

**Vertraulich
bis zur Behandlung
im Grossen Stadtrat**

**STADT SCHAFFHAUSEN
STADTRAT**

Stadthausgasse 12
Postfach 1000
CH-8201 Schaffhausen

T +41 52 632 51 11
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 1. April 2025

Motion von Urs Tanner (parteilos), «Öffentlichkeitsprinzip radikal, einfach, transparent & unbürokratisch» (Nr. 2/2023)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Datum vom 14. März 2023 hat Grossstadtrat Urs Tanner (parteilos) eine Motion mit dem Titel «Öffentlichkeitsprinzip radikal, einfach, transparent & unbürokratisch» eingereicht. Die Motion verlangt eine Verfassungsrevision, mit der die proaktive Veröffentlichung der amtlichen Akten städtischer Behörden sowie die Öffnung der Stadtratssitzungen für die Allgemeinheit eingeführt werden sollen, sofern dem keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Der Stadtrat nimmt wie folgt Stellung:

Ausgangslage

Das Öffentlichkeitsprinzip hat in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen und war auch in Zusammenhang mit amtlichen Akten der Stadt Schaffhausen wiederholt Gegenstand gerichtlicher Verfahren vor Regierungsrat und Obergericht. Dies führte insbesondere dazu, dass mittlerweile auch Stadtratsprotokolle oder Protokolle vorberatender Kommissionen (inkl. GPK) auf Gesuch hin herausgegeben werden, sofern einer Herausgabe keine höherwertigen Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Grossstadtrat Urs Tanner fordert nunmehr eine weitere, «radikale» Ausdehnung des Öffentlichkeitsgrundsatzes, indem in Zukunft auf das Gesuchsprinzip verzichtet werden soll und sämtliche Behörden ihre amtlichen Akten von vornherein zur Einsicht freigeben. Darüber hinaus sollen die Sitzungen des Stadtrats ebenfalls der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dabei bezieht er sich in seinem Vorstoss auf die Praxis im Kanton Solothurn, wo die Sitzungen des Regierungsrats und der Gemeinderäte in der Regel öffentlich sind und ein Ausschluss der Öffentlichkeit vom betreffenden Organ im Einzelfall bzw. nur bei Vorhandensein wichtiger Gründe beschlossen werden kann. Der Kanton Solothurn verfügt in seiner Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz über Bestimmungen, welche die prinzipielle Öffentlichkeit der Sitzungen von Exekutivgremien explizit vorschreiben. Zu beachten ist hingegen, dass es sich

dabei um eine schweizweite Einmaligkeit, ja geradezu um ein Kuriosum handelt, welches in der Form im Rest des Landes gänzlich unbekannt ist. Nachdem der Kanton Basel-Landschaft bei der letzten Totalrevision seiner Verfassung in den 1980er Jahren eine ähnliche Bestimmung gestrichen hat, gibt es schweizweit keinen weiteren Kanton, der in seiner Rechtsordnung etwas Vergleichbares vorsieht.¹ Es ist daher im Folgenden zu prüfen, worin genau die Zielsetzung des Öffentlichkeitsprinzips liegt und wie die Rechtslage im Kanton Schaffhausen aussieht. Massgebend ist die Frage, ob die Gemeinden im Kanton Schaffhausen über einen entsprechenden Spielraum verfügen, um die Sitzungen ihrer Exekutivorgane für die Allgemeinheit zu öffnen und welche Bestimmungen für die aktive Behördeninformation gelten.

Öffentlichkeitsprinzip im Allgemeinen

Das Öffentlichkeitsprinzip verfolgt den Zweck, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu machen und so die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung demokratischer Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern. Es gewährleistet als verfassungsmässiger Grundsatz den allgemeinen Zugang zu Informationen bei öffentlichen Organen. Einzelnen Personen steht damit ein grundrechtlich geschütztes Informationszugangsrecht zu. Einschränkungen bedürfen folglich einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse ergehen und verhältnismässig sein.² Im Mittelpunkt steht die Vermittlung notwendiger Informationen, welche den Bürgerinnen und Bürgern eine freie Meinungsbildung ermöglichen sollen. Der Öffentlichkeitsgrundsatz trägt demnach zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) bei und dient in diesem Zusammenhang auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV), soweit Medienschaffende um Einsicht in amtliche Unterlagen ersuchen.

Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Schaffhausen

Auf kantonaler Ebene wird das Öffentlichkeitsprinzip in erster Linie in Art. 47 KV verankert. Mit Einführung dieser Bestimmung wurde im Kanton Schaffhausen der Paradigmenwechsel vom bis dato herrschenden Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen.³ So enthält Art. 47 Abs. 3 KV nicht nur einen allgemeinen Informationsauftrag der Behörden (aktive Informationspflicht), sondern statuiert im Interesse der besseren Überprüfbarkeit des staatlichen Handelns zusätzlich einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Akteneinsicht (passive Informationspflicht). Dieser Grundsatz gilt gestützt auf Art. 102 Abs. 3 KV unmittelbar auch für Organe der Gemeinden. Die Einzelheiten sowie die Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips werden sodann auf Gesetzesstufe, mithin im kantonalen Organisationsgesetz (OrgG) geregelt, dessen Bestimmungen über das Akteneinsichtsrecht ebenfalls für die Gemeinden direkt zur Anwendung gelangen (vgl. Art. 144 EG ZGB). Mit Blick auf die Informationspflicht der Behörden hält der Regierungsrat in seiner Vorlage zur Revision des OrgG fest, dass wenn informiert wird, dies immer

¹ <https://www.schweizer-gemeinde.ch/artikel/solothurn-verhandlungen-der-regierungen-sind-oeffentlich>

² Prof. Dr. iur. Isabelle Häner und MLaw Renata Trajkova, Bratschi AG, Beitrag in ÖffRecht Newsletter August 2018; https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/downloads/studien/Gemeinderatsprotokolle_und_Oeffentlichkeitsprinzip_Kanton_zuerich.pdf

³ Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 131

unter Berücksichtigung des Rechtsgleichheitsgebotes und des Willkürverbotes geschehen muss. Überwiegende öffentliche oder private Interessen können jedoch der Informationspflicht der Verwaltung entgegenstehen. Weiter hält der Regierungsrat fest, dass die Öffentlichkeit selbstverständlich nicht über sämtliche Geschäfte zu informieren ist, die sich in der Verwaltung ereignen. Vielmehr muss an der Information über ein Geschäft ein allgemeines Interesse bestehen. Ein solches ist immer dann anzunehmen, wenn es um die Wahrung der demokratischen Rechte oder um die Sicherstellung eines kontinuierlichen Meinungsbildungsprozesses über das Geschehen im Kanton Schaffhausen geht. Die aktive Informationspflicht der Behörden ist somit verfassungsrechtlich an ein allgemeines Interesse geknüpft. Liegt kein allgemeines, sondern nur ein punktuell Interesse an der Information vor, wird die Information nach den Vorschriften über die Akteneinsicht auf Anfrage gewährt (passive Informationspflicht).⁴ Der Informationsgrundsatz nach Art. 47 Abs. 3 KV baut demnach auf dem Antrags- bzw. Gesuchsprinzip auf und sieht bei untergeordneten Geschäften keinen «Informationsautomatismus» vor.

Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung, auf welchen sich die vorliegende Motion bezieht, stellt das städtische Gegenstück zur kantonalen Verfassungsbestimmung dar und ist im Wortlaut nahezu identisch mit Art. 47 Abs. 3 KV. In diesem Sinne muss für beide Bestimmungen derselbe Massstab gelten und es ist nicht ohne Not vom übergeordneten Recht - welches auch für die Gemeinden unmittelbar verbindlich ist - abzuweichen. Das in Art. 47 Abs. 3 KV statuierte Antragsprinzip (Einsicht in amtliche Akten nur auf Gesuch hin) würde bei einer Annahme der Motion aufgehoben werden. Der Vorstoss verlangt gerade, dass das Erfordernis eines Gesuchs aus der Stadtverfassung gestrichen wird, was zur Folge hätte, dass sämtliche amtlichen Akten aller städtischer Behörden zu veröffentlichen wären, soweit keine privaten oder öffentlichen Interessen dem entgegenstehen. Bei Umsetzung dieses Anliegens würde Art. 21 Abs. 3 der Stadtverfassung in diesem Punkt im Widerspruch zur Kantonsverfassung stehen.

Was die Forderung nach Öffnung der Stadtratssitzungen für die Allgemeinheit anbelangt, so gilt es darauf hinzuweisen, dass diese nach Schaffhauser Recht grundsätzlich geheim sind. Wie einleitend gezeigt werden konnte, kennt lediglich der Kanton Solothurn explizite Bestimmungen, die Beratungen von Exekutivbehörden der Öffentlichkeit zugänglich machen. Entsprechend wird in Art. 8 OrgG für den Regierungsrat festgehalten, dass dessen Sitzungen und der von ihm eingesetzten Kommissionen nicht öffentlich sind. Dieser Grundsatz gilt hingegen auch für die Exekutivbehörden auf Gemeindeebene. Zwar enthält das Schaffhauser Gemeindegesetz im Gegensatz zu anderen Kantonen keine Bestimmung, welche die Beratung im Gemeinderat unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausdrücklich vorschreibt (vgl. etwa § 43 des Zürcher Gemeindegesetzes, Art. 11 Abs. 3 Informationsgesetz des Kantons Bern; am weitesten geht hier der Kanton St. Gallen, welcher nicht bloss die Sitzungen der Gemeinderäte für geheim erklärt, sondern auch die dazugehörigen Protokolle von Gesetzes wegen vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausnimmt [vgl. Art. 104 Gemeindegesetz]). Dennoch lässt sich dies unweigerlich aus der Systematik und der zugrundeliegenden Ausrichtung des hiesigen Gemeindegesetzes ableiten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass das Schaffhauser Gemeindegesetz aus einer Zeit stammt, in welcher noch der Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt galt (GG bereits

⁴ Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen vom 1. Juli 2003 an den Kantonsrat betreffend das Rechtsetzungsprogramm zur Umsetzung der neuen Verfassung [Anpassung von Rechtserlassen], Amtsdruckschrift 03-74, S. 13

vor Inkrafttreten von Art. 47 Abs. 3 KV erlassen). In diesem Lichte sind entsprechend auch die einzelnen Normen zur Öffentlichkeit und Information der Allgemeinheit zu lesen. So werden beispielsweise in Art. 30 GG die Gemeindeversammlungen über den Kreis der in der Gemeinde wohnhaften, stimmberechtigten Personen hinaus für weitere Personengruppen geöffnet. Daraus fliesst unweigerlich der Gedanke, dass Behördensitzungen nur dann öffentlich sind, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist. Dasselbe gilt für Sitzungen der Einwohnerräte. Auch hier enthält das Gemeindegesetz eine explizite Bestimmung, wonach die Verhandlungen öffentlich sind und die jeweilige Geschäftsordnung Ausnahmen vorsehen kann (Art. 47 Abs. 4 GG). Eine derartige Norm fehlt indes für die Sitzungen der Gemeinderäte (vgl. Art. 51 ff GG, insb. Art. 55 GG), was einzig den Schluss zulässt, dass diese geheim sind. Der Ausschluss der Öffentlichkeit bei Sitzungen von Exekutivorganen dient primär dem Schutz des Kollegialitätsprinzips, welches als Grundpfeiler für das Funktionieren von Kollegialbehörden schweizweit Anerkennung findet. Danach sind Vertraulichkeit und Geschlossenheit Voraussetzung und Ausdruck kollegialer Beratung. Mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit sollen ideale Rahmenbedingungen für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Kollegium geschaffen werden. Die Vertraulichkeit der Beratungen soll eine offene Arbeitsatmosphäre schaffen, welche gegenseitige Kritik und das Aussprechen eigener Zweifel erleichtert. Ermöglicht werden sollen auch das Suchen nach überparteilichen Kompromissen, indem die Behörde vor unerwünschtem Druck und Einmischungsversuchen von aussen bewahrt wird. Nach erfolgter Beschlussfassung dient die Diskretion über interne Kontroversen auch dem gegenseitigen Vertrauen innerhalb des Kollegiums.⁵ Bei einer Öffnung der Stadtratssitzungen für die Bevölkerung würde dieser Zweck vollends dahinfallen und massgeblichen Einfluss auf den Beratungsablauf im Gremium haben. Dass dem Schutz des Kollegialitätsprinzips im Gemeindegesetz eine hohe Gewichtung eingeräumt wird, geht nicht zuletzt aus Art. 57 GG hervor. Vor diesem Hintergrund scheint das Motionsanliegen mit Bezug auf die Öffnung der Stadtratssitzungen für die Allgemeinheit nicht mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts, speziell mit den Bestimmungen des Gemeindegesetzes vereinbar zu sein.

Zusammengefasst will die Motion bei der passiven Behördeninformation das Antragsprinzip streichen und gleichzeitig die Beratungen des Stadtrats für ein breites Publikum öffnen. Ersteres widerspricht den Vorgaben der Kantonsverfassung und Letzteres ist nicht mit der Systematik und der Grundidee des Gemeindegesetzes zu vereinbaren. Da es sich vorliegend um Änderungen in der Stadtverfassung handelt, erscheint es höchst fraglich, ob der Regierungsrat einer Teilrevision im Sinne des Vorstosses die Genehmigung erteilen würde.

Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis

Neben den aufgeführten rechtlichen Schwierigkeiten bringt die Motion zahlreiche praktische Probleme mit sich und würde die Verwaltung vor grosse Herausforderungen bei der Umsetzung stellen. Die mit der Motion verlangte Anpassung von Art. 21 Abs. 3 Stadtverfassung hätte weitreichende Folgen, zumal sie nicht bloss den Stadtrat betreffen würde, sondern für sämtliche Behörden der Stadt Geltung hätte. Da hier das Antragsprinzip aufgehoben werden soll, müssten alle städtischen Behörden die bei ihnen vorhandenen amtlichen Aktenstücke von sich aus

⁵ Schindler Benjamin, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich - Basel - Genf 2017, § 43 Ausschluss der Öffentlichkeit N 2

veröffentlichen, wenn dem keine gewichtigeren Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Obwohl der Begriff der amtlichen Akten gesetzlich nicht näher definiert wird, ist dieser umfassend zu verstehen und beinhaltet grundsätzlich jede Information, die bei einer öffentlichen Verwaltung vorhanden ist, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Informationsträger (z.B. Protokolle, Gesprächsnotizen, Aktennotizen, Beschlüsse, Verfügungen, Rechnungen, Verträge, Bilder, Pläne, Ton-Aufnahmen, usw.). Einzig persönliche bzw. handschriftliche Notizen, Entwürfe oder Anträge wären davon nicht umfasst. Das bedeutet wiederum, dass für jedes Aktenstück eine Interessenabwägung gemacht werden müsste, bevor eine Veröffentlichung in Frage käme, was mit einem erheblichen personellen, zeitlichen und somit finanziellen Aufwand einherginge. Ein derartiger administrativer Aufwand stünde in keinem vernünftigen Verhältnis zum tatsächlichen öffentlichen Interesse. Das Motionsanliegen erweist sich daher als höchst unpraktikabel.

Bei den Stadtratssitzungen stellt sich sodann die Frage, welche Geschäfte überhaupt öffentlich beraten werden könnten. Nachfolgende Kategorien sind von vornherein vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgenommen oder es wird die Wahrung öffentlicher Interessen regelmässig höher gewichtet als das Informations- und Einsichtsrecht der Allgemeinheit:

Geschäftskategorie	Ausschlussgrund
Personalangelegenheiten	Schutz der Privatsphäre (Art. 8b Abs. 2 lit. b OrgG)
Entscheide im Rahmen verwaltungsin- terner Beschwerdeverfahren nach Art. 52 Stadtverfassung	Schutz der Privatsphäre (Art. 8b Abs. 2 lit. b OrgG)
Rechtsmittelverfahren	Es gelten die massgeblichen Verfahrensbestimmungen (vgl. Art. 8a Abs. 2 OrgG); vorzeitige Bekanntgabe könnte Position der Stadt schwächen
Staatshaftungsfälle	Schutz der Privatsphäre (Art. 8b Abs. 2 lit. b OrgG)
Vergabeentscheide	Öffentlichkeit durch Amtsblatt und simap bereits genügend sichergestellt; Gefahr einer Beeinträchtigung der eigenen Position durch vorzeitige Bekanntgabe gem. Art. 8b Abs. 1 lit. a und d OrgG
Einbürgerungsentscheide	Schutz der Privatsphäre (Art. 8b Abs. 2 lit. b OrgG)
Immobilien-geschäfte des Finanzver- mögens	Bei Immobiliengeschäften des Finanzvermögens agiert die Stadt grundsätzlich auf dem freien Markt und steht somit im Wettbewerb zu anderen. Dieser Bereich ist somit prinzipiell vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen.
Beratung von Vorlagen, Antworten und Stellungnahmen zu politischen Vorstössen für die Sperrfristen gelten	Gefahr einer Beeinträchtigung der eigenen Position bzw. Erschwerung der Entscheidungsfindung durch vorzeitige Bekanntgabe gem. Art. 8b Abs. 1 lit. a und d OrgG

Angesichts der zahlreichen Stadtratsgeschäfte, die von Beginn weg für eine Beratung vor einem öffentlichen Publikum ausgeschlossen sind, dürfte es durchaus zweifelhaft sein, welchen Mehrwert eine Öffnung der Stadtratssitzungen effektiv bringen würde. Demgegenüber müsste der Ablauf der Beratungen umgestellt bzw. zweigeteilt werden, indem zunächst der öffentliche Teil absolviert wird, bevor der Rest der Traktanden hinter verschlossenen Türen beraten wird. Im Übrigen ist der Stadtratssaal (sowohl das jetzige Provisorium als auch der derzeit in Renovation befindliche Saal) gar nicht für Verhandlungen vor einem Publikum ausgelegt, so dass der öffentliche Teil der Beratungen wohl an einen anderen Sitzungsort verlegt werden müsste. Schliesslich ist es äusserst ungewiss, wie hoch das Bedürfnis der Bevölkerung tatsächlich ist, den jeweils am Dienstagmorgen stattfindenden Stadtratssitzungen beiwohnen zu können. Der effektive Nutzen der Öffentlichkeit der Stadtratssitzung dürfte sich daher in Grenzen halten.

Fazit

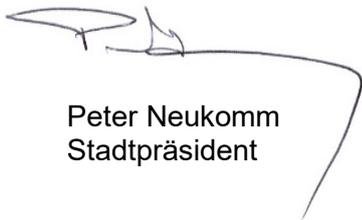
Der Stadtrat und die Verwaltung messen der Information der Öffentlichkeit über die Verwaltungstätigkeit einen hohen Stellenwert zu und sind stets bemüht, umfassend, rechtzeitig und in geeigneter Form zu kommunizieren. Amtliche Akten werden sofern erforderlich öffentlich publiziert und dem interessierten Publikum zugänglich gemacht. Insofern kann festgehalten werden, dass der Stadtrat seinem Informationsauftrag bei Sachgeschäften von allgemeinem Interesse nachkommt und keine Notwendigkeit für eine radikale Öffnung ersichtlich ist. Angesichts dessen leuchtet es ein, dass die mit dem vorliegenden Vorstoss geforderten Offenlegungspflichten zu weit gehen und die Verwaltung ohne Not vor zahlreiche Schwierigkeiten und Herausforderungen stellen würden, wohingegen der Mehrwert vergleichsweise gering ausfallen dürfte. Hinzu kommt, dass mit der Motion eine Abkehr vom verfassungsrechtlich verankerten Antragsprinzip nach Art. 47 Abs. 3 KV verlangt wird und die öffentliche Beratung im Stadtrat im Widerspruch zu den Bestimmungen des Gemeindegesetzes steht. Es ist daher äusserst fraglich, ob der Regierungsrat die Änderungen der Stadtverfassung im Sinne der vorliegenden Motion überhaupt genehmigen würde. Infolgedessen ist Umsetzbarkeit der Motion mit grossen Rechtsunsicherheiten und einem unverhältnismässigen Aufwand verknüpft.

Zusammengefasst sprechen folgende Gründe gegen öffentliche Verhandlungen des Stadtrates sowie die proaktive Veröffentlichung aller behördlichen Dokumente:

- Ohne Vertraulichkeit der Verhandlungen werden unvoreingenommene Lösungsfindungen im Kollegialgremium erschwert bis verunmöglicht, denn es käme zu einem parteipolitischen Druck auf die einzelnen Stadratsmitglieder, sich «parteikonform» zu verhalten. Das wäre dem Finden von parteiübergreifenden Kompromissen abträglich und würde das Kollegialitätsprinzip schwächen. In diesem Sinne schwächten offengelegte Meinungsdivergenzen das Kollegialgremium.
- Ohne Vertraulichkeit der Verhandlungen besteht die Gefahr des Führens von Schattendokumenten und Verhandlungen ausserhalb von formellen Sitzungen.
- Die Umsetzung eines radikalen Öffentlichkeitsprinzips (öffentliche Verhandlungen von Behörden und proaktive Veröffentlichung von Dokumenten) würde einen massiven bürokratischen Zusatzaufwand verursachen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Stadtrat, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Freundliche Grüsse
IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Stephanie Keller
Stadtschreiberin i.V.