

Bericht und Antrag an den Grossen Gemeinderat

GGR-Geschäft 16.05.3 15-5

Stadtratsbeschluss vom 1. Juni 2016

Bericht

Ausgangslage

Der Grosse Gemeinderat hat dem Stadtrat am 28. September 2015 das Postulat "Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse" von Martin Wunderli (GP) zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Es ist gemäss Art. 44 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GeschO GGR) eine "Aufforderung an den Stadtrat zu prüfen, ob eine Massnahme in seiner Kompetenz zu treffen oder ob ein Beschluss in der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates zu fassen sei". Nach Art. 45 Abs. 4 GeschO GGR hat der Stadtrat über ein überwiesenes Postulat innert neun Monaten Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Mit dem vorliegenden Beschluss ist diese Frist gewahrt.

Der Stadtrat hatte demnach zu prüfen, ob er seine gefassten Beschlüsse mit den darin erwähnten Entscheidungsgrundlagen auf der Internetseite der Stadt Wetzikon veröffentlichen soll.

Massnahmen des Stadtrates

Die Entscheidungskompetenz darüber, ob der Stadtrat seine eigenen Beschlüsse veröffentlichen will oder nicht, liegt bei ihm allein. Ein Beschluss der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderates ist dafür nicht erforderlich. Anlässlich der Sitzung vom 1. Juni 2016 genehmigte der Stadtrat das Reglement über die Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen im Internet, das per 1. Januar 2017 in Kraft tritt. Dem Wunsch der Postulanten wird damit – allerdings mit gewissen Einschränkungen – entsprochen. Nachfolgend werden die Überlegungen des Stadtrates auszugsweise wiedergegeben.

Staatspolitischer Hintergrund

Die Forderung nach einer grundsätzlichen Veröffentlichung der vom Stadtrat gefassten Beschlüsse steht in engem Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip, das im Kanton Zürich seit dem 1. Oktober 2008 gilt: man kann eine solche Massnahme als logische Folge betrachten. Schon die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ging auf ein gewandeltes Verständnis der staatlichen Tätigkeit zurück. Denn die Gesellschaft hat sich verändert. Informationen werden durch das Internet immer schneller und vielfältiger, weshalb ihre Bedeutung zugenommen hat. Zwar haben sich schon vor dem Öffentlichkeitsprinzip die staatlichen Organe bemüht, die Bevölkerung aktiv über ihre Tätigkeit zu informieren. Allein den Behörden die Bestimmung des Zeitpunkts, des Gegenstands und des Inhalts der Information zu überlassen, genügte dann aber nach und nach nicht mehr, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und zu erhalten. So trägt das Öffentlichkeitsprinzip bereits zur Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Staat¹ und seinen Bürgerinnen und Bürgern bei und ist unter diesem As-

¹ Der Begriff des Staates wird hier verstanden als staatliche Tätigkeit von Behörden und Verwaltung. Er entspricht dem englischen Begriff "Government", der "Regierung" bedeutet. Im schweizerischen Sprachverständnis wird die Tätigkeit von Behörden und Verwaltung nicht als "Regierung" bezeichnet, sondern als "staatliche" Tätigkeit. Im engeren Sinn wird hier "Staat" deshalb als Tätigkeit der Behörden und Verwaltung bezeichnet.

pekt auch ein Instrument zur Stärkung der demokratischen Rechte. Was für das Öffentlichkeitsprinzip im Allgemeinen gilt, gilt gleichermaßen für die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse. Zwar lässt sich aus dem Öffentlichkeitsprinzip allein keine Pflicht zu einer solchen Veröffentlichung ableiten. Es kann aber durchaus als ein gewichtiges weiteres Instrument zur Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger bezeichnet werden. Letztlich stärkt die grundsätzliche Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse das Vertrauen der Bevölkerung in die Tätigkeit von Stadtrat und Verwaltung.

Die Schweiz steht beim Vertrauen ihrer Bevölkerung in ihre staatlichen Organe im Vergleich zu anderen Ländern grundsätzlich bereits sehr gut da. Dieses Vertrauen ist zwischen 2007 und 2012 sogar von 63 % auf 77 %² gestiegen. Am Vertrauen zwischen Bevölkerung und Staat weiter zu arbeiten ist aber sicherlich nicht verfehlt.

Moderne Konzepte von Public Governance und Public Management gehen davon aus, dass es zur Stärkung der Legitimation staatlichen Handelns vermehrt erforderlich ist, sich sowohl zu Offenheit und Transparenz zu bekennen als auch sich auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie Kundinnen und Kunden auszurichten. Dies führt zu einer Stärkung der Demokratie, zur Aktivierung der Zivilgesellschaft für eine gemeinsame öffentliche Aufgabenerfüllung, zu einer nachhaltigen Erhöhung der Lebensqualität (verbunden mit einem Standortvorteil) sowie zu einem verstärkten Befassen mit Entscheidungs- und Steuerungsprozessen des Regierens und der Machtausübung.³

Argumente für die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse⁴

- Die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse kann in Ergänzung zum Öffentlichkeitsprinzip als zusätzliches, unmittelbares Instrument zur Kontrolle von Stadtrat und Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger betrachtet werden.
- Mit der Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse erhalten die Bürgerinnen und Bürger die nötigen Informationen, um von ihren Rechten auf Informationszugang und auf Partizipation Gebrauch zu machen.
- Für alle beteiligten Stellen wird das Handeln von Stadtrat und Stadtverwaltung transparent.
- Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft erhalten Zugang zu den Hintergründen der Behördentätigkeit. Damit können sie aus einer Fülle zuverlässigen Wissens eigenen Nutzen ziehen und etwa Einsicht in die behördliche Praxis und Entscheidungsfindung gewinnen oder sich ein besseres Bild kommender Entwicklungen machen.
- Beim Verfassen der Stadtratsbeschlüsse wird bereits die Perspektive eingenommen, dass diese im Internet ohne weitere Überarbeitung aufgeschaltet werden können. Dies gewährleistet die Verständlichkeit der Beschlüsse und die Nachvollziehbarkeit der darin aufgeführten Argumente auch für Aussenstehende.
- Mit der Publikation der Stadtratsbeschlüsse fällt die Aufgabe weg, darüber einen Newsletter zu verfassen, der die gefällten Beschlüsse lediglich nochmals zusammenfasst.
- Eine Kultur der Geheimhaltung führt vermehrt zu Gerüchten oder Indiskretionen. Dem kann mit einer transparenten Regelung, welche Beschlüsse veröffentlicht werden und welche nicht, begegnet werden.

² OECD, Government at a Glance 2013, Country Fact Sheet (www.oecd.org/gov/govatagance.htm, abgerufen am 23.02.2016).

³ Vgl. dazu etwa BAUER/DEARING, Bürgernaher aktiver Staat, Public Management und Governance, 1. A. 2013, S. 157, sowie insbesondere S. 180 ff.

⁴ Die Argumente für oder gegen die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse decken sich weitgehend mit denjenigen, die seinerzeit für oder gegen das Öffentlichkeitsprinzip vorgebracht wurden (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, S. 1973 ff.).

Argumente gegen die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse

- Im Stadtrat gilt das Kollegialitätsprinzip. Entscheide des Stadtrates sind Beschlüsse des Kollegiums und alle Mitglieder haben diese Beschlüsse zu vertreten. Abweichende Meinungen einzelner Stadtratsmitglieder dürfen nicht nach aussen getragen werden. Bei der Beschlussfassung und der Protokollierung muss demnach besonders darauf geachtet werden, dass aus den Beschlüssen keine Einzelmeinungen ersichtlich sind. Sonst würde aufgrund des Drucks der Bevölkerung oder der Medien womöglich der Entscheidungsprozess erschwert und die Entscheidungsfreiheit einzelner Mitglieder eingeschränkt.
- Die Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen könnte bei darin erwähnten Personen zu einer Beeinträchtigung des Privatlebens oder zu einer Verletzung der Geschäftsgeheimnisse führen. Dem könnte mit einer Anonymisierung der Beschlüsse (wie etwa bei den Gerichtsurteilen) oder einer klaren Filterung (wie beim Regierungsrat des Kantons Zürich) begegnet werden.
- Es gibt Entscheide, die klarerweise in der Kompetenz des Stadtrates liegen, mit denen einzelne Mitglieder des Parlaments oder Bürgerinnen und Bürger aber gar nicht einverstanden sind. In anderen Gemeinden, in welchen Exekutivbeschlüsse veröffentlicht werden, wurde deshalb die Tendenz festgestellt, dass in solchen Fällen vermehrt zum Instrument der Aufsichtsbeschwerde gegriffen wird. Dies führt bei den Aufsichtsbehörden und der Stadtverwaltung zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand, der am Ende am Entscheid nichts ändert, weil dieser im Rahmen der Entscheidungsbefugnisse des Stadtrates lag. Um dies zu verhindern, sollte in den Beschlüssen deshalb klar auf die gesetzliche Grundlage und die Entscheidungskompetenz hingewiesen werden. Am Anfang dürften sich gewisse aufsichtsrechtliche Verfahren wohl nicht verhindern lassen. Mittelfristig werden diese aber mit grosser Wahrscheinlichkeit nach und nach wieder abnehmen. Ein "querulatorischer Wutbürger" hat aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips schon heute die Möglichkeit, Einsicht in Beschlüsse des Stadtrates zu nehmen. Er muss dafür aber einen gewissen Aufwand in Kauf nehmen, der entfällt, wenn er sich im Internet über die Stadtratsbeschlüsse informieren kann. Ein gutes Informationskonzept muss aber nicht deshalb verhindert werden, weil sich einzelne Personen nicht an die Gepflogenheiten halten.

Zwei Varianten der Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen

Wie oben bereits angedeutet, gibt es für die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse zwei geeignete Methoden:

1. Es werden restlos alle Stadtratsbeschlüsse, fortlaufend nach Beschlussnummer veröffentlicht. Zur Wahrung des Datenschutzes werden diese Beschlüsse jedoch so anonymisiert, dass keine Rückschlüsse auf betroffene Personen mehr möglich sind. Aufgrund der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen wird dies u. a. bei Entscheiden der Gerichte so gehandhabt.
2. Die Stadtratsbeschlüsse werden grundsätzlich veröffentlicht, ausser einer Veröffentlichung stehen private oder öffentliche Interessen entgegen. Die als nicht öffentlich gekennzeichneten Beschlüsse werden auch nicht erwähnt. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschreitet diesen Weg.

Der Vorteil der ersten Methode ist, dass die interessierten Kreise von allen gefassten Beschlüssen Kenntnis erhalten. Hauptnachteil ist, dass es sehr aufwändig ist, die Beschlüsse nachträglich zu anonymisieren. Zwar ist das Schwärzen von Namen an und für sich keine anspruchsvolle Tätigkeit, doch muss der Text auch so überarbeitet werden, dass aufgrund des Kontextes keine Rückschlüsse mehr möglich sind.

Vorteil der zweiten Methode ist, dass die Beschlüsse 1:1 ins Internet gestellt werden können, was keine hohen Anforderungen an die Mitarbeitenden stellt und auch zeitlich nicht sehr aufwändig ist, wenn die Prozesse gut durchdacht sind. Nachteil ist, dass dem Informationsbedürfnis der interessierten Krei-

se nicht vollumfänglich nachgekommen wird. Dazu gilt es allerdings zu bemerken, dass nicht alle Beschlüsse gleichermaßen interessant sind für die Öffentlichkeit. So ist zum Beispiel ein personalrechtlicher Entscheid, über den formell ein Beschluss gefasst werden muss, ein notwendiger Verwaltungsakt, der aber kaum je von öffentlichem Interesse sein dürfte. Gleiches gilt etwa auch für Rechtsmittelentscheide.

Analyse der Stadtratsbeschlüsse 2015

Der Stadtrat hat 2015 an 21 Sitzungen 208 Beschlüsse gefällt. Darin enthalten sind 34 Einbürgerungen und 29 Beantwortungen von parlamentarischen Vorstössen. Hinzu kamen 13 Aussprachen zu noch nicht beschlussreifen Themen. Seit Mitte 2015 werden die einzelnen Geschäfte fortlaufend nummeriert. Die Vollständigkeit der Beschlüsse ist demnach gewährleistet.

Die Analyse dieser Beschlüsse ergibt in Anlehnung an die Praxis des Regierungsrates und an diejenige der Stadt Schlieren, dass gewisse Geschäfte ebenfalls nicht veröffentlicht werden sollten. Die nachfolgende Tabelle enthält die Kategorien solcher Stadtratsbeschlüsse und die Begründung ihrer Nichtveröffentlichung:

Art des Beschlusses	Begründung der Nichtöffentlichkeit
Personalgeschäfte (ohne Stellenplan)	Die Privatsphäre der betroffenen Angestellten soll gestützt auf § 23 Abs. 3 IDG geschützt werden. Der Stadtrat beschliesst heute ohnehin bereits nur noch über die Besetzung einzelner Kaderstellen (Stadtschreiber/in, Leiter/in Stadtwerke etc.) sowie über Rechtsstreitigkeiten. Der Inhalt dieser Beschlüsse soll der Öffentlichkeit deshalb nicht zugänglich sein.
Stellen- und Einreisungspläne, sofern einzelne höhere Kaderfunktionen betroffen sind (Änderung von Einreisungen usw.)	Auch hier geht es um den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Angestellten, denn je nach Kaderstufe ist bereits aus dem Stellenplan ersichtlich, was diese verdienen. Dies wäre eine Verletzung der Persönlichkeit der betroffenen Person, was auch nicht durch öffentliche Interessen zu rechtfertigen wäre.
Rechtsmittelgeschäfte (Entscheide, Vernehmlassungen etc.)	Hängige Verfahren sind grundsätzlich nicht öffentlich (§ 14 Abs. 3 IDG). Würden hängige Verfahren veröffentlicht, könnte über die Medien Einfluss auf die Rechtsprechung genommen werden. Dies soll von Anfang an verhindert werden. Zudem dient die Vertraulichkeit auch dem Schutz der Privatsphäre der durch das Verfahren betroffenen Personen (§ 23 Abs. 3 IDG).
Liegenschaftengeschäfte im Finanzvermögen (Käufe, Verkäufe, Dienstbarkeiten etc.)	Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat und Grosse Gemeinderat liegt es in der alleinigen Kompetenz des Stadtrates, über Investitionen und Desinvestitionen im Finanzvermögen bis zum einem Wert von 500'000 Franken zu entscheiden. Würden solche Geschäfte grundsätzlich vor Abschluss des jeweiligen Vertrages veröffentlicht, hätte dies gegebenenfalls Auswirkungen auf die Verhandlungen zwischen der Stadt und den Interessenten.

Einbürgerungsgeschäfte	Beschlüsse zu Einbürgerungen enthalten regelmässig sehr persönliche Details über die eingebürgerten Personen. Die Nichtveröffentlichung dient dem Schutz der Privatsphäre.
Geschäfte in Anwendung des Haftungsgesetzes (Staatshaftung, Haftung des Personals etc.)	Auch hier dient die Nichtveröffentlichung dem Schutz der Privatsphäre der Betroffenen.
Ergebnisse der Aussprachen, Anfragen, Strategiediskussionen, Mitberichte und Stellungnahmen sowie die Kenntnisnahme der Mitteilungen	Der Stadtrat wird im Rahmen der Aktenaufgabe über Arbeitsergebnisse und Mitteilungen von Dritten informiert. Sie dienen der Meinungsbildung im Gremium (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG) und unterstehen dem Sitzungsgeheimnis (§ 69 GG). Auch der Schutz der Privatsphäre Dritter könnte von einer Veröffentlichung tangiert sein. Deshalb werden Beschlüsse zu diesen Themen nicht veröffentlicht.

Reglement über die Handhabung der Veröffentlichung

Die Stadt Schlieren veröffentlicht ihre Stadtratsbeschlüsse bereits seit 1. Oktober 2012, basierend auf einem "Reglement über die Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen im Internet". In Anlehnung an diese Lösung hat der Stv. Stadtschreiber eine Fassung erarbeitet, die in geraffter Form die wesentlichen Punkte für den Stadtrat Wetzikon regelt. Im Gegensatz zur Schlieremer Lösung enthält es keine Aufzählung derjenigen Beschlüsse, die veröffentlicht werden. Es ist praxisgerechter, wenn nur diejenigen Beschlüsse aufgezählt werden, die von einer Veröffentlichung ausgeschlossen sind.

Zudem enthält das Reglement die Anweisung an die Stadtverwaltung, über die Veröffentlichungspraxis eine Statistik zu führen, die jeweils jährlich im Geschäftsbericht abgebildet wird. Der Bevölkerung und den politischen Gremien wird damit ein taugliches Mittel in die Hand gegeben, um über die Aktivitäten des Stadtrates umfassend informiert zu werden.

Keine separate Veröffentlichung der Entscheidungsgrundlagen

Im Postulat wird gefordert, zusätzlich zu den gefassten Beschlüssen auch sämtliche Entscheidungsgrundlagen im Internet zu veröffentlichen. Diesem Wunsch kann aus mehreren Gründen nicht entsprochen werden, wobei differenziert werden muss:

- Die Stadtratsbeschlüsse basieren auf Grundlagen, die in vielen Fällen bereits öffentlich zugänglich sind. So etwa die gesetzlichen Vorgaben, die Legislaturziele oder die Rahmenbedingungen innerhalb der Gemeinde (Gemeindeordnung, Bau- und Zonenordnung etc.). Es wäre ein enormer zeitlicher Aufwand, diese Unterlagen jedes Mal nochmals so aufzubereiten, dass sie zusammen mit dem Stadtratsbeschluss veröffentlicht werden können. Diese Unterlagen sind unabhängig vom Stadtratsbeschluss bereits in anderer Form auf dem Internet zugänglich. Es darf den Interessierten deshalb zugemutet werden, sich über gewisse Fragen selbst aktiv zu informieren. Zudem steht die Stadtverwaltung für Rückfragen zur Verfügung.
- Entscheidungsgrundlagen, die nicht bereits öffentlich zugänglich sind, können in der Regel nicht einfach öffentlich gestellt werden. Denn diese stammen von Personen oder Stellen, die dafür zuerst ihr Einverständnis dazu geben müssten (etwa Anfragen, Offerten, Projekte etc.). Das Öffentlichkeitsprinzip meint nicht – wie vom Postulanten irrtümlich dargelegt – der (absolut) freie Zugang zu allen Informationen, die bei amtlichen Stellen vorhanden sind. Vielmehr ist im Verfahren auf Zugang zur gewünschten Information im Rahmen einer Interessenabwägung stets zu prüfen,

ob der Bekanntgabe eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Die Veröffentlichung aller Entscheidungsgrundlagen wäre deshalb ein Verstoß gegen das Informations- und Datenschutzgesetz. Eine grundsätzliche Veröffentlichung der vom Stadtrat gefassten Beschlüsse steht dem allerdings nicht entgegen, da er von sich aus freiwillig eine solche Bekanntgabe beschliessen kann.

Abschätzung der personellen Auswirkungen

Über wichtige Geschäfte von öffentlichem Interesse soll weiterhin mittels Medienmitteilungen und Mediengesprächen informiert werden – hier ändert sich nichts. Nach Einführung der Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse wird jedoch der separate Newsletter aufgegeben, mit dem jeweils über die gefassten Beschlüsse informiert wurde. Denn es macht aus verwaltungsökonomischen Gründen keinen Sinn, wenn einerseits personelle Ressourcen dafür eingesetzt werden, die Beschlüsse zu veröffentlichen, und andererseits der Inhalt dieser künftig öffentlichen Beschlüsse vom Stadtschreiber zusätzlich nochmals zusammengefasst wird.

Die betroffenen Abteilungen der Stadtverwaltung müssen über die Umstellungen informiert und in den neuen Modalitäten der Beschlussfassung geschult werden. Da derzeit ohnehin die Einführung eines neuen Tools zur Vorlagenbewirtschaftung ansteht, kann die Umstellung damit kombiniert werden.

Einmalig ist eine Anpassung der Internetseite erforderlich, die im Rahmen der regulären Pflege der Homepage ebenfalls mit internen personellen Ressourcen bewältigt werden kann.

Insgesamt dürfte diese Veränderung deshalb nur geringe personelle Auswirkungen haben. Eine externe Unterstützung ist nicht erforderlich.

Einführung auf den 1. Januar 2017

Die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse bedingt eine Anpassung der Internetseite der Stadt Wetzikon. Unter der Rubrik Stadtrat sollen die gefassten Beschlüsse in Anlehnung an die Sitzungen des Grossen Gemeinderates jeweils pro Sitzung wie folgt zugänglich gemacht werden (Beispiel):

Sitzung vom 1. Juni 2016

- *SRB Nr. 211: Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen im Internet, Einführung per 1. Januar 2017 und Genehmigung des Reglements*
- *SRB Nr. 212: Geschäftsbericht 2015, Antrag und Weisung an den Grossen Gemeinderat (GGR-Geschäft 05/2016)*
- *SRB Nr. 214: Alterswohnheim Am Wildbach, Haus Ahorn, Ersatz von zwei Aufzugsanlagen, Kreditbewilligung als gebundene Ausgabe*
- *usw.*

Der oben aufgeführte Titel des Beschlusses wird mit dem als PDF abgespeicherten effektiven Beschluss verlinkt. Die Suchfunktion der Internetseite gewährleistet, dass sowohl die Titel als auch der Inhalt der PDF's nach Begriffen durchsucht werden kann.

Damit die Vorbereitung der Veröffentlichung sauber erfolgen kann, soll genügend Zeit zur Verfügung stehen. Deshalb werden die Beschlüsse erst ab dem 1. Januar 2017 veröffentlicht.

Fazit

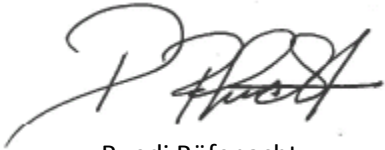
Mit der grundsätzlichen Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse ab 1. Januar 2017 wird dem Anliegen des Postulats entsprochen. Aus diesem Grund kann das Postulat als erledigt abgeschrieben werden.

Antrag

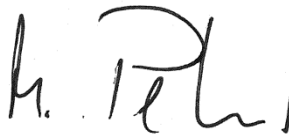
Der Stadtrat beantragt dem Grossen Gemeinderat, er möge folgenden Beschluss fassen:
(Referent: Stadtpräsident Ruedi Rüfenacht)

Vom Bericht des Stadtrates zur Veröffentlichung seiner Beschlüsse wird Kenntnis genommen und das Postulat "Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse" abgeschrieben.

Im Namen des Stadtrates



Ruedi Rüfenacht
Präsident



Marcel Peter
Stadtschreiber

versandt am: 06.06.2016