

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8201 Schaffhausen
TEL. 052 - 632 51 11
FAX 052 - 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 1. Dezember 2015

Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Stadt Schaffhausen

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage betreffend den Erlass einer Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Stadt Schaffhausen.

1. Einleitung und Übersicht

Auf kantonaler Ebene wird der Öffentlichkeitsgrundsatz in Art. 47 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000) festgehalten. Darüber hinaus enthält der Abschnitt „II. Information und Akteneinsicht“ des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 (Organisationsgesetz, SHR 172.100) nähere Ausführungs- und Verfahrensbestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip. So regeln insbesondere die Art. 8a und 8b des Organisationsgesetzes das Verfahren und Vorgehen bei Gesuchen um Einsicht in amtliche Akten für den Kanton.

Auf städtischer Ebene verankert Art. 21 der Stadtverfassung (RSS 100.1) das Öffentlichkeitsprinzip. Jedoch fehlt im städtischen Recht bisher eine Konkretisierung der Modalitäten seiner Anwendung. Dies veranlasste Grossstadtrat Walter Hotz sowie sieben weitere Parlamentsmitglieder zu ihrer Motion "Öffentlichkeitsprinzip in der Stadtschaffhauser Verwaltung" vom 14. November 2011. Die Motionärinnen und Motionäre kritisierten dabei in erster Linie, dass nicht bekannt sei, anhand welcher Kriterien der Stadtrat und die Stadtverwaltung bei Gesuchen um Einsicht in amtliche Dokumente entscheiden würden. Mit der Motion wird daher eine rechtliche Grundlage analog zu jener auf kantonaler Ebene verlangt. Sie soll die Frage regeln, wie die Bürgerinnen und Bürger Einsicht verlangen können und nach welchen Kriterien der Stadtrat entscheidet, ob Informationen freigegeben werden. Die Motion wurde vom Grossen Stadtrat am 20. Dezember 2011 mit 27 Stimmen gegen eine Stimme erheblich erklärt.

In seiner Stellungnahme zur Motion hat sich der Stadtrat bereit erklärt, der Motion Folge zu leisten und dem Grossen Stadtrat eine entsprechende Regelung des Öffentlichkeitsprinzips auf Verordnungsstufe vorzulegen. Zwar besteht in diesem Bereich nach Auffassung des Stadtrates auch ohne explizite gesetzliche Grundlage keine eigentliche Gesetzeslücke, denn das Öffentlichkeitsprinzip gilt Kraft kantonaler Verfassung auch für die Stadt Schaffhausen und deren Verwaltung. Darüber hinaus ist der Öffentlichkeitsgrundsatz seit deren Totalrevision auch in der Stadtverfassung enthalten (Art. 21). Dennoch macht eine Ausführungsverordnung zum Öffentlichkeitsprinzip durchaus Sinn. Zum einen kann dadurch das Verfahren der Akteneinsicht genauer geregelt werden, zum andern bietet sich die Möglichkeit, im Spannungsverhältnis zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Grundsatz des Schutzes der freien und offenen Meinungsbildung innerhalb von politischen Gremien eine klare Abgrenzungslinie zu ziehen.

2. Ausgangslage

2.1. Zweck und Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips

Das Öffentlichkeitsprinzip soll die Transparenz der Verwaltung fördern und dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen stärken. In Anlehnung an die Regelung der Kantonsverfassung (Art. 47) werden in der vorliegenden Verordnung die folgenden drei Teilgehalte des Öffentlichkeitsprinzips geregelt:

- Die Pflicht zu aktiver Information

Für Bürgerinnen und Bürger wichtige Informationen sind in angemessener Weise zu veröffentlichen. Dies gilt zum einen für laufende Geschäfte von allgemeinem Interesse, über welche die Behörden und die Verwaltung von sich aus aktiv informieren sollen. Einen besonderen Fall stellen die gesetzgeberischen Erlasse dar. Sie entfalten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nur Wirkung, wenn sie in der massgeblichen Gesetzessammlung publiziert worden sind.

- Öffentlichkeit der politischen Debatten

Die politische Debatte leistet einen entscheidenden Beitrag zur Meinungsbildung in der Bevölkerung. Im demokratischen Gemeinwesen werden die wichtigsten Entscheidungen vom Volk oder von der Volksvertretung getroffen. Dies betrifft zum einen die Gesetzgebung, zum anderen aber auch wichtige Sachentscheide. Diesen Entscheiden geht eine öffentliche Diskussion voraus. Daher sind die Sitzungen der gesetzgebenden Organe öffentlich und werden protokolliert. Für Volksabstimmungen ist den Stimmberechtigten darüber hinaus eine kurze, sachliche Erläuterung des Büros des Grossen Stadtrates zum Abstimmungsgegenstand abzugeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.

- Das Einsichtsrecht in amtliche Akten

Nach einem modernen Staatsverständnis sollen die Bürgerinnen und Bürger im Interesse der Transparenz und einer besseren Überprüfbarkeit des staatlichen Handelns grundsätzlich Einsicht in die amtlichen Akten nehmen können. Dem wurde beim Erlass der neuen Kantonsverfassung von 2002 wie auch der der Stadtverfassung von 2011 mit der Schaffung eines umfassenden, lediglich durch überwiegende Geheimhaltungsinteressen eingeschränktes Akteneinsichtsrecht Rechnung getragen. Im Unterschied zum bisherigen Recht setzt es weder einen Interessennachweis noch eine Begründung voraus. Verlangt wird jedoch ein Gesuch, das in einfachen Fällen auch mündlich sein kann. Dieses Einsichtsrecht stellt den zentralen Pfeiler des Öffentlichkeitsprinzips dar.

Das Öffentlichkeitsprinzip steht im Gegensatz zum sogenannten Geheimhaltungsgrundsatz. Bei Letzterem sind die Unterlagen der Verwaltung im Grundsatz nicht öffentlich. Informationen dürfen nur zugänglich gemacht werden, wenn im Einzelfall überwiegende öffentliche oder private Interessen dies rechtfertigen. Beim Öffentlichkeitsprinzip hingegen verhält es sich genau umgekehrt. Grundsätzlich sind die gesamten staatlichen Aktivitäten und die damit zusammenhängenden Informationen öffentlich. Nur unter genau bestimmten Voraussetzungen können sie von der Bekanntmachung ausgeschlossen werden. Man spricht auch vom "Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt". Durch diese Offenheit soll das staatliche Handeln für die Bürgerinnen und Bürger möglichst nachvollziehbar sein und entsprechend auf Akzeptanz stossen.

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt für alle öffentlichen Organe, soweit sie hoheitlich handeln und nicht am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen. Als öffentliche Organe gelten auf kantonaler Ebene insbesondere der Kantonsrat, der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt aber auch auf Gemeindeebene. Hier sind die Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente, die Exekutivbehörden der Gemeinden (Gemeinderat, Stadtrat, Bürgerrat usw.), die Gemeindeverwaltungen sowie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind, angesprochen. Für Gerichte gilt das Öffentlichkeitsprinzip nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen.

Inhaltlich umfasst das Öffentlichkeitsprinzip alle Informationen, die bei den genannten öffentlichen Organen vorhanden sind und in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit stehen, und zwar unabhängig davon, ob sie vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips oder erst danach erstellt worden sind.

2.2 Bisherige Praxis der Stadt

Die wichtigste Grundlage für das Öffentlichkeitsprinzip in der Stadt Schaffhausen findet sich in Art. 47 Abs. 3 der Kantonsverfassung. Diese Regelung ist für Kanton wie Gemeinden bindend. Der Inhalt dieser Bestimmung wird praktisch unverändert auch in Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung übernommen. Dort heisst es, dass die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren und dass sie auf Gesuch hin Einsicht in amtliche Akten gewähren, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen dem entgegenstehen. Diese Verfassungsbestimmung ist für die städtischen Verwaltungsbehörden unmittelbar anwendbar. Das heisst, das Öffentlichkeitsprinzip gilt auch ohne explizite Ausführungsbestimmungen, und Bürgerinnen und Bürger können sich bereits heute darauf berufen.

Dem Auftrag, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit aktiv zu informieren, kommen der Stadtrat und die ihm unterstellten Behörden heute durch das Veröffentlichen von Medienmitteilungen und das Abhalten von Pressekonferenzen sowie durch weiteren Publikationen nach. Auch das Einsichtsrecht wird den Bürgerinnen und Bürgern auf Gesuch hin und nach einer Interessenabwägung gewährt. Das Verfahren richtet sich dabei nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens. Geht also ein Gesuch um Akteneinsicht bei einer städtischen Behörde ein, so prüft sie zunächst einmal, ob dem Gesuch entsprochen werden kann und gewährt anschliessend Einsicht in die verlangten Dokumente oder stellt eine Kopie aus. Sprechen überwiegende öffentliche oder private Interessen gegen die Gutheissung des Gesuchs, so wird die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller darüber informiert. Die Einsicht kann auch partiell gewährt werden: Sind nur einzelne Informationen aufgrund überwiegender öffentlicher oder

privater Interessen von der Einsicht ausgenommen, so ist dem durch Abdecken der entsprechenden Stellen Rechnung zu tragen, und in die übrigen Teile des Dokuments Einsicht zu gewähren. Die betroffene Person kann einen anfechtbaren Entscheid verlangen, wenn sie mit der Verweigerung oder Einschränkung der Einsicht nicht einverstanden ist. Die Verfügung kann nach den Bestimmungen der Stadtverfassung und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes an die nächsthöhere Instanz weitergezogen werden.

2.3 Blick in andere Schweizer Städte

Ein Blick in andere Städte und Gemeinden zeigt, dass Ausführungsbestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip in verschiedenen Gemeinden erlassen wurden, obwohl bereits eine Normierung durch kantonale Erlasse existiert. Es scheint daher ein Bedürfnis auf Seiten der Kommunen zu geben, in Sachen Öffentlichkeitsprinzip eigene Verfahrens- und Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Dabei hat sich herausgestellt, dass insbesondere in Bezug auf zwei der drei Teilgehalte des Öffentlichkeitsprinzips ein Regelungsinteresse besteht. Es handelt sich dabei einerseits um die amtliche Information und andererseits um die Verfahren zur Behandlung von Gesuchen um Einsicht in amtliche Akten.

Insbesondere für die Beurteilung von Gesuchen um Einsicht in amtliche Akten sind einheitliche Regeln wichtig. Hier ist es entscheidend, die Zuständigkeit der verschiedenen Behörden und Verwaltungsstellen untereinander klar zu definieren. So können Zuständigkeitskonflikte vermieden werden, welche die Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten erschweren. Darüber hinaus hilft ein Ausführungserlass, klare Kriterien aufzustellen, wann ein Gesuch gutgeheissen bzw. abgelehnt werden muss und welche Kategorien von amtlichen Dokumenten aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen oder aufgrund der übergeordneten Gesetzgebung vom Einsichtsrecht der Bürgerinnen und Bürger in der Regel ausgeschlossen sind. Dies fördert auch die einheitliche Handhabung des Öffentlichkeitsprinzips durch die verschiedenen Behörden und Verwaltungsstellen. Schliesslich dienen klare Verfahrensbestimmungen auch der Transparenz und der Verfahrensökonomie.

3. Die Verordnung im Einzelnen

Mit der Verordnung werden primär die amtliche Information durch Stadtrat und Stadtverwaltung und der Zugang zu amtlichen Akten der Exekutivbehörden und der Verwaltung eingehender geregelt. Auf eine detailliertere Normierung der Öffentlichkeit der Debatten der Legislativbehörden als Teilgehalt des Öffentlichkeitsprinzips wird verzichtet, da dies Gegenstand der Regelung von Stadtverfassung und Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates ist. Eine Ausnahme stellt die Regelung für die Protokolle der Kommissionen des Grossen Stadtrates dar. Sie sollen entsprechend der bisherigen Praxis wie die Protokolle des Stadtrates und weiterer Exekutivorgane im Interesse der freien Willensbildung in diesen Gremien während der Behandlung nicht öffentlich sein, wie dies im Übrigen auch für die Protokolle von Parlamentskommissionen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene gilt (Art. 14 Abs. 1^{bis} Satz 2 des Gesetzes über den Kantonsrat; SHR 170.100; Art. 7 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 [Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 170.115]). Auch nach Abschluss der Behandlungen soll die Zugänglichkeit teilweise eingeschränkt bleiben. Diese Regelung braucht eine Grundlage in einem referendumpflichtigen Erlass, weshalb sie nicht in der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates geregelt werden kann, sondern in die vorliegende referendumpflichtige Verordnung des Grossen Stadtrates über das Öffentlichkeitsprinzip aufgenommen werden soll.

3.1 Allgemeines

Art. 1 (Zweck und Geltungsbereich)

Im Eingangartikel wird der Zweck der Verordnung beschrieben. Dieser besteht darin, einerseits die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Behörden und andererseits die Zuständigkeit und das Verfahren bei Gesuchen auf Einsicht in amtliche Akten zu regeln. Diese beiden Aspekte des Öffentlichkeitsprinzips (Information der Öffentlichkeit über die eigene Tätigkeit und das Gewähren von Einsicht in amtliche Akten) sind in Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung enthalten. Sie sollen durch die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip eine Konkretisierung erfahren.

Abs. 2 ruft in Erinnerung, dass das Öffentlichkeitsprinzip eingeschränkt wird durch allenfalls überwiegende öffentliche und private Interessen. Die Stadtverfassung sieht in Übereinstimmung mit den Regelungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vor, welches konsequenterweise auch dieser Verordnung zu Grunde liegen muss.

Abs. 3 legt den Geltungsbereich der Verordnung fest. Sie gilt zum einen für alle Behörden, Verwaltungsstellen und auch Kommissionen der Stadt. Zum andern ist sie auch - insbesondere was das Akteneinsichtsrecht betrifft - anwendbar auf Dritte, die im Auftrag der Stadt hoheitliche Aufgaben erfüllen, d.h. rechtlich bindende generelle oder individuell-konkrete Anordnungen erlassen können. Wieweit die einzelnen Pflichten der verschiedenen Akteure gehen, wird in den folgenden Artikeln differenziert geregelt.

Art. 2 (Grundsatz)

Die Bestimmung zählt die drei zentralen Teilaspekte der Garantie von Art. 21 der Stadtverfassung auf. Während die Pflicht zur aktiven Information (Abs. 1) nur die (gewählten) Behörden sowie subsidiär den Gemeindeführungsstab und die Stadtkanzlei betrifft, trifft die Pflicht zur Einsichtsgewährung sowohl Behörden wie auch Verwaltungsstellen (Abs. 2). Über die Einsicht in Akten, die sich bei Dritten befinden, welche im Auftrag der Stadt hoheitliche Aufgaben erfüllen, entscheidet dasjenige Stadtratsmitglied, das für den betreffenden Aufgabenbereich zuständig ist (vgl. Art. 12 Abs. 4).

Art. 3 (Überwiegende Interessen)

Folgende Informationen können aufgrund dieses Artikels nicht ohne Weiteres eingesehen werden:

- Anträge, Mitberichte und Stellungnahmen zu Geschäften des Stadtrates, weiterer Exekutivbehörden sowie die Protokolle der Kommissionen des Grossen Stadtrates wie auch beratender Kommissionen des Stadtrates (siehe auch Art. 10 und 11 der Verordnung).
- Aufzeichnungen, die noch nicht fertiggestellt sind (z.B. Entwürfe).
- Unterlagen, die zwar eine öffentliche Aufgabe betreffen, jedoch ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (z.B. die persönlichen Vorbereitungs- oder Sitzungsnotizen eines Behördenmitglieds oder einer/eines Verwaltungsangestellten und weitere Handakten).

- Aufzeichnungen, die nicht aus dem hoheitlichen Handeln eines öffentlichen Organs resultieren, sondern aus der Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb (wie beispielsweise die Geschäftskorrespondenz der Städtischen Werke mit Kundinnen und Kunden).

Die Auflistung lehnt sich an das Bundesrecht (Art. 7 und 8 des eingangs erwähnten Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes) und an das kantonale Recht (Art. 8b des Organisationsgesetzes) an.

Beispiele für Unterlagen, die Dritten aus Gründen eines überwiegenden privaten Interesses in der Regel nicht offengelegt werden können, sind Personaldossiers der Verwaltung, Kalkulationsgrundlagen und andere interne geschäftliche Angaben von Offerten in Submissionsverfahren oder bei Bauprojekten.

Über die kantonale Regelung hinaus geht Art. 3 Abs. 2 lit. b, der es den Behörden erlaubt, vertrauliche Informationen Dritter entgegenzunehmen. Eine analoge Regelung findet sich jedoch im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (Art. 7 Abs. 1 lit. h). Solche Informationen dürfen nach den allgemeinen Grundsätzen des Verfahrensrechts für Verwaltungsentscheide aber nur dann verwendet werden, wenn ihr wesentlicher Inhalt den am Verfahren beteiligten Personen nach den gesetzlichen Vorschriften über die Gewährung des rechtlichen Gehörs offengelegt wird.

3.2 Information der Öffentlichkeit

Die Bestimmungen des zweiten Abschnitts der Verordnung entsprechen der heutigen Informationspraxis der Stadt Schaffhausen. Sie geht davon aus, dass die politische Kommunikation grundsätzlich Sache der jeweils zuständigen Stadtratsmitglieder, bei referatsübergreifenden Geschäften des Präsidiums oder subsidiär des Stadtschreibers/der Stadtschreiberin ist. Mit dieser Regelung soll eine möglichst gute Erreichbarkeit von Auskunftspersonen sichergestellt werden.

Art. 4 (Information der Öffentlichkeit - Grundsatz)

Die Bestimmung lehnt sich an Art. 8 des kantonalen Organisationsgesetzes an und konkretisiert die Informationspflicht der städtischen Behörden und Verwaltungsstellen, welche aus Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung hervorgeht.

Die Zuständigkeit zur Erfüllung der Informationspflicht wird dem Stadtrat zugewiesen. Zu informieren ist über Geschäfte, an denen ein allgemeines Interesse besteht. Ein solches ist dann anzunehmen, wenn die Information für die Wahrung der demokratischen Rechte oder die Sicherstellung eines kontinuierlichen Meinungsbildungsprozesses über das Geschehen in der Stadt Schaffhausen von Bedeutung ist. Liegt kein allgemeines, sondern nur ein punktuell Interesse an der Information vor, wird die Information interessierten Personen nach den Vorschriften über die Akteneinsicht (Art. 10 ff.) auf Anfrage gewährt.

Art. 5 (Information der Öffentlichkeit - Zuständigkeit in gesamtstädtischen Angelegenheiten)

Mit dieser Bestimmung wird klargestellt, wer in Angelegenheiten mit referatsübergreifender Bedeutung Ansprechperson für Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern oder von Medienschaffenden ist.

Art. 6 (Information der Öffentlichkeit - Zuständigkeit bei Geschäften der Referate und Verwaltungsstellen)

Art. 6 verankert zwei wichtige Grundsätze der stadträtlichen Informationspolitik: Zum einen den Grundsatz der dezentralen Information durch die Referate. Mit Ausnahme von gesamtstädtischen und referatsübergreifenden Geschäften ist die Information der Öffentlichkeit Sache der Referate. Zum andern der Grundsatz des Primats der Politik: Die Information ist grundsätzlich Sache des zuständigen Stadtratsmitglieds. Dieses kann Informationsaufgaben jedoch generell oder im Einzelfall stufengerecht delegieren.

Art. 7 (Aufgaben der Stadtkanzlei)

Die Stadtkanzlei unterstützt Stadtrat, Referate und Verwaltungsstellen in den Informationsaufgaben. Nach den Grundsätzen des Primats der Politik und der dezentralen Information hat sie aber nicht die Funktion einer „Regierungssprecherin“, wie dies in einzelnen anderen Gemeinweisen vorgesehen ist.

Art. 8 (Information bei ausserordentlichen Ereignissen)

Bei ausserordentlichen Ereignissen sind die Regelungen des kantonalen Rechts, insbesondere aus dem Katastrophen- und Nothilfegesetz vom 26. Juni 1995 (SHR 500.100) und der dazugehörigen Verordnung (SHR 500.101) zu beachten, nach denen die situationsbedingten Informationsaufgaben den im Einsatz stehenden Wehrdiensten und den kantonalen und kommunalen Führungsstäben obliegen. Sie sind, soweit sie die Gemeinden betreffen, in Art. 8 zusammengefasst wiedergegeben.

Art. 9 (Publikationsorgane)

Die Gemeinden sind nach Art. 13 des Gemeindegesetzes verpflichtet, eine Sammlung ihrer in Kraft stehenden Erlasse zu führen. Die Sammlung kann auf der Gemeindekanzlei oder an einem anderen von der Gemeinde bestimmten Ort eingesehen und bezogen werden. An sich ist die Regelung der Publikation Sache des Stadtrates. Im Interesse der Transparenz erscheint es jedoch sinnvoll, den Publikationsort für Erlasse in der vorliegenden Verordnung aufzunehmen.

Nachdem sich die internet-basierte elektronische Rechtssammlung der Stadt Schaffhausen (RSS) in den vergangenen Jahren bewährt hat, soll sie in der Verordnung ausdrücklich genannt werden. Sie hat allerdings keine positive Rechtskraft. Rechtlich massgeblich sind die vom Grossen Stadtrat beschlossenen, in den Vorlagen des Stadtrates und der vorberatenden Kommissionen des Grossen Stadtrates schriftlich festgehaltenen Fassungen mit den allfälligen Änderungen gemäss den Beschlussprotokollen des Grossen Stadtrates.

Den Publikationsort für die übrigen amtlichen Publikationen bestimmt weiterhin der Stadtrat mit Stadtratsbeschluss (Abs. 2). Für die Publikation der Beschlüsse des Grossen Stadtrates bleibt dessen Geschäftsordnung vorbehalten (Abs. 3). In ihrer kürzlich revidierten Fassung ermöglicht diese, die Publikation bei referendumpflichtigen Erlassen auf den Titel des Erlasses und den Hinweis auf die Veröffentlichung im Internet und den Ort der Auflage der in Frage stehenden Erlasse zu beschränken.

Neu sollen nach Abs. 4 die amtlichen Publikationen in der Regel auch auf der Internetseite der Stadt Schaffhausen publiziert werden. Ist eine Publikation im kantonalen Amtsblatt vorgeschrieben - wie beispielsweise für Baugesuche oder Verkehrsanordnungen - so soll auf eine zusätzliche Publikation im städtischen Internetauftritt verzichtet werden.

3.3 Zugang zu amtlichen Akten

Art. 10 (Zugang zu amtlichen Akten – Anspruch und Grenzen)

Art. 10 der vorliegenden Verordnung konkretisiert den in Art. 21 Abs. 3 Stadtverfassung statuierten Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt. Für die Beurteilung der öffentlichen und privaten Interessen ist wiederum die Definition des Art. 3 heranzuziehen. Die darin enthaltene Auflistung ist allerdings nicht abschliessend. Die Datenschutzgesetzgebung sowie weitere besondere Regelungen zum Schutz von Personendaten, wie sie sich z.B. im Zivilgesetzbuch, aber auch in weiteren Gesetzen finden, bleiben deshalb ausdrücklich vorbehalten (Abs. 1 Satz 2).

Ebenso sind die Akten von laufenden Verwaltungsverfahren und Rechtsmittelverfahren regelmässig vom allgemeinen Einsichtsrecht ausgenommen. Massgeblich für die Einsicht sind hier die speziellen Regelungen für die entsprechenden Verfahren (vgl. für den Kanton Art. 8a Abs. 2 Organisationsgesetz).

Grundsätzlich können alle Informationen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bei einem öffentlichen Organ angefallen sind, Gegenstand eines Informationsgesuches sein und zwar unabhängig von der Darstellungsform (Texte, Bilder, Pläne, usw.) oder dem verwendeten Informationsträger (Papier, elektronische Medien, usw.). In der vorliegenden Verordnung wird in Anlehnung an Art. 21 Abs. 3 Stadtverfassung der Begriff "amtliche Akten" verwendet. Alle weiteren Unterlagen der Verwaltung werden vom Recht des Informationszugangs nicht erfasst. Um amtliche Akten im Sinne der Verordnung handelt es sich bei fertiggestellten und nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmten Informationen aus dem Tätigkeitsbereich einer Behörde oder Verwaltungseinheit, die elektronisch, schriftlich, bildlich oder sonstwie aufgezeichnet wurden. In Abs. 2 wird deshalb die im eingangs erwähnten Art. 5 Abs. 3 enthaltene Auflistung von Dokumenten, die nicht als amtliche Akten gelten, übernommen

Ein amtliches Aktenstück liegt demnach vor, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- das öffentliche Organ hat Verfügungsmacht über das Aktenstück;
- das Aktenstück bezieht sich auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und;
- die Informationen befinden sich auf einem Informationsträger.

Art. 11 (Schutz der freien Willensbildung in Exekutivorganen und Parlamentskommissionen)

Neben dem Ergebnis einer Interessenabwägung, also bei entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen, können auch rechtliche Bestimmungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten ausschliessen. In diesem Zusammenhang nennt Art. 11 der Verordnung einzelne amtliche Dokumente, die vom Informationszugang ausgenommen sind. Es handelt sich dabei in erster Linie um solche Unterlagen,

die im Rahmen von nicht öffentlichen Sitzungen entstanden sind und der Beschlussfassung des Gremiums vorangehen. Die Regelung lehnt sich an die kantonale Regelung sowie an analoge Bestimmungen in der Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz der Stadt Zürich vom 10. September 2008 (ÖGV) an.

Art. 11 ist nicht als eigentliche Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip zu sehen, sondern vielmehr als Präzisierung von Art. 3. So sind die Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen bereits von Art. 2 Abs. 1 lit. a erfasst. Art. 11 bringt aber zum Ausdruck, wie wichtig die Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen von Exekutiven und Kommissionen für eine pragmatische politische Arbeit ist. Sie stellt sicher, dass die Sitzungsteilnehmer bei der Suche nach konsensfähigen Lösungen frei sind, auch Kompromissvorschläge zu unterbreiten oder Eventualanträge zu stellen, ohne dass sie befürchten müssen, auf diesen in der öffentlichen Diskussion behaftet zu werden.

Abs. 2 und 3 nennen neben dem Stadtrat auch die übrigen Exekutivbehörden und die vom Stadtrat eingesetzten Kommissionen (Abs. 2) sowie die Kommissionen des Grossen Stadtrates (Abs. 3). Aus Art. 21 Abs. 2 der Stadtverfassung ergibt sich, dass die Sitzungen des Stadtrates nicht öffentlich sind (vgl. für den Regierungsrat und dessen Kommissionen Art. 8 Abs. 4 des kantonalen Organisationsgesetzes). Art. 21 Abs. 2 der Stadtverfassung erklärt lediglich die Sitzungen des Grossen Stadtrates für öffentlich. Im Umkehrschluss bedeutet diese Beschränkung auf das städtische Parlament, dass die Sitzungen der übrigen Organe der Stadt Schaffhausen nicht öffentlich sind, worunter namentlich der Stadtrat, der Bürgerrat und die Sozialhilfebehörde fallen. Gleiches gilt auch für das Büro und die Kommissionen des Grossen Stadtrates. Hier wird in Art. 18 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates denn auch ausdrücklich festgehalten, dass die Sitzungen nicht öffentlich sind. Die Kommissionsprotokolle zur Beratung von Gesetzgebungs- und Kreditvorlagen sowie zu Berichten des Stadtrates an den Grossen Stadtrat sollen jedoch in Anlehnung an die Regelung auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene nach Abschluss des politischen Entscheidungsprozesses im Hinblick auf deren Bedeutung für die Rechtsprechung und für wissenschaftliche Zwecke (Forschung) grundsätzlich zur Einsicht offen stehen (vgl. Art. 13).

Art. 12 (Zuständigkeiten bei Gesuchen für die Einsicht in Akten der Exekutivbehörden, der Verwaltung und von beauftragten Dritten)

Aus Gründen der Verfahrensökonomie ist für die Bestimmung der Zuständigkeit primär auf die tatsächliche Verfügungsmacht der einzelnen Behörden und Verwaltungsstellen über die betreffenden amtlichen Akten abzustellen. Diejenige Behörde oder Stelle, die über die verlangte Information verfügt, ist nämlich am ehesten dazu in der Lage, entsprechende Auskünfte zu geben bzw. Einsicht in die gewünschten Dokumente zu gewähren oder Kopien davon anzufertigen. Sind amtliche Akten bei mehreren Behörden oder Verwaltungsabteilungen vorhanden, so ist diejenige Stelle zuständig, die das Dokument erstellt oder es von Dritten erhalten hat. Als verwaltungsexterne Dritte gelten dabei alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie natürliche und juristische Personen, die nicht der Stadt Schaffhausen angehören und somit nicht unter Art. 1 Abs. 3 der Verordnung fallen.

Da für Dritte nicht immer klar ist, welche Stelle zuständig ist, wird aber auch die Möglichkeit erwähnt, das Gesuch bei der Stadtkanzlei einzureichen. Diese leitet es anschliessend der zuständigen Stelle weiter.

Selbstverständlich sind aber auch Gesuche, die bei einer anderen Behörde oder Verwaltungsstelle innerhalb des Kantons Schaffhausen eingehen, von Amtes wegen an

die zuständige Stelle weiterzuleiten (Art. 3 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz] vom 20. September 1971; SHR 172.200).

Betrifft ein Gesuch mehrere Stellen, so sprechen sich diese über die Zuständigkeit ab. Können sie sich nicht einigen oder bestehen Zweifel über die Zuständigkeit, so weist die Stadtkanzlei das Gesuch zur Bearbeitung zu. Deren Entscheid kann nach den allgemeinen Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege an den Stadtrat weitergezogen werden.

Art. 13 (Zuständigkeiten bei Gesuchen für die Einsicht in Akten von Gremien des Grossen Stadtrates)

Eine abweichende Regelung gilt für Einsichtsgesuche, die Protokolle und weitere Unterlagen von Kommissionen des Grossen Stadtrates oder des Büros des Grossen Stadtrates betreffen. Hier liegt die Zuständigkeit zur Gewährung der Einsicht grundsätzlich beim Büro des Grossen Stadtrates. Um dem Anliegen der Motion nach einer möglichst grossen Transparenz für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller Rechnung zu tragen, ist das hier vorgeschlagene Regelung präziser als die knappe Regelung auf kantonaler Ebene (Art. 14 Abs. 1^{bis}) und lehnt sich eng an die differenzierte Regelung auf Bundesebene an (Art. 7 der in Ziff. 3 zitierten Parlamentsverwaltungsverordnung).

Art. 14 (Gesuch)

Als Grundsatz gilt, dass ein Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente schriftlich vorgebracht werden muss (Abs. 1). Lediglich Anfragen zu allgemeinen Auskünften bzw. zu sehr einfachen Angelegenheiten können formlos erfolgen und auch formlos beantwortet werden (Abs. 2). Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Akten muss in jedem Fall die gewünschten Dokumente möglichst präzise benennen oder umschreiben, da die angefragte Stelle das Gesuch nur dann inhaltlich beantworten kann, wenn klar ist, welches Dokument gemeint ist. Bei Gesuchen, die unpräzise formuliert sind, wird der gesuchstellenden Person eine angemessene Nachfrist zur Verbesserung angesetzt. Bleibt die verlangte Präzisierung aus, so teilt die zuständige Stelle der Gesuchstellerin bzw. dem Gesuchsteller mit, dass auf das Gesuch nicht eingetreten wird. Aufgrund des Präzisierungserfordernisses sind auch die sogenannten Pauschalgesuche unzulässig (z.B. "Ich hätte gern Einsicht in sämtliche Baubewilligungsunterlagen der Gemeinde aus dem Jahr 2006.").

Art. 15 (Wahrung entgegenstehender Interessen)

Die zuständige Stelle hat zu prüfen, ob nicht ausnahmsweise wichtige Gründe entgegenstehen. Dies kann der Fall sein, wenn die Wahrung öffentlicher bzw. privater Interessen dagegen sprechen oder wenn eine rechtliche Bestimmung den konkreten Informationszugang verbietet. In jedem Fall ist eine Interessenabwägung zwischen möglichen entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen und dem Anspruch der gesuchstellenden Person an einem ungehinderten Informationszugang durchzuführen. Dabei darf das öffentliche Organ aber den Informationszugang nur dann verweigern, wenn die überwiegenden entgegenstehenden Interessen anders nicht angemessen berücksichtigt werden können, z.B. durch Anonymisierung oder Abdeckung heikler Passagen oder durch Einholen der Einwilligung der betroffenen Privaten.

Nicht zu prüfen ist hingegen, ob die gesuchstellende Person ein schützenswertes Interesse an den verlangten Unterlagen hat bzw. ob sie damit berechtigte Absichten verfolgt. Dies auch aus der Überlegung, dass die um Information ersuchende Person nicht verpflichtet ist, die erhaltene Information vertraulich zu behandeln, sondern sie diese grundsätzlich beliebig an Dritte weitergeben oder auch veröffentlichen und somit weiteren interessierten Personen und Kreisen zur Kenntnis bringen darf.

Können die entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen nicht anders gewahrt werden, so verweigert die zuständige Behörde den Zugang zu den amtlichen Dokumenten. Eine Verweigerung des Informationszugangs ist in Form einer anfechtbaren Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zu erlassen. Damit hat die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller die Möglichkeit, die Verneinung der Zugangsberechtigung von einer Rechtsmittelinstanz überprüfen zu lassen.

Art. 16 (Prüfung)

Die zuständige Stelle prüft jedes Gesuch von Amtes wegen auf seine Berechtigung. Wird bei der Prüfung nicht klar, ob und in welchem Umfang private Interessen entgegenstehen, hört sie die betroffenen Personen an und zieht bei Bedarf den kantonalen Datenschutzbeauftragten bei (Abs. 2).

Stehen der Einsicht überwiegende private Interessen entgegen, die nicht durch Abdecken oder Anonymisieren der entsprechenden Informationen gewahrt werden können, so kann die Einsicht nur gewährt werden, wenn die betroffenen Privaten zustimmen.

Art. 17 (Zugang)

Steht der Einsicht nichts im Wege, so informiert die zuständige Behörde die gesuchstellende Person darüber, wann und wo sie Einsicht nehmen kann. Gemäss Rechtsprechung ist die Einsichtnahme in die Akten so auszugestalten, dass sie dem Berechtigten ein sorgfältiges Studium der Akten ermöglicht. Die Gewährung der Akteneinsicht erfolgt in der Regel durch Aktenvorlage in den Räumlichkeiten der zuständigen Stelle, wobei der Einsichtnehmende Handnotizen anfertigen oder sich Aktenstücke kopieren lassen kann (Bundesgerichtsentscheid BGE 122 I 109 E. 2b, mit Hinweisen). Kopien können nur verweigert werden, wenn sie einen für die betreffende Stelle unzumutbaren Aufwand verursachen würden, welcher die Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben in Frage stellen würde. Jedoch ist für die Einsicht eine Gebühr zu verlangen, wenn sie einen erheblichen Aufwand verursacht (Art. 18).

Art. 18 (Gebühren)

Im Interesse einer wirksamen Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sollen einfache Einsichtsgesuche kostenlos behandelt werden. Dies betrifft Gesuche, die einen Arbeitsaufwand von maximal einer Arbeitsstunde verursachen. Für Gesuche, die einen grösseren Arbeitsaufwand verursachen, ist eine Gebühr nach den üblichen Ansätzen der Verwaltungsgebührenverordnung vorgesehen. Sie beträgt je nach Aufwand zwischen 20 und 500 Franken (Art. 2 der Verordnung des Grossen Stadtrates über die Gebühren im städtischen Verwaltungsverfahren [Verwaltungsgebühren-Verordnung] vom 25. September 1979, RSS 200.1). Aus der gleichen Überlegung sollen auch weitere Kosten - wie z.B. Fotokopien - nicht in Rechnung gestellt werden, wenn der Gesamtbetrag der Rechnung unter zehn Franken liegen würde.

Für das Erstellen von Fotokopien sind folgende Ansätze vorgesehen:

pro Seite A4 bei über 10 Kopien	Fr. -.50
pro Seite A4 farbig	Fr. 1.--
pro Seite A3	Fr. 1.--
pro Seite A3 farbig	Fr. 2.--

Diese Ansätze sollen bewusst tiefer angesetzt werden, als die heute geltenden Gebührensätze von 1973/1990 (vgl. Erläuterungen zu Art. 19).

Art. 19 (Änderung übrigen Rechts)

Die geltende Verwaltungsgebührenverordnung enthält für die Gebühren von Fotokopien keine eigenen Ansätze, sondern verweist auf die kantonale Verwaltungsgebührenverordnung vom 16. Oktober 1973 (SHR 172.201), die deutlich höhere Ansätze vorsieht. Danach werden für Fotokopien von Verfügungen, Entscheidungen oder Aktenstücken pro Kopie 2 Franken, im Minimum 10 Franken für einen Kopierauftrag verlangt. Bei Auflagen von über 30 Kopien wird eine Grundgebühr von 30 Franken zuzüglich 1 Franken pro Fotokopie erhoben. Diese Ansätze sind aufgrund der deutlichen Reduktion der Kopierkosten seit der letzten Anpassung dieser Verordnung im Jahr 1990 jedoch nicht mehr angemessen. Daher soll die Gelegenheit genutzt werden, die Kopiergebühren generell an die heutigen Verhältnisse anzupassen. Dabei kann allerdings nicht von den reinen Selbstkosten pro Kopie ausgegangen werden, da der Personalaufwand für das Erstellen der Kopien zumindest teilweise auch in die berücksichtigt werden soll. Es wird daher vorgeschlagen, die in Art. 18 für die Kopien im Zusammenhang mit Einsichtsgesuchen vorgesehene, gegenüber der heute geltenden Regelung günstigeren Ansätze generell für alle Kopien zu übernehmen. Dementsprechend ist die städtische Verwaltungsgebührenverordnung mit einem neuen Art. 5a zu ergänzen.

Art. 20 (Referendum und Inkrafttreten)

Verordnungen des Grossen Stadtrates unterstehen nach Art. 11 in Verbindung mit Art. 25 lit. b der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

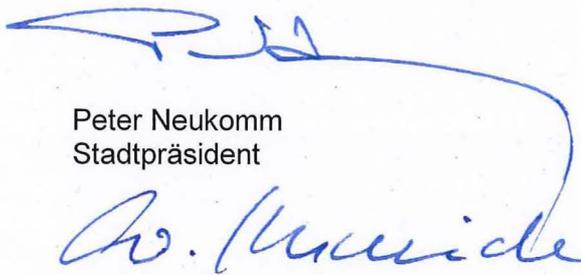
Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 1. Dezember 2015 betreffend Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung der Stadt Schaffhausen.
2. Die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung der Stadt Schaffhausen gemäss Vorlage des Stadtrates vom 1. Dezember 2015 wird genehmigt.
3. Sie untersteht nach Art. 25 lit. b in Verbindung mit Art. 11 der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.

4. Die Motion Walter Hotz, "Öffentlichkeitsprinzip in der Stadt Schaffhausen" (Nr. 2/2011) vom 14. November 2011, erheblich erklärt am 20. Dezember 2011, wird abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Neukomm', with a long horizontal stroke extending to the right.

Peter Neukomm
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'C. Schneider', written in a cursive style.

Christian Schneider
Stadtschreiber

Anhang:
Entwurf der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der städtischen Verwaltung
der Stadt Schaffhausen