

ANTRAG DES STADTRATES WEISUNG ZU HANDEN DES GROSSEN GEMEINDERATES

GESCH.-NR.GGR 096/16
BESCHLUSS-NR. GGR
IDG-STATUS öffentlich
EINGANG RATSBURO 14. Juli 2016
VORBERATUNG
FRIST ABSCHIED
BERATUNG GGR

SIGNATUR **16 GEMEINDEORGANISATION**
16.04 Grosser Gemeinderat
16.04.22 Postulate

BETRIFFT **Postulat Michael Käppeli, FDP, und Mitunterzeichnende, betreffend Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen**

GESCH.-NR. SR 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
VOM 5. Oktober 2017
IDG-STATUS öffentlich
ZUST. RESSORT Präsidiales
REFERENT Müller Ueli



ANTRAG DES STADTRATES

WEISUNG ZU HANDEN

DES GROSSEN GEMEINDERATES

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. 2017-184
IDG-STATUS öffentlich

SIGNATUR **16** **GEMEINDEORGANISATION**
16.04 **Grosser Gemeinderat**
16.04.22 **Postulate**

BETRIFFT **Postulat Michael Käppeli, FDP, und Mitunterzeichnende, betreffend Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen;
Beantwortung des Vorstosses; Verabschiedung von Bericht und Antrag zu Handen des Grossen Gemeinderates**

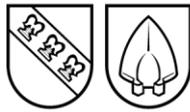
BESCHLUSSESANTRAG

DER GROSSE GEMEINDERAT

AUF ANTRAG DES STADTRATES
UND GESTÜTZT AUF § 18 ABS. 1 DER GEMEINDEORDNUNG,
I.V. M. ART. 74 DER GESCHÄFTSORDNUNG DES GROSSEN GEMEINDERATES

BESCHLIESST:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat Michael Käppeli, FDP, und Mitunterzeichnende, betreffend Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird als erledigt abgeschrieben.
3. Gegen diesen Beschluss ist das Referendum ausgeschlossen.
4. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - a. Gemeinderat Michael Käppeli, Steinacherstrasse 42, 8308 Illnau
 - b. Abteilung Präsidiales
 - c. Abteilung Präsidiales, Sekretariat Grosser Gemeinderat, dreifach



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

VORSTOSS

Gemeinderat Michael Käppeli, FDP, und Mitunterzeichnende, reichten mit Schreiben vom 14. Juli 2016 nachfolgendes Postulat beim Büro des Grossen Gemeinderates ein (GGR-Geschäft-Nr.096/16):

POSTULAT: VERÖFFENTLICHUNG VON STADTRATSBESCHLÜSSEN

ANTRAG

Der Stadtrat wird eingeladen zu prüfen, zukünftig in Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips und gestützt auf den Erlass eines entsprechenden Ausführungsreglementes sämtliche Beschlüsse des Stadtrates auf der Homepage der Gemeinde zu veröffentlichen, sofern nicht überwiegende öffentliches oder private Interessen wie z.B. persönlichkeits- oder wettbewerbsrechtliche Gründe diesem Schritt entgegenstehen.

BEGRÜNDUNG

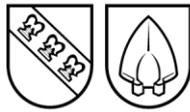
Beschlüsse des Stadtrates sind wichtig. Sie haben oft grosse Auswirkungen auf die Entwicklung der Gemeinde und die Bevölkerung. Gleichwohl sind bislang in Illnau-Effretikon die Stadratsbeschlüsse – anders als die Beschlüsse des Grossen Gemeinderates – lediglich selektiv und in jeweils stark gekürzter Form in Medienmitteilungen veröffentlicht. Diese Kommunikation des Stadtrates per Medienmitteilung etc. soll durch die Publikation der Stadratsbeschlüsse im Original ergänzt werden.

Heutzutage wird in interessierten Bevölkerungskreisen eine proaktive Informationspolitik über die Verwaltungstätigkeit und der freie Zugang zu öffentlichen Informationen als immer wichtiger erachtet. Eine offene Informationspolitik ist die logische Folge des Öffentlichkeitsprinzips, das im Kanton Zürich mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) seit dem 1. Oktober 2008 gilt. Werden von den politischen Behörden Informationen nach dem Bringprinzip möglichst umfassend an die Öffentlichkeit getragen, fördert dies das Vertrauen zwischen den politischen Behörden, den Parteien und der Bevölkerung. Es schafft zusätzliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit und ermöglicht den Mitgliedern des Parlaments und der Bevölkerung einen besseren und vertieften Einblick in die Aktivitäten des Stadtrates.

Alles in allem stärkt eine offene Informationspolitik die demokratischen Rechte und kann in der Bevölkerung zu einem verstärkten Interesse und Befassen mit politischen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen führen.

In Sachen proaktiver Veröffentlichung von Beschlüssen der Exekutive vorbildlich voran geht seit 2008 der Regierungsrat des Kantons Zürich (www.zh.ch). Zudem wird eine solch zeitgemässe und gläserne Informationspolitik nach dem Bringprinzip auch bereits in mehreren Zürcher Gemeinden wie z.B. in Adliswil (www.adliswil.ch), Pfäffikon (www.pfaeffikon.ch), Lindau (www.lindau.ch), Männedorf (www.maennedorf.ch), Rüti (www.rueti.ch) oder auch in Schlieren (www.schlieren.ch) sowie in der Stadt Zürich (www.stadt-zuerich.ch) sinnvoll umgesetzt bzw. steht beispielsweise in Bauma oder Wetzikon ¹ kurz vor der Umsetzung. Mit dem jüngst eingeführten neuen Geschäftsverwaltungssystem sind in Illnau-Effretikon die Voraussetzungen geschaffen, um diese politische Chance ebenfalls zu nutzen.

¹ Vgl. hierzu auch den differenzierten Bericht und Antrag des Stadtrates von Wetzikon betreffend Veröffentlichung von Stadratsbeschlüssen (Stadratsbeschluss vom 1. Juni 2016, behandelt an der Parlamentssitzung vom 4. Juli 2016).



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

URHEBER: Gemeinderat Michael Käppeli, FDP

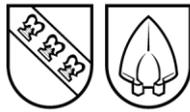
MITUNTERZEICHNENDE: Gemeinderat Marco Nuzzi, FDP
Gemeinderätin Katharina Morf, FDP
Gemeinderat Peter Stiefel, FDP
Gemeinderat Thomas Hildebrand, FDP
Gemeinderätin Raffaella Piatti, JLIE
Gemeinderat Stefan Eichenberger, JLIE

EINGANG RATSBURO: 14.07.2016

BEGRÜNDUNG IM RAT: 06.10.2016

ÜBERWEISUNG AN DEN STADTRAT AM: 06.10.2016

FRIST: 05.10.2017



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

BERICHT DES STADTRATES

1. FORMELLES

1.1 ÜBERWEISUNG DES POSTULATES

Der Urheber begründete den als Postulat taxierten Vorstoss an der Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 6. Oktober 2016. In der Folge erklärte das Ratsplenum den Vorstoss als erheblich und überwies das Postulat dem Stadtrat mit Einstimmigkeit zur Bearbeitung. Zur Berichterstattung und Antragstellung stehen dem Stadtrat gemäss Art. 74 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GeschO GGR; IE 100.02.02) 12 Monate zur Verfügung.

Der Begriff des Postulates umschliesst gemäss Art. 69 der gemeinderätlichen Geschäftsordnung, eine Einladung an den Stadtrat zu prüfen, ob eine Massnahme in dessen eigener Kompetenz zu treffen oder ob ein Beschluss in der Zuständigkeit der Gemeinde (der Stimmberechtigten) oder des Stadtparlamentes zu fassen sei.

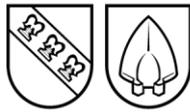
1.2 KERN DES POSTULIERTEN ANLIEGENS

Der dem Postulat zu Grunde liegende Gegenstand umschliesst im Wesentlichen die Frage, ob der Stadtrat gedenkt, künftig die Ausfertigungen seiner Beschlüsse auf der städtischen Webseite zu publizieren. Diese Kernfrage fällt in die alleinige Kompetenz des Stadtrates. Ein Beschluss der Stimmberechtigten bzw. des Grossen Gemeinderates ist somit nicht herbeizuwirken. Der Grosse Gemeinderat kann lediglich vom vorstehenden Bericht Kenntnis nehmen und darüber entscheiden, ob das Ansinnen des Postulates erfüllt ist (demnach wäre der Vorstoss als erledigt abzuschreiben).

1.3 BERICHTERSTATTUNG

Der Stadtrat hat mit gleichzeitigem Beschluss vom 5. Oktober 2017 das Reglement zur elektronischen Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen genehmigt. Es tritt per 1. Januar 2018 in Kraft. Dem Ansinnen des Postulanten wird damit im wesentlichsten Punkt entsprochen; demnach wird der Stadtrat seine Beschlüsse ab Jahresbeginn 2018 in Wahrung der übergeordneten rechtlichen Bestimmungen auf dem städtischen Internetportal publizieren.

In Wahrung der Beantwortungsfrist unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat nachstehenden Bericht.



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

2 MATERIELLES

2.1 ZUM ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP

Wie der Verfasser im Postulatstext bereits darlegt, steht die Forderung einer grundsätzlichen Veröffentlichung der durch den Stadtrat gefassten Beschlüsse im engen Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip, welches im Kanton Zürich seit dem 1. Oktober 2008 greift.

2.1.1 GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Die Kantonsverfassung (KV; LS 101) gewährleistet in Art. 17 das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Gleichzeitig verpflichtet Art. 49 KV die Behörden, die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeit zu informieren. Mit diesen Bestimmungen verankert die Kantonsverfassung auf höchster Stufe der Regelungsnormen den Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips, d.h. den freien Zugang zu amtlichen Dokumenten und das Recht jeder Person, in Behördenakten Einsicht zu nehmen, solange keine Geheimhaltungspflicht besteht. Auch wenn der Öffentlichkeitsgrundsatz durchaus Ausnahmen kennt, so wurde mit dessen Implementierung doch ein grundsätzlicher Wandel vollzogen. Das herausragendste Novum des vollzogenen Paradigmenwechsels bildete damals die Tatsache, wonach das Amtsgeheimnis nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme bildete.

Zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzipes hat der Kantonsrat am 12. Februar 2007 das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) erlassen. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV, LS 170.41).

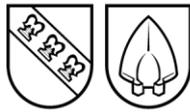
2.1.2 GELTUNGSBEREICH

2.1.2.1 DEFINITION „ÖFFENTLICHE ORGANE“

Das IDG regelt den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen (§ 2 IDG). Hierzu zählen entsprechend der Auflistung in § 3 IDG insbesondere die Gemeindeparlamente sowie die kommunalen Behörden und Verwaltungen. Weitere Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts gelten als öffentliche Organe, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Ausgenommen vom Geltungsbereich des IDG sind öffentliche Organe, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln (§ 1 Abs. 2 IDG).

2.1.2.2 DEFINITION „INFORMATIONEN“

Informationen sind grundsätzlich sämtliche Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger. Ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (so fallen gemäss § 3 IDG beispielsweise Vorentwürfe, persönliche Notizen, Ideenskizzen und dergleichen unter diesen Begriff).



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

2.2 ZWECK DES ÖFFENTLICHKEITSGRUNDSATZES

Der Öffentlichkeitsgrundsatz verfolgt in erster Linie den Zweck, das Handeln öffentlicher Organe transparent zu gestalten. Der uneingeschränkte Nachvollzug leistet in der komplexen Prozesskette der freien Meinungsbildung einen wichtigen Beitrag und unterstützt bzw. erleichtert zugleich die demokratische Kontrolle des staatlichen Wirkens (§ 1 IDG).

Damit Bürgerinnen und Bürger der Ausübung ihrer demokratischen Mitwirkungsrechte in genügender Weise Rechnung tragen können, hat der Staat ihnen zu diesem Zwecke genügend Informationen zur Verfügung zu stellen. Der Grundsatz der Öffentlichkeit wirkt insofern vertrauensbildend, als dass Gegenstand, Inhalt und Zeitpunkt von Informationen nicht ausschliesslich von der Verwaltung bestimmt werden sollen, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit in diesen Bereichen Einfluss nehmen kann.

So stipuliert schon das übergeordnete Zürcher Gemeindegesetz (GG; LS 131.1) in § 68a, dass Beschlüsse der Gemeindeversammlung bzw. des Grossen Gemeinderates sowie allgemein verbindliche Beschlüsse von Gemeindeorganen unter Bekanntgabe der Beschwerde- oder Rekursfristen zu veröffentlichen sind. § 68b GG nimmt den Gemeindevorstand in die Pflicht, für eine geeignete Veröffentlichung von solchen Beschlüssen zu sorgen, die einem öffentlichen Interesse entsprechen. Er ist weiter angehalten, die Bevölkerung über wesentliche Gemeindeangelegenheiten zu informieren.

Das Transparenzprinzip gilt generell und grundsätzlich. Das öffentliche Organ handhabt den Umgang mit Informationen in einer Weise, dass es rasch, umfassend und sachlich informieren kann (§ 4 IDG). Das öffentliche Organ informiert von sich aus über seine Tätigkeit in Belangen, die von allgemeinem Interesse sind (§ 14 IDG). Es stellt Informationen über seinen Aufbau, seine Zuständigkeiten und über Ansprechpersonen zur Verfügung. Über hängige Verfahren darf das öffentliche Organ nur informieren, wenn dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen notwendig ist oder wenn in einem besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fall die unverzügliche Information angezeigt ist (§ 14 Abs. 3 IDG).

2.3. KOMMUNIKATIONSKONZEPT

Das durch den Stadtrat mit Beschluss vom 11. Juli 2013 erlassene Kommunikationskonzept (KommKo; IE 100.03.01) (in Kraft seit 1. August 2013) und die entsprechenden Massnahmen, deren sich Stadtrat und Verwaltung im Rahmen der Regierungskommunikation bislang bedient haben, vermochten den gesetzlichen Anforderungen von Gemeindegesetz, dem Gesetz über die Information und den Datenschutz und der zugehörigen Verordnung auch bislang bereits zu genügen.

2.4 PUBLIKATION VON STADTRATSBESCHLÜSSEN

Stadtratsbeschlüsse¹ waren auch bisher einsehbar, soweit sie nicht schutzwürdige Personendaten betrafen bzw. sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen gegen eine Herausgabe sprachen. Allerdings wurden die Beschlussdokumente bislang nicht aktiv einer breiten Öffentlichkeit (wie beispielsweise mit der Publikation auf der städtischen Webseite) zugänglich gemacht; diese mussten bei der dafür zuständigen Abteilung Präsidiales mittels Gesuch angefordert werden. Die Zahl solcher Gesuche kann im vernachlässigbaren Bereich verortet werden.

¹ Der Begriff der Stadtratsbeschlüsse umschliesst sowohl die durch das Gesamtgremium gefassten Beschlüsse als auch die Verfügungen des Präsidiums (Präsidialverfügungen), die der Stadtpräsident im Namen des Gesamtstadtrates bei zeitlicher Dringlichkeit erlassen kann, sofern das Gremium nicht innert nützlicher Frist einberufen und versammelt werden kann. Nachfolgend sind somit beim Begriff der Stadtratsbeschlüsse immer beide Arten mitgemeint.



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

Obschon sich aus den gesetzlichen Bestimmungen und der Definition des Öffentlichkeitsprinzipes per se keine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung der Beschlussausfertigungen ableiten lässt, so ist diese Massnahme als logische Folge der heute gelebten Auffassung des staatlichen Handelns zu betrachten. Die Gesellschaft hat sich verändert. Die Verbreitungsprozesse von Informationen werden durch das Internet einerseits beschleunigt und verhalten sich andererseits mit Nutzung der sozialen Medien dynamischer denn je.

Auch der Staat² ist gehalten, sich die Vorteile gängiger Kommunikationsmittel zu Nutzen zu machen. Moderne Konzepte von Public Governance und Public Management bekennen sich zu Offenheit und Transparenz, was wiederum Grundstein dafür legt, sich auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger, der Kundinnen und Kunden und weiterer mannigfaltiger Anspruchsgruppen auszurichten. Langfristig ist davon auszugehen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Tätigkeit von Stadtrat und Verwaltung durch Massnahmen, wie sie eben beispielsweise in der proaktiven Offenlegung von Stadtratsbeschlüssen daher kommt, gestärkt wird. Wer grundsätzlich alles Zulässige offen legt, zeigt damit, dass er nichts zu verbergen hat.

Wie eine Untersuchung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigt, nimmt die Schweiz, was das Vertrauen ihrer Bevölkerung in ihre staatlichen Organe betrifft, bereits eine Spitzenposition ein. So sprechen 80 % der Befragten einer repräsentativen Umfrage dem Staat ihr Vertrauen aus; ein Wert, der seit dem Jahre 2007 durchschnittlich um 17 % pro Jahr gestiegen ist³. Auch aus diesem Indikator ist zu schliessen, dass geeignete Massnahmen dem generellen Vertrauen durchaus förderlich sind.

Wie vom Vorstossenden im Begründungstext zum Postulat bereits erwähnt, bedienen sich verschiedene Zürcher Gemeinden und auch der Regierungsrat bereits einer aktiven Offenlegungspolitik, was die direkte Einsehbarkeit der Exekutivbeschlüsse betrifft.

Es steht ausser Frage, dass in der zu Grunde liegenden Frage verschiedenen Vorteilen auch mögliche Nachteile gegenüber stehen.

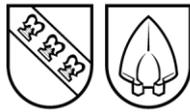
Vor- und Nachteile können unter Rücksprachen mit Gemeindevertretungen, welche ihre Exekutiventscheide bereits im Wortlaut veröffentlichen, wie folgt erwogen werden:

2.4.1 ARGUMENTE FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DER STADTRATSBESCHLÜSSE

- In Ergänzung zum Öffentlichkeitsprinzip kann die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse als zusätzliches, unmittelbares Instrument zur Kontrolle von Stadtrat und Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger betrachtet werden.
- Den Einwohnerinnen und Einwohner werden mit der Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse die nötigen Informationen vereinfacht zugänglich gemacht, um von ihren Rechten auf Informationszugang und Partizipation Gebrauch zu machen. Für sämtliche Anspruchsgruppen wird das Handeln von Stadtrat und Stadtverwaltung transparent.
- Durch die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse erhalten sämtliche Anspruchsgruppen Einsicht zu den Hintergründen der Behördentätigkeit. Damit können sie einerseits aus einer Fülle zuverlässi-

² Unter dem Begriff des Staates ist diesem Kontext das staatliche Handeln von Behörden und Verwaltung zu subsumieren. Er entspricht dem englischen Begriff „Government“, zu Deutsch „Regierung“. Im Schweizer Sprachanwendungsgebrauch wird die Tätigkeit des Handelns staatlicher Organe weniger im Sinne des Wortes „Regierung“ oder gar „Regierens“ bezeichnet.

³ OECD, Government at a glance, Country Fact Sheet, (<http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-switzerland.pdf>), abgerufen am 27. September 2017



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

gen Wissens eigenen Nutzen ziehen und andererseits Einsicht in die behördliche Praxis und Entscheidungsfindung gewinnen oder sich ein klareres Bild kommender Entwicklungen machen.

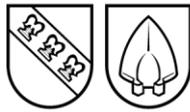
- Auch das Abfassen der Anträge bzw. der Beschlüsse zu Händen des Stadtrates zwingt die Verfasser im Prozess der Politikvorbereitung dazu, einen Perspektivenwechsel einzunehmen. Im Wissen, dass die Beschlussdokumente einer breiten Öffentlichkeit erschlossen werden, wird darin letztlich Qualität und Verständlichkeit der Beschlüsse gesteigert, wobei der Stadtrat für sich in Anspruch nimmt, dass auch die bisherig gefassten Beschlüsse den Normen entsprechend ausgefertigt wurden. Die Argumentationskette muss auch für Aussenstehende nachvollziehbar sein.
- Eine Kultur der Geheimhaltung kann Nährboden für Gerüchte bilden oder in letzter Konsequenz auch Ursprung für Indiskretionen sein. Dem kann mit einer transparenten Regelung, welche Beschlüsse veröffentlicht werden, begegnet werden (vgl. dazu auch Abschnitt 2.5 Klassifizierung der Beschlüsse, ff.).

2.4.2 ARGUMENTE GEGEN DIE VERÖFFENTLICHUNG DER STADTRATSBESCHLÜSSE

- Der Stadtrat versteht sich als Kollegialbehörde. Das Kollegialitätsprinzip ergibt sich im Speziellen in Ableitung aus § 69 GG. Der Stadtrat hält dieses Gebot entsprechend hoch.
Insbesondere bei der Kommunikation seiner Entscheide ist es für den Stadtrat unerlässlich, die Grundsätze des Kollegialitätsprinzips zu wahren. Entscheide des Stadtrates sind Beschlüsse des Kollegiums – sämtliche Mitglieder haben diese Beschlüsse mit einer Stimme gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten. Abweichende Meinungen einzelner Mitglieder des Ratskörpers dürfen nicht nach aussen getragen werden. Bei der Beschlussfassung und der Protokollierung ist bereits heute der Gedanke vergegenwärtigt, dass aus den resultierenden Dokumenten keine Einzelmeinungen hervorgehen dürfen. Aufgrund des Drucks der Bevölkerung oder der Medien liefe der Stadtrat sonst Gefahr, womöglich in seinem Entscheidungsprozess behindert zu werden.
- 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) begegnet werden.
- Der Stadtrat fasst schon heute Beschlüsse im seinen eigenen Kompetenzbereich, mit denen einzelne Mitglieder des Parlamentes oder Einwohnerinnen und Einwohner womöglich nicht einverstanden sind.

In anderen Gemeinden, in welchen Beschlüsse der Exekutivorgane bereits veröffentlicht werden, konnte die Tendenz ausgemacht werden, wonach in solchen Fällen vermehrt zum Instrument der Aufsichtsbeschwerde gegriffen wurde. Dies führt bei den Aufsichtsbehörden und den Verwaltungsorganisationen zu einem nicht unerheblichen Bearbeitungsaufwand, der letztlich am gefassten Entscheid nichts ändert, da sich dessen Gegenstand im Rahmen der Entscheidungsbefugnisse des Stadtrates bewegte.

Um solche Entwicklungen zu verhindern, sollen in sämtlichen Beschlussausfertigungen die heute ohnehin zu deklarierenden gesetzlichen Grundlagen und die angerufenen Entscheidungskompetenzen verstärkt zum Ausdruck kommen. Es kann nicht in Abrede gestellt werden, wonach sich zu Beginn gewisse aufsichtsrechtliche Verfahren wohl nicht verhindern lassen werden. Mittelfristig werden diese aber mit grosser Wahrscheinlichkeit nach und nach wieder abnehmen. Die Anwendung eines guten Informationskonzeptes soll allein aus diesem Grund nicht bereits im Keim erstickt oder unterdrückt werden.



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

2.5 KLASSIFIZIERUNG DER BESCHLÜSSE

2.5.1 EINSCHRÄNKUNG DES ÖFFENTLICHKEITSGRUNDSATZES

Das Öffentlichkeitsprinzip verfügt namentlich dort über Schranken, wo dem Grundsatz rechtliche Bestimmungen oder überwiegend öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Zu solchen Geschäften kann der Stadtrat die Bekanntgabe von Informationen gänzlich oder teilweise verweigern oder die Publikation solcher zeitlich aufschieben. Die Publikation der Beschlüsse erfolgt nach einschlägig definierten rechtlichen Kriterien.

§ 23 Abs. 2 IDG zählt beispielhaft Fälle auf, in denen ein öffentliches Interesse besteht, eine Information (noch) nicht zugänglich zu machen, so wenn

- die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft (lit. a)
- die Bekanntgabe den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs einschränkt bzw. beeinträchtigt (lit. b)
- die Bekanntgabe die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet und die zielkonforme Durchführung bestimmter behördlichen Massnahmen beeinträchtigt (lit. c und e)
- die Bekanntgabe die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt (lit. d).

Gemäss § 23 Abs. 3 IDG liegt ein privates Interesse insbesondere dann vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird.

2.5.2 PERSONENDATEN

In direkter Verbindung mit dieser Thematik steht die Bekanntgabe von Personendaten. Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Solche Daten geben öffentliche Organe nur dann bekannt, wenn eine rechtliche Bestimmung dazu ermächtigt, die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist (§ 16 i.V.m. § 3 IDG).

2.5.3 BESONDERE PERSONENDATEN

Besondere Personendaten gibt das öffentliche Organ nur dann bekannt, wenn eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt, die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder die Bekanntgabe im Einzelfall zur Abwendung drohender Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist (§ 17 IDG).

Besondere Personendaten sind Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. Dies kann zutreffen bei Informationen über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, die Gesundheit, die Intimsphäre, die Rassenzugehörigkeit oder die ethnische Herkunft, Massnahmen der sozialen Hilfe und administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen. Besondere Personendaten sind zudem Zusammen-



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

stellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit natürlicher Personen erlauben (§ 3 IDG).

2.5.4 KATEGORIEN

Aus dem Gesagten ergibt sich die Notwendigkeit, wonach der Stadtrat seine Beschlüsse mit den Kategorien öffentlich, nicht öffentlich, teilweise öffentlich, zeitlich befristet nicht öffentlich, klassifiziert.

Der Stadtrat hat im Verlauf des Jahres 2016 an 22 Sitzungen 211 Beschlüsse gefasst. Darin enthalten sind 2 Präsidialverfügungen, die infolge zeitlich dringenden Handlungsbedarfes zu Geschäften des reinen Rechtsvollzuges erlassen wurden. Ferner umfassen 33 Beschlüsse Entscheide im Zusammenhang mit Einbürgerungsgeschäften, 19 Beschlüsse widmen sich den Beantwortungen von parlamentarischen Vorstössen, 20 Beschlüsse stehen im Zusammenhang mit Sachgeschäften des Grossen Gemeinderates. Die restlichen Entscheide entfallen auf die diversen übrigen kommunalen Angelegenheiten. In der Summe sind 16 % als nicht öffentliche Beschlüsse taxiert; 14 % entfallen auf teilweise öffentliche Beschlüsse und 3 % auf zeitlich befristet nicht öffentliche Beschlüsse. Komplett öffentlich klassifiziert sind 67 %.

2.5.4.1 GENERELLE AUSNAHMEN VOM ÖFFENTLICHKEITSGRUNDSATZ

Bei folgenden Kategorien von Stadtratsbeschlüssen rechtfertigt sich, gestützt auf die Bestimmungen des IDG, ohne besondere Begründung vom Grundsatz der Transparenz abzurücken:

ART DES BESCHLUSSES

Personalgeschäfte (ohne Stellenplan)

BEGRÜNDUNG DER NICHTÖFFENTLICHKEIT

Die Privatsphäre der betroffenen Angestellten soll gestützt auf § 23 Abs. 3 IDG geschützt werden. Der Stadtrat beschliesst als Anstellungsinstanz gestützt auf die städtische Personalverordnung (PVO; IE 100.01.05) und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen (VZB PVO; IE 100.01.06) die Anstellung von Mitarbeitenden in Kaderpositionen. Zudem wird er in Rechtsstreitigkeiten beigezogen. Da das private Interesse von Mitarbeitenden an der Vertraulichkeit höher zu gewichten ist als jenes an der Veröffentlichung, soll der Inhalt dieser Beschlüsse der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein.

Rechtsmittelverfahren (Entscheide, Vernehmlassungen, Beschwerden, usw.)

Hängige Verfahren sind generell vom Grundsatz der Öffentlichkeit ausgeschlossen (§ 14 Abs. 3 IDG). Würden Inhalte zu laufenden Verfahren veröffentlicht, könnte Einfluss auf die Rechtsprechung genommen werden.

Geschäfte in Anwendung des Haftungsgesetzes (Staatshaftung, Haftung des Personals, etc.)

Die Nichtveröffentlichung diesbezüglicher Beschlüsse dient dem Schutze der Privatsphäre der Betroffenen (§23 Abs. 3 IDG).

Ergebnisse der Aussprachen, Grundsatzdiskussionen, Anfragen, Strategiediskussionen, Mitberichte und Stellungnahmen

Der Stadtrat wird im Rahmen der Aktenaufgabe über Arbeitsergebnisse und Mitteilungen von Dritten informiert. Sie dienen der Meinungsbildung im Gremium (§



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

ART DES BESCHLUSSES

sowie die Kenntnisnahme der Mitteilungen

Bemerkungen im Protokoll (Ablehnungen, Minderheitsmeinungen, Abstimmungsverhalten)

Einbürgerungsentscheide

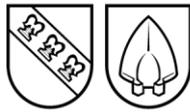
BEGRÜNDUNG DER NICHTÖFFENTLICHKEIT

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 etwelche Beschlüsse zu diesen Themen nicht veröffentlicht.

Obschon der Stadtrat lediglich ein Beschlussprotokoll führt, können Mitglieder gestützt auf die Geschäftsordnung des Stadtrates (GeschO SR; IE 100.02.02) die dezidierte Eintragung des persönlichen Stimmverhaltens oder weiteren Bemerkungen verlangen. Solche Einträge fallen unter das Sitzungsgeheimnis, wie es in § 71 GG stipuliert ist.

Solche enthalten eine Vielzahl von Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten. Positive Einbürgerungsentscheide sind nach Massgabe des kantonalen Rechts amtlich zu publizieren. Hingegen rechtfertigt sich eine Publikation im Internet (wo die Stadt keinen Einfluss auf das weitere Bearbeiten, Auswerten und Replizieren der Daten nehmen kann) nicht.

Es wird darauf verzichtet, eine Ausnahmekategorie zu „Beschlüssen mit besonderen Personendaten“ zu bilden. Es ist freilich zu beachten, dass Personendaten grundsätzlich nicht ins Internet gestellt werden sollten, da diese Form der Veröffentlichung ein grosses Potenzial für Persönlichkeitsverletzungen birgt. Mit den oben erwähnten Ausnahmen werden jene Beschlusskategorien, die regelmässig Personendaten enthalten, von der Internetpublikation ausgenommen.



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

2.5.4.2 KEINE AUSNAHME VOM ÖFFENTLICHKEITSGRUNDSATZ

Alle Stadtratsbeschlüsse, die nicht unter eine der vorgenannten erwähnten Kategorien fallen, sind grundsätzlich öffentlich. Vorbehalten bleiben Ausnahmen im Einzelfall, die entsprechend zu begründen sind. Die nachfolgende Auflistung von Beschlusskategorien, bei denen die Öffentlichkeit zu bejahen ist, ist naturgemäss nicht abschliessend, sondern dient lediglich der Illustration, namentlich von Zweifelsfällen.

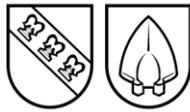
1. Beschlüsse über gebundene und über neue Ausgaben,
2. Genehmigung von Abrechnungen (Bauabrechnungen, Kreditabrechnungen und dergleichen),
3. Beschlüsse im Zusammenhang mit Initiativen und Referenden, einschliesslich des Beschlusses, einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen,
4. Beschlüsse generell-abstrakter Natur, einschliesslich verwaltungsinterner Anweisungen, Richtlinien usw.,
5. Beschlüsse organisatorischer Natur (wie Reorganisationen),
6. Genehmigung von Statutenänderungen, Jahresrechnungen und dergleichen,
7. Genehmigung von Verträgen,

Zahlreiche von der Stadt abgeschlossene Verträge enthalten keine Informationen (auch nicht über die andere Vertragspartei), welche nicht problemlos öffentlich gemacht werden können. Wenn im Einzelfall überwiegende schützenswerte Interessen für eine bloss teilweise Öffentlichkeit oder die völlige Vertraulichkeit vorhanden sind, so ist dies unter Bezugnahme auf § 23 IDG zu begründen (zum Thema Personendaten siehe auch die entsprechenden Abschnitte). Eine von den Parteien vereinbarte Geheimhaltungsklausel ist per se keine ausreichende Begründung für die Vertraulichkeit; es geht generell nicht an, über eine solche Klausel das IDG auszuhebeln.

8. Vernehmlassungen zu Gesetzesvorlagen, kantonalen Raumplanungen und dergleichen,
9. Beschlüsse betreffend Teilnahme an oder Unterstützung von Repräsentationsanlässen,
10. Beschlüsse betreffend Quartierpläne (Verfahrenseinleitung, Festsetzung usw.; die Tatsache, dass Quartierplanentscheide angefochten werden können, ist kein Grund für eine befristete Nichtöffentlichkeit),
11. Vorlagen an den Grossen Gemeinderat

Die erwähnten Beschlusskategorien enthalten im Normalfall keine Personendaten. Soweit dies ausnahmsweise doch der Fall ist (z. B. Nennung einer beauftragten Firma in einem Ausgabenbeschluss), ist der Stadtratsbeschluss – mit entsprechender Begründung – als «teilweise öffentlich» zu klassieren (womit eine Veröffentlichung im Internet unterbleibt) oder die Personendaten sind vor der Veröffentlichung zu anonymisieren. Von dieser Regel sind einige Ausnahmen möglich, z. B. wenn spezialgesetzliche Grundlagen ausdrücklich die Publikation von Personendaten im Internet zulassen oder das allgemeine Interesse gerade die Bekanntgabe bestimmter Personendaten verlangt.

Zulässig ist die Veröffentlichung auch dann, wenn die betroffene Person nach § 16 Abs. 1 lit. b oder nach § 17 Abs. 1 lit. b IDG in die Bekanntgabe der Daten eingewilligt hat, und schliesslich sind auch Angaben von Verwaltungsangestellten (wie z. B. Namen und Funktionsbezeichnungen) zulässig, da diese den Schutz ihrer Privatsphäre nicht umfassend geltend machen können, wenn und soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen.



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

2.6 ZEITLICHE BEFRISTUNG DER NICHTÖFFENTLICHKEIT

Besondere Beachtung ist auch den bloss für eine beschränkte Zeit, d. h. befristet nicht öffentlichen, Beschlüssen zu schenken.

Nicht öffentliche Stadtratsbeschlüsse sind nachträglich zu veröffentlichen, sobald der Geheimhaltungsgrund weggefallen ist. Dies kann der Fall sein bei Beschlüssen, die über vorläufigen Charakter verfügen, indem sie einen Meinungsbildungsprozess abbilden, der später durch einen ohnehin zu veröffentlichen Beschluss beendet wird. Dabei ist allerdings zu beachten, dass bei Geschäften des Stadtrates die Protokolle von vorberatenden Aussprachen oder Diskussionen (Klausuren, ausserordentliche Stadtrats-sitzungen) – wie auch Anträge, Mitberichte und weitere Stellungnahmen – auch nach der Beschlussfassung durch den Stadtrat von der Bekanntgabe ausgeschlossen bleiben.

Dass ein Stadtratsbeschluss noch nicht (formell) rechtskräftig ist, weil er noch angefochten werden kann, ist kein Grund, ihn nicht für öffentlich zu erklären. Eine allfällige Nichtöffentlichkeit müsste sich auf andere Gründe stützen können. Beschlüsse, die – u. a. im Hinblick auf die Eröffnung von Anfechtungsmöglichkeiten – im amtlichen Publikationsorgan zu publizieren sind, sind grundsätzlich „öffentlich“. Um Unklarheiten über den Beginn der Rechtsmittelfrist zu vermeiden, sollten diese Beschlüsse aber erst im Internet aufgeschaltet werden, wenn sie auch im amtlichen Publikationsorgan publiziert werden. Daher sind solche Beschlüsse als «befristet nicht öffentlich» zu bezeichnen. Daher ist als Datum der Befristung (Eintritt der Öffentlichkeit) der Tag der Publikation im amtlichen Publikationsorgan anzugeben.

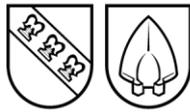
Ist der Zeitpunkt, in welchem der Geheimhaltungsgrund wegfällt, zum Voraus bestimmt oder bestimmbar, so ist er im Stadtratsbeschluss datumsmässig oder bezüglich des betreffenden Ereignisses zu nennen.

Gleich verhält es sich bei grundsätzlich öffentlich zugänglichen Stadtratsbeschlüssen, bei denen der Zeitpunkt der Veröffentlichung einstweilen aufgeschoben werden soll (Termin einer Medienkonferenz, vorgängige Information Betroffener, Koordination mit anderen Informationen usw.).

2.7 KEINE SEPARATE VERÖFFENTLICHUNG DER ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGEN

Beilagen zu Weisungen bzw. Stadtratsbeschlüssen und Dokumente, die der Verwaltung beim Prozess der Politikvorbereitung als Entscheidungsgrundlage dienen, werden in der Regel nicht in das stadträtliche Protokoll aufgenommen – sie werden folglich auch nicht öffentlich publiziert, sofern sie ohnehin nicht bereits an anderer Stelle öffentlich einsehbar sind. Auch wenn Anträge bzw. Beschlüsse so abzufassen sind, dass sie für sich selbstredend sind, mag es für Aussenstehende nicht auf Anhieb ersichtlich sein, in welchem Kontext die Entscheide stehen, da sie isoliert publiziert werden. Auf Verweise auf andere Beilagen ist möglichst zu verzichten; dem besseren Nachvollzug halber kann jedoch auf in gleicher Sache verwandte Stadtratsbeschlüsse referenziert werden.

Ausnahme von der Regel besteht bei Beilagen, die ausdrücklich oder sinngemäss zum integrierenden Bestandteil des Beschlusses erklärt werden (z. B. Beschluss über ein Reglement). All das schliesst nicht aus, dass auf Gesuch hin solche Beilagen zugänglich gemacht werden können.



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

3 UMSETZUNG

3.1 ERLASS EINES REGLEMENTES

Der Stadtrat hat gleichzeitig mit Verabschiedung der Postulatsantwort ein Reglement über die elektronische Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen erlassen (Rgl SRB EL; IE 100.03.06). Es festigt die Handhabung des im vorstehenden Bericht Ausgeführten. Es tritt per 1. Januar 2018 in Kraft.

3.2 TEILREVISION DES KOMMUNIKATIONSKONZEPTES

Die neue Praxis bedingt eine Ergänzung des bestehenden Kommunikationskonzeptes (KommKo; IE 100.03.01).

Einfügung eines neuen Artikels 6a:

Art. 6a	Öffentlich klassierte Beschlussdokumente des Stadtrates werden gestützt auf das Reglement über die elektronische Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen auf der städtischen Webseite publiziert.	Elektronische Publikation von Beschlüssen des Stadtrates
---------	---	--

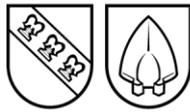
Gleichzeitig wird die Gelegenheit genutzt, im Art. 26 den veralteten Begriff der nicht mehr existenten Organisationseinheit „Stadtkanzlei“ durch „Abteilung Präsidiales“ zu ersetzen.

Art. 26	<p>¹ [...]</p> <p>² Drucksachen (Broschüren, Flyer, Plakate, Bautafeln, Informationsschreiben etc.) und Beschriftungen (Gebäude, Fahrzeuge, Dienstkleider etc.) sind von der Stadtkanzlei <i>Abteilung Präsidiales</i> in Bezug auf die Darstellung und das Corporate Design der Stadt absegnen zu lassen. Die Stadtkanzlei <i>Abteilung Präsidiales</i> ist frühzeitig beizuziehen.</p>	Corporate Design
---------	--	------------------

3.3 PUBLIKATIONSWEISE

Die Beschlüsse des Stadtrates werden ab 1. Januar 2018 auf der städtischen Webseite im gängigen pdf-Dateiformat veröffentlicht, sofern einer Publikation im vollen Wortlaut in Anwendung der ausgeführten Rechtsnormen nicht private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Die als „nicht öffentlich“ gekennzeichneten Beschlüsse werden nicht erwähnt. „Teilweise öffentlich“ klassierte Beschlüsse werden je nachdem in geeigneter Weise anonymisiert (geschwärzt) oder es wird auf eine elektronische Publikation gänzlich verzichtet (vgl. Abschnitt 2.5 Klassifizierung).

Die dafür zum Einsatz kommende elektronische Plattform bzw. Umgebung wird gleichzeitig mit dem Portal der Geschäftsunterlagen des Grossen Gemeinderates umgearbeitet und wesentlich benutzerfreundlicher gestaltet (vor allem hinsichtlich Auffindbarkeit der Geschäfte, Suchfunktionen usw.).



ANTRAG DES STADTRATES

VOM 5. OKTOBER 2017

GESCH.-NR. 2016-2049
BESCHLUSS-NR. SR 2017-184
GESCH.-NR. GGR 096/16

Die zuständige Abteilung Präsidiales geht davon aus, dass sich der zusätzliche Aufwand bei geschickter Anpassung der Prozesskette in marginalen Grenzen halten wird. Die Abteilung Präsidiales ist angehalten, die bestehenden internen Weisungen bzw. Leitfäden zur Erstellung von Anträgen zu Händen des Stadtrates zu aktualisieren und den geänderten Prozess innerhalb der Stadtverwaltung bekannt zu machen.

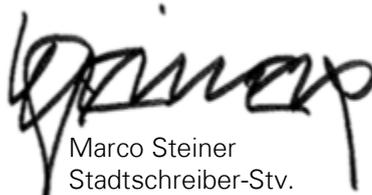
Der Stadtrat legt im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattung mittels des Geschäftsberichtes die Anzahl der im Berichtsjahr gefassten Stadtratsbeschlüsse dar. Er schlüsselt die Anzahl der Entscheide in die IDG-Status-Kategorien auf.

4 FAZIT

Der Stadtrat kommt zum Schluss, dass mit der grundsätzlichen Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse ab 1. Januar 2018 dem Anliegen des Postulates entsprochen wird. In der Folge kann es als erledigt abgeschrieben werden.

Stadtrat Illnau-Effretikon


Ueli Müller
Stadtpräsident


Marco Steiner
Stadtschreiber-Stv.

Versandt am: 09.10.2017