



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

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

(StB 788 vom 13. Dezember 2017)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
1. Februar 2018
überwiesen.**

Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Inhalt des Vorstosses und Vorgeschichte

Mit der Motion wird der Stadtrat aufgefordert, in der Gemeindeordnung das Öffentlichkeitsprinzip zu verankern. Ebenso sollen Personen und Organisationen privaten oder öffentlichen Rechts, die städtische Aufgaben übernehmen, dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden.

Die Motionärinnen und Motionäre möchten erreichen, dass Dokumente des Stadtrates und der Verwaltung, unter Vorbehalt anderslautender Vorschriften, grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind. Mit grundsätzlich meinen die Motionärinnen und Motionäre, dass in Ausnahmefällen, wo ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht, welches nicht mit mildereren Massnahmen wie Anonymisierung oder Abdeckung heikler Passagen gewahrt werden kann, von diesem Prinzip abgewichen werden kann. Ebenso soll der Stadtrat die Möglichkeit haben, Dokumente, die vorläufigen Charakter haben, indem sie einen Meinungsbildungsprozess abbilden, zeitlich begrenzt nicht zu veröffentlichen.

Dieser Motion vorausgegangen war in der vergangenen Legislatur die Diskussion und Ablehnung der Motion 293 von Urban Frye namens der G/JG-Fraktion vom 24. September 2015, welche ebenfalls die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verlangt hatte. Der Grosse Stadtrat lehnte die Motion anlässlich der Ratssitzung vom 9. Juni 2016 äusserst knapp ab, wobei einige Mitglieder des Parlaments ihre ablehnende Haltung mit der gleichzeitigen Forderung nach der Einführung eines oder einer «Öffentlichkeitsbeauftragten» begründeten. Daher wurde das Begehren mit der vorliegenden Motion offener formuliert eingegeben.

Schon zu einem früheren Zeitpunkt, im Jahr 2006, wurde mit einem Vorstoss die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern beantragt: Postulat 155 von Hans Stutz namens der G/JG-Fraktion vom 29. Juni 2006: «Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt in der städtischen Verwaltung». Das Postulat wurde anlässlich der Ratssitzung vom 8. März 2007 abgelehnt.

Auf kantonaler Ebene hat der Regierungsrat dem Kantonsparlament im Jahr 2015 eine Gesetzesvorlage zum Öffentlichkeitsprinzip unterbreitet (Botschaft B 1 des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 16. Juni 2015: «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern. Entwurf Mantelerlass»). Der Kantonsrat hat am 3. November 2015 das Eintreten auf diese Vorlage mit 87 zu 28 Stimmen abgelehnt. Der Kanton Luzern hat somit das Öffentlichkeitsprinzip nicht eingeführt; die in der erwähnten Botschaft vorgesehenen Gesetzesänderungen sind nicht erlassen worden.

Einschätzung des Stadtrates

Der Stadtrat hat seine Ablehnung der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Stadtebene in der Vergangenheit damit begründet, dass er dieses nur zusammen mit dem Kanton und den übrigen Gemeinden einführen und auf einen Alleingang verzichten wolle. Er hat aber betont, dass er das Öffentlichkeitsprinzip und die damit verbundene erweiterte Transparenz der Verwaltung prinzipiell als richtig erachtet.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Ansicht, dass ein solcher Systemwechsel, der das Verhältnis des Staates zu seinen Einwohnerinnen und Einwohnern neu definieren soll, sinnvollerweise dann erfolgen sollte, wenn er umfassend und vorbehaltlos vorgenommen werden kann. Es handelt sich um ein System, das bloss auf städtischer Ebene ohne Einbezug des Kantons und der anderen Gemeinden nicht wirklich überzeugend umgesetzt werden kann. Die ablehnende Haltung des Kantonsrates ist deshalb zu bedauern und nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, nachdem der Bund und bereits zwei Drittel der Kantone das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben.

Die mehrfach eingereichten Vorstösse zu diesem Thema und die äusserst knappe Ablehnung der Motion 293 im Grossen Stadtrat belegen, dass es sich beim Öffentlichkeitsprinzip in der städtischen Politik um ein wichtiges Begehren handelt, das im Stadtparlament im heutigen Zeitpunkt erwartungsgemäss mehrheitlich befürwortet werden wird.

Obschon die Abgrenzungsproblematik nach wie vor besteht und es schwierig ist, den entsprechenden Arbeitsaufwand abzuschätzen, ist der Stadtrat bereit, die notwendige Vorlage auszuarbeiten, um in der Stadt Luzern das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Vielleicht kann die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Stadt Luzern ja für den Kanton Luzern ein Signal sein, ebenfalls den in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Kulturwandel hin zu einer offenen Verwaltung einzuläutern.

Eckwerte der Umsetzung bei einer allfälligen Überweisung

Grundsatz

Der Stadtrat beabsichtigt, bei einer allfälligen Überweisung dieses Vorstosses die städtische Regelung betreffend das Öffentlichkeitsprinzip inhaltlich an die Vorschriften anzulehnen, wie sie der Regierungsrat in seinem Entwurf im Jahr 2015 für den Kanton Luzern vorgesehen hatte (vgl. die erwähnte Botschaft B 1 vom 16. Juni 2015 betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern).

Keine Rückwirkung

Die neuen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip werden nur auf Dokumente anwendbar sein, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Das Öffentlichkeitsprinzip findet also nicht rückwirkend auf bestehende Dokumentenbestände Anwendung.

Grosser Stadtrat

Die Bundesversammlung ist vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst. Ebenso wäre der Kantonsrat angesichts der bestehenden parlamentsspezifischen Regeln diesem Prinzip nicht unterworfen gewesen. Das wäre wohl auch für den Grossen Stadtrat so zu handhaben. Somit wären die Kommissionssitzungen nach wie vor nicht öffentlich, demzufolge auch die entsprechenden Verhandlungsprotokolle nicht.

Stadtrat und Verwaltung

Nach § 15 Abs. 4 Gemeindegesetz sind Sitzungen des Gemeinderates nicht öffentlich. Damit sind auch die Verhandlungen des Stadtrates nicht öffentlich. (Weil es dazu keine schriftlichen Verhandlungsprotokolle gibt, ist diese Einschränkung theoretischer Natur. Es wäre aber aufgrund der Bestimmung im Gemeindegesetz auch nicht zulässig, eine Protokollierungspflicht und ein entsprechendes Zugangsrecht auf städtischer Ebene einzuführen.)

Beschlüsse des Stadtrates können allerdings grundsätzlich für öffentlich erklärt werden; jedenfalls soweit das kantonale Recht dies zulässt. Hier besteht die grösste Einschränkung bei den Entscheiden nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG). In Verwaltungssachen verhandeln und beraten die Behörden nach aktuellem und weiterhin geltendem kantonalem Recht grundsätzlich unter Ausschluss der Parteien und der Öffentlichkeit (§ 38 VRG). Die Entscheide sind grundsätzlich auch nicht öffentlich (jedenfalls sofern sie nicht so anonymisiert werden können, dass bestimmte oder bestimmbar Personen nicht erkennbar sind).

Die übrigen Stadtratsbeschlüsse und Akten könnten wohl zugänglich gemacht werden, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Hinsichtlich der Interessen, die einen Zugang ausschliessen, wäre ein nicht abschliessender Interessenkatalog aufzunehmen, so wie ihn der Regierungsrat in seiner Botschaft vorgesehen hat:

Ein überwiegendes öffentliches Interesse läge insbesondere vor, wenn die Information

- die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann,
- die freie Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane beeinträchtigen kann,
- die Ausführung oder die Wirkung von Massnahmen gefährden kann,
- die Beziehungen mit den Behörden inner- und ausserhalb des Kantons oder mit Dritten beeinträchtigen kann.

Ein schützenswertes privates Interesse läge insbesondere vor, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse zu wahren sind.

Weiter wäre – wiederum analog der vorgesehenen kantonalen Regelung – ein Zugang zu amtlichen Informationen auszuschliessen,

- deren Aufzeichnung nicht fertiggestellt ist (Entwürfe usw.),
- die für gewerbliche Leistungen genutzt werden,
- die Verhandlungspositionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen mit anderen Gemeinwesen oder Dritten betreffen,
- die zum persönlichen Gebrauch der Organmitglieder bestimmt sind (Handakten usw.).

Amtliche Informationen wären erst nach der Beschlussfassung durch das zuständige Organ zugänglich.

Juristische Personen

Bei der städtischen Pensionskasse als Anstalt des öffentlichen Rechts könnte das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt werden (unter den gleichen Einschränkungen, die für die Stadt gelten). Weitere städtische Anstalten gibt es nicht.

Personen und Organisationen des privaten Rechts könnten – wiederum in Anlehnung an die für den Kanton vorgesehene Regelung – nur verpflichtet werden, sofern ihnen städtische Aufgaben übertragen sind, und sie hätten den Zugang zu Informationen zu gewähren, soweit sie städtische Aufgaben erfüllen.

Soweit allerdings Anstalten und die übrigen Personen und Organisationen, denen städtische Aufgaben übertragen sind, am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und nicht hoheitlich handeln, wäre der Zugang auszuschliessen.

In Bezug auf die verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen würde das bedeuten, dass für sie das Obligationenrecht (OR) gilt und der Öffentlichkeit grundsätzlich nur das zugänglich ist, was auch der Stadt als Aktionärin bekannt gegeben wird. Städtische Aufgaben übernimmt z. B. die ewl AG bei der Wasserversorgung bzw. die Viva Luzern AG im Bereich der Heimpflege und -betreuung. Bei Anfragen wäre im Einzelfall zu prüfen, ob städtische Aufgaben betroffen sind.

Weitere Sachgebiete

Verwaltungsrechtspflegegesetz

Bei Verwaltungsverfahren haben sich Stadtrat und Verwaltung an das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz und andere kantonale Verfahrensvorschriften zu halten. Hier würde nach wie vor generell – insbesondere auch in Bezug auf eine Einsicht in ein abgeschlossenes Verfahren – das Geheimhaltungsprinzip gelten.

Schutz von Personendaten

Bei Geltung des Öffentlichkeitsprinzips steht das Interesse der Allgemeinheit an Information in einem Spannungsverhältnis zum Interesse einer Einzelperson auf Achtung ihrer Privatsphäre. Deren Schutz muss auch im Rahmen des Zugangs zu Informationen gewährt bleiben. Mit dem Recht auf Informationszugang kommt es allerdings zu einem Systemwechsel, im Zuge dessen der Zugang zu Informationen die Regel und die Geheimhaltung die Ausnahme ist: Allen Personen steht das Recht zu, ohne Interessennachweis Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen – mithin auch zu Personendaten – zu erhalten, sofern keine gesetzlichen Bestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Bei der Beurteilung der Frage, ob im konkreten Fall die Privatsphäre einer Person verletzt wird, ist im Einzelfall zwischen den berechtigten öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen. Diese Interessenabwägung im Einzelfall könnte von den städtischen Behörden bei Gesuchen, die auch mit Zugang zu Personendaten verbunden wären, nicht vorgenommen werden, da sie sich nach wie vor strikt an das unter Geltung des Geheimhaltungsprinzips erarbeitete kantonale Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG; SRL Nr. 38) vom 2. Juli 1990 zu halten hätten. Eine Bekanntgabe dürfte nur unter den in diesem Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen erfolgen: Das wären insbesondere Bekanntgeben von Namen, Vornamen, Geschlecht, Geburtsdatum und Adresse durch Einwohnerkontrolle auf Gesuch an Private, die ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Im Übrigen wäre die Bekanntgabe an Private möglich, wenn die betroffene Person

eingewilligt hat bzw. ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann. Gemäss DSG ist eine Bekanntgabe an Private auch zulässig, wenn ein Rechtssatz dazu verpflichtet oder ermächtigt. Damit sind auch Bekanntgaben in gesetzlich konkret vorgesehenen Fällen gemeint. Aus dieser Bestimmung abzuleiten, dass es möglich wäre, bei Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf städtischer Ebene in einem Reglement eine generelle Ermächtigung zur Bekanntgabe vorzusehen, erachtet der Stadtrat allerdings als nicht angängig. Wie der Regierungsrat in seiner Botschaft betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ausführte, ist, wenn es um den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geht, eine Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Information, wie es durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verkörpert wird, und dem privaten Interesse am Schutz der Personendaten vorzunehmen. Um eine einzelfallweise Betrachtung von Persönlichkeitsschutz und Öffentlichkeitsprinzip kommen die zuständigen Verwaltungsorgane kaum herum (B 1, S. 31).

Archiviertes Schriftgut

Die Bestimmungen des Archivgesetzes über die Benützung des Archivguts gelten gemäss einem Verweis in § 33 des Gemeindegesetzes auch für die Gemeindearchive. Unterlagen, welche die Verwaltungsorgane dem Stadtarchiv abgeliefert haben, wären nach den Bestimmungen des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003 (SRL Nr. 585) bzw. der Verordnung über das Stadtarchiv (städt. Rechtssammlung 0.5.4.1.1) zugänglich. Das heisst, es gelten die in diesen Erlassen vorgesehenen Sperrfristen (30 Jahre, bei besonders schützenswerten Personendaten 50 Jahre).

Berichte Finanzinspektorat

Es wäre von einer Nichtöffentlichkeit der Berichte des Finanzinspektorats auszugehen (wie es auch in der Botschaft des Regierungsrates für die Berichte der kantonalen Finanzkontrolle vorgesehen war).

Zugangsverfahren

Wer den Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen beansprucht, würde ein schriftliches Gesuch zu stellen haben, worin der Gegenstand hinreichend genau bezeichnet ist. Mit dem Erfordernis der Spezifizierung soll verhindert werden, dass der Verwaltung ein unverhältnismässig hoher Aufwand entsteht, insbesondere, wenn Recherchen ohne thematische oder zeitliche Einschränkung verlangt würden. Eine besondere Begründung für die Ausübung des Zugangsrechts wäre hingegen nicht nötig, und eine besondere Interessenlage, namentlich ein gegenüber der Allgemeinheit herausragendes persönliches Interesse, bildete nicht die Voraussetzung für den Zugang. Auch auf den Wohnsitz oder die Staatsangehörigkeit der Person, welche den Zugang verlangt, käme es nicht an. Eine gewisse minime Urteilsfähigkeit wäre indes allein schon für die Formulierung des Gesuchs vorausgesetzt.

Denkbar wäre auch, dass, wie im Gesetzesentwurf des Regierungsrates vorgesehen, die Verwaltung angehalten würde, über ihre Tätigkeit Auskunft zu geben und so der gesuchstellenden Person Hilfeleistungen bieten könnte: Die Auskunft könnte allenfalls bereits genügen (z. B. Hinweis auf eine Internetseite der Stadt) oder zur Eingrenzung des Gesuchs führen oder dazu beitragen, dass aufgrund der klaren Rechtslage gar kein Gesuch eingereicht wird.

Dem Zugangsgesuch würde entsprochen, indem das Verwaltungsorgan die Informationen aushändigte oder am Ort des Verwaltungssitzes Einsicht gewährte. Wäre das Dokument bereits veröffentlicht, würde die Angabe des Orts der Veröffentlichung genügen (z. B. Internetadresse).

Zöge das Verwaltungsorgan die vollständige oder teilweise Abweisung des Gesuchs in Betracht, könnte die gesuchstellende Person aufgrund der schriftlichen Mitteilung innert einer festzusetzenden Frist entscheiden, ob sie einen beschwerdefähigen Entscheid erhalten will. Ob für diesen Entscheid auf eine Kostenerhebung verzichtet werden könnte (wie dies der Regierungsrat in seinem Entwurf vorgesehen hatte), wäre bei einer definitiven Einführung des Öffentlichkeitsprinzips noch bei den zuständigen kantonalen Instanzen abzuklären.

Es ist davon auszugehen, dass einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche kostenlos sein sollten. Nur für erheblichen Aufwand sollten Gebühren erhoben werden. Damit soll der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung getragen werden.

Der Stadtrat nimmt die Motion entgegen.

Stadtrat von Luzern

