gesuch so rasch wie möglich Stellung.
[2] Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, durch deren Zugänglichmachung private Interessen Dritter beeinträchtigt werden können, so schiebt das öffentliche Organ den Zugang auf, bis die Rechtslage geklärt ist.
[3] Das öffentliche Organ informiert die gesuchstellende Person über eine Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs und begründet sie summarisch. Die Information über die Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs sowie die Begründung erfolgen schriftlich.

Kann dem Gesuch stattgegeben werden, so erteilt das öffentliche Organ die gewünschte Auskunft oder es stellt die verlangten amtlichen Dokumente zur Einsichtnahme zur Verfügung. Die Stellungnahme erfolgt in diesem Fall formlos, d. h. bei Auskunftserteilung mündlich, bei Aushändigung einer Kopie durch deren Zustellung auf schriftlichem oder elektronischem Weg bzw. durch Übergabe bei der Einsichtnahme vor Ort.
Die Schriftform ist nur dann vorgeschrieben, wenn dem Gesuch ganz oder teilweise nicht entsprochen werden kann. Das öffentliche Organ hat in diesem Fall kurz anzugeben, aus welchen Gründen es den Zugang zum verlangten Dokument einschränkt, aufschiebt oder verweigert.

Das öffentliche Organ hat so rasch wie möglich nach Erhalt des Gesuchs Stellung zu nehmen. In Fällen, in welchen dem Gesuch ohne Weiteres entsprochen werden kann, ist eine entsprechende formlose Mitteilung innert noch kürzerer Zeit möglich. Die Stellungnahme kann sich verzögern, wenn das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer beschaffbare amtliche Dokumente betrifft und wenn sich das

Gesuch auf amtliche Dokumente bezieht, durch deren Zugänglichmachung die privaten Interessen Dritter beeinträchtigt werden können.

Art. 14 *Schlichtung*
[1] Einen Schlichtungsantrag stellen kann eine Person,
a. deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird;
b. die nach Art. 12 angehört worden ist, wenn das öffentliche Organ gegen ihren Willen den Zugang gewähren will.
[2] Der Schlichtungsantrag ist an die vom Stadtrat zu bezeichnende Schlichtungsstelle innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme oder nach Ablauf der dem öffentlichen Organ für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist schriftlich zu stellen.
[3] Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten. Das Verfahren gilt als erledigt.

Abs. 1 hält das Recht fest, einen Schlichtungsantrag stellen zu können. Wenn das öffentliche Organ den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, kann die Sache der Schlichtungsstelle vorgelegt werden. Die Schlichtungsstelle wird nicht von Amtes wegen tätig, sondern nur aufgrund eines Schlichtungsantrages. Berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen, ist die gesuchstellende Person sowie gegebenenfalls auch die betroffenen Dritten gemäss Art. 12.

Abs. 2 regelt die Fristen für die Einreichung eines Schlichtungsantrages. Der Antrag um Schlichtung ist schriftlich einzureichen. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass die Schlichtungsstelle sich mit der Sache befassen soll. Die Frist ist eingehalten, wenn der Antrag innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme gemäss Art. 13 gestellt wird.
Die Schlichtungsstelle wird vom Stadtrat im Verordnungsrecht noch näher bezeichnet werden.

Abs. 3 statuiert, was im Fall einer erfolgreichen Schlichtung passiert: Ziel ist eine Schlichtung zwischen der antragstellenden Person und dem öffentlichen Organ, welches für den Zugangsentscheid zuständig ist. Eine Schlichtung wird im Regelfall durch beidseitiges Entgegenkommen angestrebt. Beide Seiten sind anzuhören. Das Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip schreibt für die Schlichtung keine bestimmte Form vor; beide Seiten können sich deshalb auch formlos einigen. Die Einigung wird schriftlich festgehalten. Das Verfahren gilt dann als erledigt.

Art. 15 *Empfehlung*
Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die Schlichtungsstelle innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrages den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine schriftliche Empfehlung ab.

Art. 15 regelt das Verfahren, wenn das Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle nicht zum Erfolg führt. Dies ist der Fall, wenn es nicht innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrages zu einer Schlichtung gekommen ist. Kommt die Schlichtungsstelle zum Schluss, dass der Zugang zu den verlangten Unterlagen ganz oder über den gewährten Umfang hinaus zu gewähren sei, so gibt sie eine entsprechende Empfehlung ab, ebenso, wenn sie der Auffassung ist, die Einschränkung des Zugangs sei beizubehalten. Die Empfehlung ist innerhalb der Frist von 30 Tagen abzugeben. Adressaten sind sowohl das betroffene öffentliche Organ als auch die antragstellende Person sowie allenfalls betroffene Dritte.

Art. 16 *Entscheid*
[1] Die gesuchstellende Person oder angehörte Dritte können innerhalb von 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung schriftlich oder elektronisch einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen.
[2] Im Übrigen erlässt das öffentliche Organ einen beschwerdefähigen Entscheid, wenn es in Abweichung von der Empfehlung:
a. das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will;

b. den Zugang zu einem amtlichen Dokument gewähren will, durch dessen Zugänglichmachung die privaten Interessen Dritter beeinträchtigt werden können.
[3] Der Entscheid ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuches nach Abs. 1 zu erlassen.

Diese Bestimmung ist für die Durchsetzung des subjektiven Rechts auf Einsicht in amtliche Dokumente zentral. Entsprechend dem Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips und dem damit einhergehenden Paradigmenwechsel soll die Einsichtnahme nicht mehr vom Wohlwollen des öffentlichen Organs abhängen.

Abs. 1 statuiert, dass die gesuchstellende Person oder die angehörten Dritten innerhalb von 20 Tagen nach Erhalt der Empfehlung der Schlichtungsstelle schriftlich oder elektronisch einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen können. Die gesuchstellende Person wird dies dann tun, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist, weil diese ihr zu wenig weit geht. Betroffene Dritte können ihrerseits ebenfalls den Erlass eines Entscheides verlangen, wenn die Empfehlung ihnen nicht restriktiv genug ausgefallen ist.

Abs. 2 verpflichtet das öffentliche Organ, einen Entscheid zu erlassen, wenn es in Abweichung von der Empfehlung der Schlichtungsstelle den Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will (Abs. 2 lit. a). Eine Einschränkung, ein Aufschub oder eine Verweigerung liegen vor, wenn dem Gesuch nicht voll entsprochen wird.
Weiter wird ebenfalls ein Entscheid erlassen, wenn die öffentlichen Organe in Abweichung von der Empfehlung den Zugang zu einem Dokument, das private Interessen Dritter beeinträchtigt, gewähren wollen (Abs. 2 lit. b).

Abs. 3 sieht vor, dass der Entscheid innert 20 Tagen seit Empfang der Empfehlung oder seit Erhalt des Gesuchs nach Abs. 1 zu erlassen ist.

Art. 17 *Kostenloser Zugang zu amtlichen Dokumenten*
[1] In Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten werden keine Gebühren erhoben.
[2] Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn die Bearbeitung des Zugangsgesuchs mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist.
[3] In Schlichtungsverfahren (Art. 14 und 15) und Verfahren auf Erlass eines Entscheides (Art. 16) werden keine Gebühren erhoben.

Abs. 1 statuiert, dass analog zur Lösung beim Bund auch bei der Stadt Luzern das Prinzip der Kostenlosigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten verankert werden soll.

Abs. 2 regelt die Ausnahme von der Kostenlosigkeit. Es wird vorgesehen, dass ausnahmsweise eine Gebühr verlangt werden kann, «wenn die Bearbeitung des Zugangsgesuchs mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist». Der Stadtrat wird im Verordnungsrecht festlegen, ab welcher Anzahl Arbeitsstunden eine Gebühr in Betracht gezogen werden kann. Beim Bund wird ab acht Arbeitsstunden eine Gebühr erhoben, was sinnvoll erscheint. Der Kanton Luzern erklärt bereits einen Aufwand von mehr als einer Stunde als erheblich (vgl. § 24 der Verordnung über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung [Informationsverordnung, InfoV; SRL Nr. 36a]). Weiter soll im Verordnungsrecht eine Regelung aufgenommen werden, wonach die gesuchstellende Person vorgängig informiert wird, sollte die Absicht bestehen, eine Gebühr zu erheben.

Abs. 3 hält fest, dass in Schlichtungsverfahren (Art. 14 und 15) und in Verfahren auf Erlass eines Entscheides (Art. 16) keine Gebühren erhoben werden; diese Regelung entspricht ebenfalls der Bestimmung im BGÖ.

Art. 18 *Rechtsschutz*
Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

Was den Rechtsschutz betrifft, so richtet sich die Anfechtung von Entscheiden nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG). Gemäss § 142 Abs. 1 lit. b VRG kann Verwaltungsbeschwerde beim sachlich zuständigen kantonalen Departement eingereicht werden.

Abschnitt V. Weitere Bestimmungen

Art. 19 *Verordnungsrecht*
Der Stadtrat regelt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Reglement.

Die Einzelheiten zur Einführung und Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips sollen vom Stadtrat durch Verordnung geregelt werden.

Abschnitt VI. Schlussbestimmungen

Art. 20 *Inkrafttreten*
Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.

Der Stadtrat wird das Inkrafttreten des Reglements bestimmen.

6.1 Änderung des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates

Gemäss dem Entwurf des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern soll beim Öffentlichkeitsprinzip Transparenz über das gesamte städtische Handeln gelten. Der (persönliche) Geltungsbereich soll daher umfassend für die öffentlichen Organe der Stadt Luzern erlassen werden. Erfasst werden auch der Grosse Stadtrat und seine Organe. Dies bedeutet, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips grundsätzlich sämtliche amtliche Dokumente des Grossen Stadtrates und seiner Organe eingesehen werden können, soweit nicht Spezialregelungen vorbehalten bleiben. Konkret bestehen bereits Ausnahmen, die bestimmte Tätigkeitsbereiche oder Dokumente als vertraulich bezeichnen.
Es besteht jedoch der Bedarf an einer Ergänzung: Sollen neben den Unterlagen und Protokollen der Kommissionen und Subkommissionen (vgl. Art. 41 ff. GR GRSTR) auch die Unterlagen der Oberaufsicht gemäss Art. 108 ff. GR GRSTR unter diese Ausnahmen fallen, ist Art. 112 GR GRSTR entsprechend mit einem Abs. 4 zu ergänzen. Danach werden mit Ausnahme des Tätigkeitsberichtes der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (Art. 112 Abs. 1 GR GRSTR) sämtliche Unterlagen mit Bezug zur Oberaufsicht vertraulich sein.

Art. 112 *Berichterstattung*
[1–3] (bleiben unverändert)
[4] Mit Ausnahme der Tätigkeitsberichte der FGK sind sämtliche Unterlagen mit Bezug zur Oberaufsichtstätigkeit vertraulich.

7 Auswirkungen auf das Klima

Laut Relevanzcheck im Tool Klimafolgenabschätzung der Stadt Luzern ist das Geschäft nicht klima-relevant, d. h., dass durch das Projekt keine erkennbaren Auswirkungen auf das Klima zu erwarten sind. Auf eine weitergehende Prüfung wurde daher verzichtet.

8 Ausgabe

Für das in diesem Bericht und Antrag beschriebene Vorhaben wird die Bewilligung eines Sonderkredits beantragt. Es handelt sich um ein ausgabenrechtliches Finanzgeschäft im Sinne der Gemeindeordnung in der Kompetenz des Grossen Stadtrates, und dieses unterliegt dem fakultativen Referendum.

8.1 Ausgabenrechtliche Zuständigkeit

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag sollen für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips freibestimmbare Gesamtausgaben in der Höhe von insgesamt 1,75 Mio. Franken bewilligt werden. Freibestimmbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen.

8.2 Berechnung der Gesamtausgabe

a. Personalaufwand

Stelle	Pensum	Richtfunktion und Lohnklassen	Jahresgehalt in Fr. (Mittelwert Lohnklasse)	Arbeitgeberbeitrag und Nebenkosten (Zuschlag von 25 %)	Personalkosten pro Jahr	Ausgaben in Fr. (10 Jahre)
Fachperson für GEVER und Records Management	100 %	Kaufmännische Fachbearbeitung 3 (Lohnklassen 13–15)	116’000.–	29’000.–	145’000.–	1’450’000.–
Juristische Beratung	10 %	Spezialisierte Fachbearbeiterin / spezialisierter Fachbearbeiter 2 (Lohnklassen 17–19)	13’600.– (Basis 100 %: 136’000.–)	3’400.–	17’000.–	170’000.–
Total	**110 %**		**129’600.–**	**32’400.–**	**162’000.–**	**1’620’000.–**

b. Sach- und übriger Betriebsaufwand

Die Gesamtausgabe für das externe Mandat der Schlichtungsstelle wird unter der Annahme von 5 Fällen pro Jahr berechnet. Pro Fall wird von einem zeitlichen Aufwand von je 10 Stunden bei einem Ansatz von Fr. 250.– pro Stunde ausgegangen. Dies führt zu Kosten von rund Fr. 12’500.– pro Jahr.

Massnahmen	Abteilungsnr. und Name der Aufgabe	Ausgaben pro Jahr in Fr.	Höhe der Ausgabe in Fr.
Externes Mandat der Schlichtungsstelle	111 Stadtkanzlei	12’500.–	125’000.–
Total			**125'000.–**

9 Finanzierung und zu belastendes Konto

Die Frage, wie eine Ausgabe finanziert wird, ist ein entscheidendes Kriterium des Vorhabens. Deshalb wird nachfolgend aufgezeigt, wie das Vorhaben in der Finanzplanung und im Budget eingeplant ist.

Das Vorhaben (Erfolgsrechnung) im Umfang von insgesamt 1,75 Mio. Franken ist nicht im Aufgaben- und Finanzplan 2026–2029 enthalten. Es ist geplant, die jährlichen Ausgaben von Fr. 175'000.– im Aufgaben- und Finanzplan 2027–2030 aufzunehmen. Der mit dem beantragten Sonderkredit zu tätigende Personalaufwand ist den Fibukonten im Personalaufwand, Kostenträger 1118301 (Aufgabe 111 Stadtkanzlei), zu belasten. Die beantragten Sachaufwände sind dem Fibukonto 3130.01, Dienstleistungen, Honorare an Dritte, Kostenträger 1118301 (Aufgabe 111 Stadtkanzlei), zu belasten.

10 Abschreibung von politischen Vorstössen

Motion 41 vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips»
Mit der Motion 41, Urban Frye, Christian Hochstrasser und Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion sowie Mario Stübi und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips», wurde der Stadtrat aufgefordert, in der Gemeindeordnung das Öffentlichkeitsprinzip zu verankern. Damit wollten die Motionäre und Motionärinnen erreichen, dass Dokumente des Stadtrates und der Verwaltung, unter Vorbehalt anderslautender Vorschriften, grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag und dem Erlass des Reglements über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern werden die Forderungen der Motionäre und Motionärinnen erfüllt. Wie bereits erwähnt, ist für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips keine Anpassung der Gemeindeordnung notwendig. Der Stadtrat beantragt deshalb dem Grossen Stadtrat, die Motion 41 als erledigt abzuschreiben.

11 Würdigung

Die Stadt Luzern erhält mit Erlass des Reglements eine eigenständige Regelung zur Informationstätigkeit und dem Informationszugang. Das Öffentlichkeitsprinzip kann vor Ablauf der kantonalen Übergangsfrist (1. Januar 2030) bei der Stadt Luzern umgesetzt werden. Die Gemeindeautonomie bleibt gewahrt, und der nach wie vor hängige Auftrag gemäss Motion 41 zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips kann umgesetzt werden. Die Transparenz und das Vertrauen in die Verwaltungstätigkeit bleiben gewahrt bzw. können erhöht werden. Die Erfahrungen aus der Rechtsetzung und Umsetzungspraxis zum Öffentlichkeitsprinzip des Bundes, der Verwaltungen der Kantone (primäre Betrachtung Kanton Luzern) und der Gemeinden (sofern überhaupt Regelungen auf kommunaler Ebene bestehen) konnten in den Rechtsetzungsprozess einbezogen werden; insbesondere strittige Punkte aus den Rechtsetzungsverfahren konnten nochmals diskutiert und im Besonderen im Vergleich zum kantonalen Recht ergänzend oder abweichend festgelegt werden. Dies betrifft u. a. Themen wie der persönliche und zeitliche Geltungsbereich, der Umfang des Zugangsrechts, das Zugangsverfahren (Schlichtungsverfahren als niederschwellige Vermittlungsstelle) sowie die Gebührenregelung.

12 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,
- das Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern zu erlassen;
- der Änderung des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates zuzustimmen;
- für die Sicherstellung der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips einen Sonderkredit von 1,75 Mio. Franken zu bewilligen;
- die Motion 41, Urban Frye, Christian Hochstrasser und Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion sowie Mario Stübi und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips», als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 10. Juni 2026

Beat Züsli
Stadtpräsident

Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 19 vom 10. Juni 2026 betreffend

Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern

– **Erlass**
– **Sonderkredit für die Umsetzung**
– **Abschreibung Motion 41,**

gestützt auf den Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 6a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004, § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 56, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025,

beschliesst:

I. 1. **Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern (ÖPR)**

vom xx. xx. 2026

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf § 6a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 28 Abs. 1 und Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Zweck*
Dieses Reglement hat zum Zweck, die Transparenz des städtischen Handelns zu gewährleisten sowie die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der politischen Rechte zu fördern.

Art. 2 *Persönlicher Geltungsbereich*
[1] Dieses Reglement gilt für alle öffentlichen Organe der Stadt Luzern.
[2] Als öffentliche Organe gelten:
a. der Grosse Stadtrat und seine Organe;
b. der Stadtrat, die Direktionen, die Stadtkanzlei, die Dienstabteilungen und die städtischen Kommissionen;
c. Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben erfüllen.
[3] Dieses Reglement gilt nicht für:
a. die Ombudsstelle;
b. das Finanzinspektorat, vorbehalten bleiben der Revisions- und der Erläuterungsbericht gemäss Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern;
c. ein öffentliches Organ, soweit es am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und dabei nicht hoheitlich handelt.

Art. 3 *Sachlicher Geltungsbereich*
[1] Dieses Reglement gilt für die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6.
[2] Es gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend
a. Zivilverfahren,

b. Strafverfahren,
c. Verwaltungsverfahren,
d. Schiedsverfahren.

[3] Das Gesuch um Auskunft über eigene Personendaten richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz, KDSG).

[4] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche die öffentlichen Organe dem Stadtarchiv abgeliefert haben, richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz).

Art. 4 *Vorbehalt von Spezialbestimmungen*

Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen des städtischen Rechts, die:
a. bestimmte amtliche Dokumente als geheim oder vertraulich bezeichnen; oder
b. von diesem Reglement abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsehen.

Art. 5 *Zeitlicher Geltungsbereich*

Dieses Reglement gilt auch für amtliche Dokumente, welche vor dem Inkrafttreten dieses Reglements erstellt oder empfangen worden sind.

Art. 6 *Amtliches Dokument*

[1] Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:
a. auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
b. sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist;
c. die Erfüllung einer städtischen Aufgabe betrifft.

[2] Als amtliches Dokument gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Abs. 1 lit. b und c erfüllen.

[3] Nicht als amtliches Dokument gilt eine Information, die:
a. kommerziell genutzt wird;
b. nicht fertig gestellt ist; oder
c. zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist.

II. Bekanntgabe von amtlichen Informationen

Art. 7 *Information der Öffentlichkeit*

[1] Die öffentlichen Organe informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit von allgemeinem Interesse, soweit nicht Spezialbestimmungen oder überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.

[2] Die Information erfolgt sachlich und zeitgerecht.

[3] Über hängige Verfahren wird nur informiert, wenn besondere Umstände es erfordern, so namentlich wenn:
a. das Verfahren einen Sachverhalt betrifft, der besonderes Aufsehen erregt;
b. die Information zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen angezeigt ist.

III. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 8 *Zugang zu amtlichen Dokumenten*

[1] Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

[2] Der Zugang wird gewährt durch:
a. Auskunft über den Inhalt;
b. Einsichtnahme vor Ort; oder
c. Aushändigung oder Zustellung von Kopien.

[3] Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Website des öffentlichen Organs veröffentlicht, gilt der Anspruch auf Zugang als erfüllt.
[4] Vorbehalten bleiben die Bestimmungen zum Ausschluss und zur Einschränkung des Zugangs gemäss Art. 9 und 10.

Art. 9 *Ausschluss*
Der Zugang ist ausgeschlossen zu:
a. amtlichen Dokumenten von Sitzungen, die durch Spezialbestimmungen als nichtöffentlich oder vertraulich bezeichnet werden;
b. amtlichen Dokumenten hängiger Geschäfte und Verfahren oder über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen;
c. amtlichen Dokumenten, die durch Spezialbestimmungen als geheim oder vertraulich bezeichnet werden.

Art. 10 *Einschränkungen*
[1] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
[2] Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:
a. die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte;
b. die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen öffentlicher Organe beeinträchtigt werden könnte;
c. Informationen vermittelt werden könnten, welche dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind;
d. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnte;
e. die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnten.
[3] Überwiegende private Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:
a. die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte;
b. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten;
c. das Urheberrecht verletzt werden könnte.
[4] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aufgeschoben werden, wenn die Information der Öffentlichkeit unmittelbar bevorsteht.
[5] Das Bekanntgeben von Personendaten Dritter richtet sich nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz.

IV. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 11 *Gesuch*
[1] Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist schriftlich oder elektronisch an die vom Stadtrat bezeichnete Stelle zu richten.
[2] Das Gesuch muss nicht begründet werden.
[3] Es hat mindestens zu enthalten:
1. Name, Vorname sowie Zustelladresse der gesuchstellenden Person,
2. möglichst genaue Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der verlangten amtlichen Dokumente.

[4] Das öffentliche Organ kann eine Präzisierung des Gesuchs verlangen.

Art. 12 *Schutz von privaten Interessen Dritter*
[1] Zieht das öffentliche Organ in Erwägung, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, durch deren Zugänglichmachung private Interessen Dritter beeinträchtigt werden können, so gibt sie den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme.
[2] Das öffentliche Organ informiert die angehörten Dritten über ihre Stellungnahme zum Gesuch gemäss Art. 13.

Art. 13 *Stellungnahme des öffentlichen Organs*
[1] Das öffentliche Organ nimmt zum Gesuch so rasch wie möglich Stellung.
[2] Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, durch deren Zugänglichmachung private Interessen Dritter beeinträchtigt werden können, so schiebt das öffentliche Organ den Zugang auf, bis die Rechtslage geklärt ist.
[3] Das öffentliche Organ informiert die gesuchstellende Person über eine Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs und begründet sie summarisch. Die Information über die Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs sowie die Begründung erfolgen schriftlich.

Art. 14 *Schlichtung*
[1] Einen Schlichtungsantrag stellen kann eine Person,
a. deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird;
b. die nach Art. 12 angehört worden ist, wenn das öffentliche Organ gegen ihren Willen den Zugang gewähren will.
[2] Der Schlichtungsantrag ist an die vom Stadtrat zu bezeichnende Schlichtungsstelle innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme oder nach Ablauf der dem öffentlichen Organ für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist schriftlich zu stellen.
[3] Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten. Das Verfahren gilt als erledigt.

Art. 15 *Empfehlung*
Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die Schlichtungsstelle innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrages den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine schriftliche Empfehlung ab.

Art. 16 *Entscheid*
[1] Die gesuchstellende Person oder angehörte Dritte können innerhalb von 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung schriftlich oder elektronisch einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen.
[2] Im Übrigen erlässt das öffentliche Organ einen beschwerdefähigen Entscheid, wenn es in Abweichung von der Empfehlung:
a. das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will;
b. den Zugang zu einem amtlichen Dokument gewähren will, durch dessen Zugänglichmachung die privaten Interessen Dritter beeinträchtigt werden können.
[3] Der Entscheid ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuches nach Abs. 1 zu erlassen.

Art. 17 *Kostenloser Zugang zu amtlichen Dokumenten*
[1] In Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten werden keine Gebühren erhoben.
[2] Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn die Bearbeitung des Zugangsgesuchs mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist.
[3] In Schlichtungsverfahren (Art. 14 und 15) und Verfahren auf Erlass eines Entscheides (Art. 16) werden keine Gebühren erhoben.

Art. 18 *Rechtsschutz*
Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

V. Weitere Bestimmungen

Art. 19 *Verordnungsrecht*
Der Stadtrat regelt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Reglement.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 20 *Inkrafttreten*
Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.

2. Das Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025 wird wie folgt geändert:

Art. 112 *Berichterstattung*
[1–3] (bleiben unverändert)
[4] Mit Ausnahme der Tätigkeitsberichte der FGK sind sämtliche Unterlagen mit Bezug zur Oberaufsichtstätigkeit vertraulich.

II. Für die Sicherstellung der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips wird ein Sonderkredit von 1,75 Mio. Franken bewilligt.

III. Die Motion 41, Urban Frye, Christian Hochstrasser und Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion sowie Mario Stübi und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips», wird abgeschrieben.

IV. Die Beschlüsse gemäss Ziffer I und II unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 19 vom 10. Juni 2026 betreffend

Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern
– **Erlass**
– **Sonderkredit für die Umsetzung**
– **Abschreibung Motion 41,**

gestützt auf den Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 6a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004, § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 56, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025,

beschliesst:

I. 1. **Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern (ÖPR)**

vom 17. September 2026

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf § 6a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 28 Abs. 1 und Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Zweck*
Dieses Reglement hat zum Zweck, die Transparenz des städtischen Handelns zu gewährleisten sowie die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der politischen Rechte zu fördern.

Art. 2 *Persönlicher Geltungsbereich*
[1] Dieses Reglement gilt für alle öffentlichen Organe der Stadt Luzern.
[2] Als öffentliche Organe gelten:
d. der Grosse Stadtrat und seine Organe;
e. der Stadtrat, die Direktionen, die Stadtkanzlei, die Dienstabteilungen und die städtischen Kommissionen;
f. Personen und Organisationen, die städtische Aufgaben erfüllen.
[3] Dieses Reglement gilt nicht für:
d. die Ombudsstelle;
e. das Finanzinspektorat, vorbehalten bleiben der Revisions- und der Erläuterungsbericht gemäss Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern;
f. ein öffentliches Organ, soweit es am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und dabei nicht hoheitlich handelt.

Art. 3 *Sachlicher Geltungsbereich*
[1] Dieses Reglement gilt für die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6.
[2] Es gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend
e. Zivilverfahren,
f. Strafverfahren,
g. Verwaltungsverfahren,
h. Schiedsverfahren.
[3] Das Gesuch um Auskunft über eigene Personendaten richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz, KDSG).
[4] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche die öffentlichen Organe dem Stadtarchiv abgeliefert haben, richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz).

Art. 4 *Vorbehalt von Spezialbestimmungen*
Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen des städtischen Rechts, die:
c. bestimmte amtliche Dokumente als geheim oder vertraulich bezeichnen; oder
d. von diesem Reglement abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsehen.

Art. 5 *Zeitlicher Geltungsbereich*
Dieses Reglement gilt auch für amtliche Dokumente, welche vor dem Inkrafttreten dieses Reglements erstellt oder empfangen worden sind.

Art. 6 *Amtliches Dokument*
[1] Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:
d. auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
e. sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist;
f. die Erfüllung einer städtischen Aufgabe betrifft.
[2] Als amtliches Dokument gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Abs. 1 lit. b und c erfüllen.
[3] Nicht als amtliches Dokument gilt eine Information, die:
d. kommerziell genutzt wird;
e. nicht fertig gestellt ist; oder
f. zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist.

II. Bekanntgabe von amtlichen Informationen

Art. 7 *Information der Öffentlichkeit*
[1] Die öffentlichen Organe informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit von allgemeinem Interesse, soweit nicht Spezialbestimmungen oder überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.
[2] Die Information erfolgt sachlich und zeitgerecht.
[3] Über hängige Verfahren wird nur informiert, wenn besondere Umstände es erfordern, so namentlich wenn:
c. das Verfahren einen Sachverhalt betrifft, der besonderes Aufsehen erregt;
d. die Information zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen angezeigt ist.

III. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 8 *Zugang zu amtlichen Dokumenten*
[1] Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.
[2] Der Zugang wird gewährt durch:
d. Auskunft über den Inhalt;
e. Einsichtnahme vor Ort; oder
f. Aushändigung oder Zustellung von Kopien.
[3] Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Website des öffentlichen Organs veröffentlicht, gilt der Anspruch auf Zugang als erfüllt.
[4] Vorbehalten bleiben die Bestimmungen zum Ausschluss und zur Einschränkung des Zugangs gemäss Art. 9 und 10.

Art. 9 *Ausschluss*
Der Zugang ist ausgeschlossen zu:
d. amtlichen Dokumenten von Sitzungen, die durch Spezialbestimmungen als nichtöffentlich oder vertraulich bezeichnet werden;
e. amtlichen Dokumenten hängiger Geschäfte und Verfahren oder über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen;
f. amtlichen Dokumenten, die durch Spezialbestimmungen als geheim oder vertraulich bezeichnet werden.

Art. 10 *Einschränkungen*
[1] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
[2] Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:
f. die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte;
g. die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen öffentlicher Organe beeinträchtigt werden könnte;
h. Informationen vermittelt werden könnten, welche dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind;
i. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnte;
j. die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnten.
[3] Überwiegende private Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:
d. die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte;
e. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten;
f. das Urheberrecht verletzt werden könnte.
[4] Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aufgeschoben werden, wenn die Information der Öffentlichkeit unmittelbar bevorsteht.
[5] Das Bekanntgeben von Personendaten Dritter richtet sich nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz.

IV. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 11 *Gesuch*
[1] Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist schriftlich oder elektronisch an die vom Stadtrat bezeichnete Stelle zu richten.
[2] Das Gesuch muss nicht begründet werden.
[3] Es hat mindestens zu enthalten:
1. Name, Vorname sowie Zustelladresse der gesuchstellenden Person,
2. möglichst genaue Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der verlangten amtlichen Dokumente.
[4] Das öffentliche Organ kann eine Präzisierung des Gesuchs verlangen.

Art. 12 *Schutz von privaten Interessen Dritter*
[1] Zieht das öffentliche Organ in Erwägung, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, durch deren Zugänglichmachung private Interessen Dritter beeinträchtigt werden können, so gibt sie den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme.
[2] Das öffentliche Organ informiert die angehörten Dritten über ihre Stellungnahme zum Gesuch gemäss Art. 13.

Art. 13 *Stellungnahme des öffentlichen Organs*
[1] Das öffentliche Organ nimmt zum Gesuch so rasch wie möglich Stellung.
[2] Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, durch deren Zugänglichmachung private Interessen Dritter beeinträchtigt werden können, so schiebt das öffentliche Organ den Zugang auf, bis die Rechtslage geklärt ist.
[3] Das öffentliche Organ informiert die gesuchstellende Person über eine Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs und begründet sie summarisch. Die Information über die Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs sowie die Begründung erfolgen schriftlich.

Art. 14 *Schlichtung*
[1] Einen Schlichtungsantrag stellen kann eine Person,
c. deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird;
d. die nach Art. 12 angehört worden ist, wenn das öffentliche Organ gegen ihren Willen den Zugang gewähren will.
[2] Der Schlichtungsantrag ist an die vom Stadtrat zu bezeichnende Schlichtungsstelle innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme oder nach Ablauf der dem öffentlichen Organ für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist schriftlich zu stellen. Während des Schlichtungsverfahrens wird der Zugang aufgeschoben.
[3] Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten. Das Verfahren gilt als erledigt.

Art. 15 *Empfehlung*
Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die Schlichtungsstelle innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrages den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine schriftliche Empfehlung ab.

Art. 16 *Entscheid*
[1] Die gesuchstellende Person oder angehörte Dritte können innerhalb von 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung schriftlich oder elektronisch einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen.
[2] Im Übrigen erlässt das öffentliche Organ einen beschwerdefähigen Entscheid, wenn es in Abweichung von der Empfehlung:
c. das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will;
d. den Zugang zu einem amtlichen Dokument gewähren will, durch dessen Zugänglichmachung die privaten Interessen Dritter beeinträchtigt werden können.
[3] Der Entscheid ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuches nach Abs. 1 zu erlassen.

Art. 17 *Kostenloser Zugang zu amtlichen Dokumenten*
[1] In Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten werden keine Gebühren erhoben.
[2] Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn die Bearbeitung des Zugangsgesuchs mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist.
[3] In Schlichtungsverfahren (Art. 14 und 15) und Verfahren auf Erlass eines Entscheides (Art. 16) werden keine Gebühren erhoben.

Art. 18 *Rechtsschutz*
Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

V. Weitere Bestimmungen

Art. 19 *Verordnungsrecht*
Der Stadtrat regelt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Reglement.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 20 *Inkrafttreten*
Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.

2. Das Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 10. April 2025 wird wie folgt geändert:

Art. 112 *Berichterstattung*
[1–3] (bleiben unverändert)
[4] Mit Ausnahme der Tätigkeitsberichte der FGK sind sämtliche Unterlagen mit Bezug zur Oberaufsichtstätigkeit vertraulich.

II. Für die Sicherstellung der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips wird ein Sonderkredit von ~~1,75 Mio~~. 1,025 Mio. Franken bewilligt.

III. Die Motion 41, Urban Frye, Christian Hochstrasser und Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion sowie Mario Stübi und Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion vom 13. Januar 2017: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips», wird abgeschrieben.

IV. Die Beschlüsse gemäss Ziffer I und II unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Luzern, 17. September 2026

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Patrick Zibung
Ratspräsident

Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 19/2026 «Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip der Stadt Luzern. Erlass. Sonderkredit für die Umsetzung. Abschreibung Motion 41»

Die **Protokollbemerkung** lautet: «Als erheblicher Aufwand soll eine Bearbeitungsdauer von mehr als 6 Arbeitsstunden gelten. Zudem soll sichergestellt werden, dass die gesuchstellende Person vor der Bearbeitung über die voraussichtlichen Kosten zu informieren ist, sodass sie ihr Gesuch anpassen oder zurückziehen kann.»