

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Transparenz bei Aufträgen an Dritte für Studien, Planungen und Gutachten, eingereicht von den Gemeinderäten/innen R. Heuberger (FDP), M. Gross (SVP), Z. Dähler (CVP/EDU), R. Diener (Grüne/AL) sowie M. Nater (GLP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrats zur Motion betreffend Transparenz bei Aufträgen an Dritte für Studien, Planungen und Gutachten wird im zustimmenden Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 1. Oktober 2020 reichten die Gemeinderätin Romana Heuberger (FDP) und die Gemeinderäte Michael Gross (SVP), Zeno Dähler (CVP/EDU), Reto Diener (Grüne/AL) sowie Markus Nater (GLP) mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 26. Oktober 2020 überwiesen wurde:

«Antrag

Der Stadtrat wird beauftragt, dem grossen Gemeinderat eine Änderung der Informationsverordnung vom 26. August 2019 vorzulegen, wonach für die Öffentlichkeit freigegebene Studien, Planungen und Berichte auf der Webseite der Stadt Winterthur mit folgenden Angaben publiziert werden:

- o Auftraggeber
- o Kurzzangabe über die Aufgabenstellung
- o Vergabetermin
- o Abgabetermin der externen Dienstleister
- o Eingangsdatum
- o Freigabetermin durch den Stadtrat, allenfalls Kurzbegründung im Sinne von § 23 IDG betreffend enthaltene Einschränkungen der Veröffentlichung
- o Link zum Download der Datei

Begründung

Die Kantonsverfassung, die in der Volksabstimmung vom 27. Februar 2005 angenommen wurde, gewährleistet in Artikel 17 das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Auch die Verpflichtung der Behörden, die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeiten zu informieren, ist in der neuen Kantonsverfassung verankert (Art. 49). Das IDG bezweckt, das das Handeln der öffentlichen Organe unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern (§ 1 Abs. 2 IDG). Allen Personen steht das Recht zu, ohne Interessennachweis Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen zu erhalten, sofern keine gesetzlichen Bestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 20 Abs. 1 IDG).

In verschiedenen Departementen der Stadt werden Studien, Planungen und Gutachten in Auftrag gegeben. Bei den Resultaten handelt es sich um „bei einem öffentlichen Organ vorhandene Informationen“ nach § 20 Abs. 1 IDG.

Spätestens nach Eingang der Resultate gehören auch die Aufträge dazu. Sowohl für die Aufträge wie auch die Resultate besteht ein Anspruch auf Informationszugang. Gründe, um diesen Anspruch einzuschränken, sind nicht ersichtlich. Denkbar wäre – neben der Wahrung von Persönlichkeitsrechten, die bei Gutachten, Studien etc. zu-meist keine Rolle spielen – allenfalls eine Beeinträchtigung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses der zuständigen Behörde. Der Stadtrat hat in seiner Antwort auf die Schriftliche Anfrage GGR-Nr. 2020.44 dieses Argument nicht erörtert, möglicherweise weil er die Ansicht der Motionäre teilt, dass eine frühzeitige Bekanntgabe von Gutachten, Studien etc. den politischen Meinungsbildungsprozess verbessern und nicht beeinträchtigen würde.

In nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren richtet sich das Recht auf Zu-gang zu Information nach dem massgeblichen Verfahrensrecht (§ 20 Abs. 3 IDG). Beispielsweise ist bei Verfahren nach Strassengesetz jedermann berechtigt, eine Einwendung einzureichen (§ 13 Strassengesetz). Studien, Gut-achten etc. sind deshalb allen Personen zugänglich zu machen, damit diese sachgerecht Einwendungen machen können.

In der Informationsverordnung der Stadt Winterthur soll verbindlich festgelegt werden, dass, wann und in welcher Form die Studien, Planungen und Gutachten auf der Webseite der Stadt Winterthur zu publizieren sind. Der Stadtrat lehnt in seiner Antwort auf die Schriftliche Anfrage GGR-Nr. 2020.44 die Veröffentlichung ab, da eine solche Liste einen unverhältnismässigen Aufwand generieren würde. Dies trifft nicht zu. Der Aufwand, um eine Studie zu erteilen (Aufgabenbeschrieb, Suche nach einem Auftragnehmer, Offerten einholen, Entscheid treffen, ausgewähltes Büro informieren und briefen, Zeitplan abmachen etc.) ist erheblich. Den Auftrag noch in einer Liste zu erfassen und die Studien, Planungen und Gutachten zum Download bereitzustellen, stellt nur mehr einen unbedeutenden Zusatzaufwand dar.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Allgemeines

Der Stadtrat sieht es als seine Pflicht an, das in der Kantonsverfassung und dem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) verankerte Öffentlichkeitsprinzip umzusetzen. Dazu gehören einerseits die Informationstätigkeit von Amtes wegen und andererseits diejenige auf Gesuch hin. Das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet jedoch nicht, dass alle Informationen grundsätzlich stets öffentlich sein sollen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit seiner derzeitigen aktiven Informationspolitik die ausreichende Information der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger über die Tätigkeit des Stadtrats und der Stadtverwaltung sichergestellt wird. Die Mitglieder des Grossen Gemeinderats werden in ihrer Eigenschaft als Kommissionsmitglieder darüber hinaus in den jeweiligen Kommissionssitzungen über Studien, Planungen und Berichte informiert bzw. erhalten die entsprechenden Dokumente.

2. Laufend von der Stadt Winterthur veröffentlichte Informationen (Informationstätigkeit von Amtes wegen)

Die Stadt Winterthur veröffentlicht in Anwendung von § 14 IDG, wonach das öffentliche Organ von sich aus über seine Tätigkeit von allgemeinem Interesse informiert, bereits heute eine Vielzahl von Informationen zu Studien, Planungen und Berichten.

2.1 Veröffentlichung von Beschlüssen des Stadtrats

Seit dem 1. Januar 2019 publiziert der Stadtrat Winterthur seine Beschlüsse auf der städtischen Internetseite. Darin enthalten sind auch Beschlüsse über die Kenntnisnahme von Machbarkeitsstudien, Konzeptstudien oder Verpflichtungskreditabrechnungen über Nutzungsstudien.

2.2 Publikationen auf simap

Die Stadt Winterthur ist gestützt auf die Vorschriften des öffentlichen Beschaffungsrechts verpflichtet, bei wichtigen und grossen Projekten die Aufträge für Dienstleistungen auf der Plattform simap öffentlich auszuschreiben. Dies betrifft Aufträge für Studien, Planungen und Berichte ab einem Auftragswert von Fr. 250'000.00 bzw. Fr. 350'000.00 (im von Staatsverträgen erfassten bzw. nicht erfassten Bereich). Auf simap sind demzufolge unter anderem die Angaben über den Auftraggeber, den Inhalt des Auftrags, das Datum der Ausschreibung, das Datum des Zuschlags und die beauftragte Person frei zugänglich.

2.3 Öffentliche Planaufgabe von Strassenbauprojekten nach Strassengesetz (StrG) und Wasserbauprojekten nach Wasserwirtschaftsgesetz (WWG).

In der Motion wird vorgebracht, dass bei Verfahren nach Strassengesetz jedermann berechtigt ist, eine Einwendung einzureichen (§ 13 Strassengesetz). Studien, Gutachten etc. seien deshalb allen Personen zugänglich zu machen, damit diese sachgerecht Einwendungen machen könnten. Der Stadtrat ist überzeugt, dass bei den öffentlichen Planaufgaben nach Strassenverkehrsgesetz und dem Wasserwirtschaftsgesetz alle notwendigen Unterlagen publiziert werden, damit sachgerechte Einwendungen gemacht werden können. So werden auf der diesbezüglichen städtischen Internetseite grundsätzlich alle für das stufengerechte Projektverständnis massgebenden Dokumente (u.a. Projektbeschreibungen) in gut verständlicher Form veröffentlicht.

2.4 Veröffentlichungen im Bereich Strassenlärmsanierung

Auf der städtischen Internetseite werden zum Thema Strassenlärmsanierung diverse technische Berichte, Gutachten und Studien veröffentlicht und sind somit frei zugänglich.

2.5 Medienmitteilungen

Die Öffentlichkeit wird laufend mit Medienmitteilungen über die Tätigkeit der städtischen Behörden und Amtsstellen informiert, insbesondere auch über laufende Projekte in der Stadtverwaltung. Die Medienmitteilungen sind in möglichst einfacher Sprache verfasst, damit sich alle interessierten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger informieren können.

3. Veröffentlichung der in der Motion aufgezählten Angaben zu Studien, Planungen, Gutachten

Mit der Motion wird verlangt, dass folgende Angaben zu den für die Öffentlichkeit freigegebenen Studien, Planungen und Berichten veröffentlicht werden:

- o Auftraggeber
- o Kurzanzeige über die Aufgabenstellung
- o Vergabetermin
- o Abgabetermin der externen Dienstleister
- o Eingangsdatum
- o Freigabetermin durch den Stadtrat, allenfalls Kurzbegründung im Sinne von § 23 IDG betreffend enthaltene Einschränkungen der Veröffentlichung
- o Link zum Download der Datei

Es fällt auf, dass vier Datumsangaben veröffentlicht werden sollen, nämlich Vergabetermin, Abgabetermin der externen Dienstleister, Eingangsdatum und Freigabetermin durch den Stadtrat. Dem Stadtrat erschliesst sich nicht, worin der Mehrwert der Information bestehen soll bei einer Aufzählung aller dieser Daten. Damit die veröffentlichten Informationen zeitlich eingeordnet werden können, genügt die Angabe des Eingangs- bzw. Erstellungsdatums, allenfalls ergänzt mit dem Freigabetermin, sollte seither eine lange Zeitspanne verfließen sein.

4. Verbindliche Festlegung der Publikationen von bestimmten Angaben in der Informationsverordnung

In der Motion wird verlangt, dass in der Informationsverordnung verbindlich festgelegt werden soll, dass, wann und in welcher Form die Studien, Planungen und Gutachten auf der Webseite der Stadt Winterthur zu publizieren sind. Es wird behauptet, dass ein Anspruch auf Informationszugang bestehe und keine Gründe ersichtlich seien, um diesen Anspruch einzuschränken. Dem kann der Stadtrat nicht zustimmen. Gestützt auf die Bestimmungen des IDG ist es nicht möglich, verbindliche Kriterien festzulegen, bei deren Erfüllung in jedem Fall eine Veröffentlichung erfolgen muss, und verbindlich zu definieren, welche Informationen aus den Studien, Planungen und Gutachten zu veröffentlichen sind. Zentral und zwingend ist die Vorschrift von § 23 IDG, welche verlangt, dass in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss, da einer Veröffentlichung gesetzliche Bestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen können. Eine solche Interessenabwägung

betrifft einerseits die Frage, ob das entsprechende Dokument überhaupt veröffentlicht werden darf oder nicht. Vor allem bei Vorstudien, Variantenplanungen etc. überwiegen des öfteren die öffentlichen Interessen, dass nämlich die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess im Stadtrat und in der Stadtverwaltung beeinträchtigen würde, weshalb keine Veröffentlichung erfolgen darf. Andererseits ist die Interessenabwägung auch für den konkreten Inhalt vorzunehmen, wo es darum geht zu entscheiden, welche Informationen im betreffenden Dokument zugänglich gemacht werden dürfen und welche nicht. Entsprechend kann es vorkommen (und kommt es regelmässig vor), dass Dokumente zugleich zu veröffentlichende und nicht zu veröffentlichende Informationen enthalten. Solche nicht zu veröffentlichenden Informationen können insbesondere den Persönlichkeitsschutz Dritter betreffen. Die nicht zu veröffentlichenden Informationen müssen geschwärzt werden.

5. Zusatzaufwand

In der Motion wird geltend gemacht, es stelle nur mehr einen unbedeutenden Zusatzaufwand dar, den Auftrag noch in einer Liste zu erfassen und die Studien, Planungen und Gutachten zum Download bereit zu stellen. Der Stadtrat vertritt die Ansicht, dass dem nicht so ist. Es ist nicht nur eine einfache Liste auszufüllen, sondern dahinter steckt ein Aufwand, der sich als unverhältnismässig erweist. Im einzelnen betrifft dies:

5.1 Entscheid über die Freigabe von Informationen

Zuerst muss festgestellt werden, welche Studien, Planungen und Gutachten für die Öffentlichkeit freigegeben werden können. Dazu muss in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung im Sinne von § 23 IDG vorgenommen sowie die Vorschriften von § 16 IDG eingehalten werden (siehe dazu Ziffer 4 vorne).

5.2 Zuständigkeit für den Entscheid über die Freigabe der Informationen

Es stellt sich die Frage, wer diese Interessenabwägung vornimmt. Aus der Forderung in der Motion, es sei u.a. der Freigabetermin durch den Stadtrat zu veröffentlichen, ist zu entnehmen, dass das der Stadtrat sein soll.

5.3 Prozessablauf für den Entscheid über die Freigabe der Informationen

Damit der Entscheid des Stadtrats nachvollziehbar und auch dokumentiert ist, kann nicht einfach jedem Stadtrat eine Kopie von jedem Gutachten, von jeder Planung oder Studie zugestellt werden. Wie bei allen Geschäften, die der Stadtrat berät, wäre auch ein Geschäft über die Frage der Freigabe einer Studie, Planung oder Gutachten vorgängig durch das federführende Departement vorzubereiten. Dies geschieht mit einem schriftlichen Entwurf für einen Stadtratsbeschluss mit der entsprechenden Studie/Planung/Gutachten als Beilage. Dieses Geschäft muss durch die Stadtkanzlei traktandiert werden. In der Stadtratssitzung wird es vom Stadtrat beraten, d.h. er muss aufgrund des Vorschlags des Departements entscheiden, ob und wenn ja welche Teile der Studie/Planung oder des Gutachtens veröffentlicht werden und wann dies geschehen soll. Schliesslich muss der Stadtratsbeschluss von der Stadtkanzlei definitiv ausgefertigt und an die Empfänger zugestellt werden.

5.4 Veröffentlichung auf der städtischen Internetseite

Es muss eine Verwaltungsstelle bestimmt werden, die für die Veröffentlichung zuständig ist. Diese hat die zu veröffentlichenden Angaben auf der städtischen Internetseite aufzuschalten.

5.5 Löschung der veröffentlichten Informationen

Die Bearbeitung von Informationen nach IDG beinhaltet auch immer, dass darüber zu entscheiden ist, wie lange sie auf der städtischen Internetseite zugänglich sein sollen bzw. dürfen. Dieser Zeitraum muss festgelegt werden und dann ist in jedem Einzelfall dafür zu sorgen, dass die Löschung der veröffentlichten Angaben nach Ablauf dieses Zeitraums erfolgt.

6. Fazit

Insgesamt ist das IDG nicht darauf ausgelegt, dass alle Informationen grundsätzlich stets öffentlich sein sollen. Erstens decken die in § 23 IDG enthaltenen Ausnahmen einen nicht unwesentlichen Anteil der bei den Behörden vorhandenen Information ab und zweitens ermächtigt das Gesetz die Behörden dazu, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selber darüber zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt, in welcher Form und in welchem Umfang Daten bzw. Informationen bekannt gegeben werden.

Die internen Prozesse für den Entscheid über die Publikation von Studien, Planungen und Berichten sowie die Pflege und Bewirtschaftung der Publikationen auf der städtischen Internetseite würde, wie vorstehend gezeigt, einen unverhältnismässigen Aufwand generieren. Zudem ist in Erinnerung zu rufen, dass jeder von der Verwaltung verlangte Zusatzaufwand Ressourcen der städtischen Angestellten beansprucht. Die städtische Verwaltung ist nicht so aufgestellt, dass die Angestellten jederzeit weitere Zusatzaufgaben bewältigen können, ohne dass sich das in den Kosten (zusätzliche Stellen) oder der Arbeitsqualität niederschlägt. Der Stadtrat ist ausserdem der Ansicht, dass die von der Stadt Winterthur veröffentlichten Informationen die Bedürfnisse der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger nach öffentlich zugänglichen Informationen, auch was Aufträge an Dritte für Studien, Planungen und Gutachten betrifft, deckt. Die gesetzlich verlangten Veröffentlichungen von Informationen zu Studien, Planungen und Gutachten im Bereich der öffentlichen Ausschreibungen sowie zu Strassenbau- und Wasserbauprojekten werden eingehalten. Insgesamt liegt damit eine breite und angemessene Grundlage für den politischen Meinungsbildungsprozess vor. Kommt hinzu, dass Aufträge an Dritte deshalb vergeben werden, weil diese als Experten über Spezialwissen verfügen. Dementsprechend setzt das Studium von Studien, Planungen und Berichten oft technisches oder rechtliches Wissen oder zumindest ein überdurchschnittliches Interesse an der betreffenden Materie voraus. Dass die grosse Mehrheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ein explizites Interesse an solchen spezifischen, nicht bereits im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen sowie Strassenbau- und Wasserbauprojekten veröffentlichten Informationen hat, darf bezweifelt werden. Aus Sicht des Stadtrats rechtfertigt es sich deshalb nicht, den aufgezeigten, unverhältnismässigen Aufwand zu betreiben.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat darum, von einer Erheblicherklärung der vorliegenden Motion abzusehen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon