

Nr. 2770

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Akteneinsichtsrecht Geschäftsprüfungskommission (GPK): Kurzgutachten

Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission Nr. 2770 vom 19. September 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug erstatte ich Ihnen gemäss den §§ 13 und 20 GSO folgenden Bericht:

I Ausgangslage

Ich verweise auf das Kurzgutachten (Beilage 1) von Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Bratschi AG vom 15. August 2022 betreffend Akteneinsichtsrecht GPK.

II Ablauf der Kommissionsarbeit

Die GPK behandelte das Kurzgutachten an ihrer ordentlichen Sitzung in Sechser-Besetzung und in Anwesenheit von Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Bratschi AG, Sonya Schürmann, Leiterin Personaldienst, Beat Moos, Leiter Rechtsdienst, Stadtrat André Wicki, Vorsteher Finanzdepartement sowie Andreas Rupp, Finanzsekretär. Ein GPK-Mitglied war entschuldigt. Auf das Traktandum «Auskünfte aus der Verwaltung Stellungnahme Stadtrat, Rechtsgutachten» wird eingetreten.

III Erläuterungen der Vorlage

Prof. Dr. iur. Isabelle Häner erläutert und kommentiert das von ihr verfasste Kurzgutachten. Sie informiert anhand einer Präsentation (Beilage 2) zum Akteneinsichtsrecht der GPK Stadt Zug. Die wesentlichen Ausführungen sind der Präsentation zu entnehmen. Ergänzend werden folgende Punkte ausgeführt:

Ausgangslage (Folie 2)

Die Oberaufsichtskompetenz des Parlaments ist eine Funktion zwischen Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung. Das heisst, einerseits ist die Zuständigkeit der Exekutive (Stadtrat und Verwaltung) zu achten und zu respektieren, andererseits muss eine Kontrolle stattfinden können. Die Frage ist, wie weit diese Kontrolle gehen kann.

Allgemein anerkannte Grundsätze der Oberaufsichtskompetenz sind:

- Kein Weisungsrecht, nur Empfehlungen (dies respektiert die Gewaltenteilung)
- Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht = Grundbedingung, die Oberaufsicht ausüben zu können
- Rechts- und Zweckmässigkeitsprüfung, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung
- Keine thematischen Einschränkungen

Diese Prinzipien sind sehr abstrakt. Es ist Sache des Gesetzgebers dies zu konkretisieren. Die Grundlagen sind das Gemeindegesetz (GG), die Gemeindeordnung (GO) und die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (GSO).

Aufgaben der GPK (Folien 3 und 4)

- Das Gemeindegesetz weist dem Grossen Gemeinderat die Oberaufsichtskompetenz zu.
- Die Gemeinden können eine GPK einsetzen, davon hat die Stadt Zug Gebrauch gemacht.
- In der GO ist nicht abschliessend aufgezählt, was die GPK überprüft. Weil die Aufzählung nicht abschliessend ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Überprüfungsbefugnis auch die allgemeine Geschäftsführung des Stadtrates und der Verwaltung umfasst.
- Wesentlich ist, dass in der GSO auch das allgemeine Akteneinsichtsrecht festgehalten ist.
- Zeitpunkt der Aufsicht: Die Systematisierung (kontinuierlich oder sporadisch; begleitend oder nachträglich) hilft zu beurteilen, ob ein Aufsichtsinstrument, das ergriffen wird (z. B. Akteneinsichtsgesuch), verhältnismässig ist.

Informationsrechte (Folien 5 bis 8)

- Informationsrechte sind das Kernelement des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums. Nur wenn man Informationen erhält, kann auch eine Empfehlung abgegeben werden.
- Klare Regelung im Gemeindegesetz:
 - GPK kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einsicht in Protokolle und Akten der Gemeinde nehmen und damit Themen der Aufsicht selbst bestimmen
 - Organe der Gemeinden sind verpflichtet, der GPK zur Erfüllung ihrer Aufgabe Auskunft zu erteilen (Mitwirkungspflicht)
- Es ist somit grundsätzlich das Aufsichtsorgan, das sagt, ob etwas notwendig ist zur Erfüllung der Aufgabe. Es ist nicht Sache der Beaufsichtigten, das zu bestimmen.
- Die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates sagt klar, dass die GPK ein *uneingeschränktes Einsichtsrecht* in alle Akten der Verwaltung und der von der Stadt mitgetragenen Organisationen, Stiftungen und Gesellschaften hat.
- Es gibt dabei keine Beschränkung auf Akten des Stadtrates. Die Bestimmung aus dem Gemeindegesetz, dass man über die RPK gehen muss, kommt nicht zur Anwendung, weil das Gemeindegesetz das auf Überprüfungen beschränkt und nicht auf das Akteneinsichtsrecht.

Zu den Schranken des Einsichtsrechts:

Auch wenn die Geschäftsordnung sagt, es gebe keine Schranken, gibt es dennoch Schranken.

Diese sind:

1. Funktionsordnung der staatlichen Organe und Verhältnismässigkeitsprinzip sind vom Aufsichtsorgan (Parlament) zu respektieren.
 - *Geschäftsbegleitende Akteneinsichtnahme:*
 - Zuständigkeit des Stadtrates und der Verwaltung erlauben begleitende Ausübung des Akteneinsichtsrecht nur soweit für die Aufsicht erforderlich (politische und sachliche Dringlichkeit sind wegleitend):
 - In der Regel keine Notwendigkeit bei förmlichen Verwaltungsverfahren (z. B. Baubewilligungsverfahren) und beim Erlass von Verordnungen des Stadtrates
 - Eher notwendig bei laufenden, langdauernden Projekten mit umfassender Planung (z. B. Infrastrukturprojekte, EDV-Beschaffungsprojekte des Bundes)
 - *Nachträgliche Akteneinsichtnahme:*
 - Keine Beschränkung, da Exekutive und Verwaltung bereits entschieden haben

2. Verfassungsmässige Rechte, Persönlichkeitsschutz

Für die Einschränkung der Grundrechte muss eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein und das Verhältnismässigkeitsprinzip muss respektiert werden.

- *Die gesetzliche Grundlage* ist im Kanton Zug klar gegeben.
- *Verhältnismässigkeitsprinzip*: Es braucht eine Interessenabwägung.
 - Im vorliegenden Fall fällt das Interesse am Persönlichkeitsschutz wenig ins Gewicht, weil die GPK dem Amtsgeheimnis untersteht. Mit den Daten passiert per se nicht viel. Die GPK selber kann nicht direkt gegenüber der betroffenen Privatperson handeln, sondern es geht darum, gegenüber der Verwaltung Verbesserungen herbeizuführen.
 - Auf der anderen Seite ist das Interesse an der rechtsstaatlichen und demokratischen Kontrolle hoch zu gewichten.

Fazit: Im Regelfall unterstehen auch personenbezogene Daten dem Akteneinsichtsrecht der GPK.

Wichtige Ergänzung: Wenn die GPK Bericht erstattet, ist sie dafür selber dafür verantwortlich, dass die Personendaten genügend geschützt sind und nicht an die Öffentlichkeit gelangen.

Der GPK-Präsident bedankt sich an dieser Stelle vorab bei Frau Prof. Dr. iur. Isabelle Häner für die Erstellung und Präsentation ihres Kurzgutachtens.

IV Beratung

Fragen und Bemerkungen aus der Kommission

Frage: Hängt die starke Position der GPK, die vom Gutachten bestätigt wird, auch mit der Miliztätigkeit zusammen? Denn die GPK sei eine Milizbehörde im Gegensatz zum Stadtrat und zur Verwaltung.

Antwort: Dies könnte bei der Verabschiedung der Geschäftsordnung vielleicht eine Rolle gespielt haben. Ein Vergleich mit der Regulierung auf Bundesebene zeigt: Im Parlamentsgesetz war das Akteneinsichtsrecht zuerst nicht explizit reguliert. Das wurde gemacht, weil die Verwaltung sich sehr stark gegen solche Akteneinsichtnahmen wehrt. Das ist mitunter der Grund, weshalb es das Öffentlichkeitsprinzip gibt. Weil die Verwaltung sich sehr stark wehrt, wurde das Akteneinsichtsrecht verschärft, gut reguliert und differenziert geregelt.

Frage: Sind im Gutachten mit der Bezeichnung «GPK» jeweils nur das Gremium oder auch die einzelnen GPK-Mitglieder gemeint? Es wird dazu auf die Randnotiz 38 des Gutachtens verwiesen, wonach das Einsichtsrecht «auf die Erfüllung der Aufgaben der GPK beschränkt ist».

Frage: Ist für die Einsichtnahme eine Diskussion in der GPK erforderlich oder erhält ein GPK-Mitglied immer Einsicht, wenn es diese verlangt?

Antwort: Man ist beim Gutachten immer davon ausgegangen, dass das Gesamtgremium entscheidet und nicht ein einzelnes Mitglied.

Der GPK-Präsident verweist darauf, dass bei der Einsichtnahme durch einzelne Kommissionsmitglieder zu unterscheiden ist, dass bei der Visitation im Rahmen der Jahresrechnung jedes einzelne Kommissionsmitglied einen Auftrag des Gesamtgremiums hat, eine Prüfung vorzunehmen und Bericht zu erstatten. Ein GPK-Mitglied könne somit aber nicht einfach von sich aus und ohne Kenntnis der GPK zum Beispiel Informationen von der Personalabteilung verlangen.

Frage: Ist es korrekt, dass jedes GPK-Mitglied innerhalb einer Visitation absolutes Einsichtsrecht hat und das GPK-Mitglied die Interessenabwägung selber vornimmt oder ob die Einsichtnahme ins Gremium gebracht und diskutiert werden muss?

Antwort: GPK-Mitglieder haben im Rahmen einer Visitation eine klare Aufgabe. Das impliziert, dass ein GPK-Mitglied Einsicht in Akten erhält, die sie für die Visitation benötigt.

Ein Mitglied ergänzt, dass die Verweigerung der Akteneinsicht, die zur Veranlassung des Gutachtens führte, im Rahmen einer solchen periodischen Visitation der Jahresrechnung erfolgte, bei der Daten des vergangenen Rechnungsjahres angefordert wurden. Ein weiteres Mitglied führt aus, dass im Fazit genannt wurde, dass es in der Verantwortung der GPK liegt, dafür zu sorgen, dass die Daten bei der Berichterstattung nach aussen hinreichend geschützt sind.

Frage: Was heisst das nun konkret für unterschiedliche Dokumente? Als Beispiel wird das nicht öffentliche Dokument wie das GPK-Protokoll genannt, bei dem es sich um eine interne Berichterstattung handelt, welches aber an einen gewissen Personenkreis geht wie zum Beispiel an Mitarbeitende der Verwaltung und an die Fraktionschefinnen und Fraktionschefs des GGR.

Antwort: In Bezug auf den Bericht der GPK ist es Aufgabe des Oberaufsichtsorgans, den Bericht an das Parlament so zu verfassen, dass die Persönlichkeit nicht verletzt wird. Es gilt immer eine Interessensabwägung. Wenn eine Person von grossem öffentlichem Interesse im Fokus steht, kann unter Umständen auch ein Name genannt werden. Ansonsten ist jedoch grösste Zurückhaltung zu üben, vor allem wenn es um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung geht.

Der GPK-Präsident bestätigt, dass das bei den Kommissionsberichten bereits so gehandhabt wird und im GPK-Bericht keine Personennamen von Mitarbeitenden genannt werden.

Frage: Ist eine Anonymisierung auch bei den jeweiligen GPK-Protokollen notwendig, die eine Vorstufe zum GPK-Bericht darstellen und von verschiedenen anderen Personen gelesen werden, darunter Mitarbeitende der Verwaltung sowie die Fraktionschefinnen und Fraktionschefs?

Antwort: Die Personendaten müssen in diesem Fall bereits im Protokoll anonymisiert werden und dürfen auf keinen Fall an Personen ausserhalb der Kommission mitgeteilt werden. Das Amtsgeheimnis muss gewahrt werden.

Ein Mitglied findet die Information wichtig, dass in dieser Frage keine Unterscheidung gemacht wird zwischen dem Protokoll und dem GPK-Bericht. Ein weiteres Mitglied merkt an, dass solche Daten jeweils nicht Teil des Protokolls sind. Der Verteiler des Protokolls kann durchaus diskutiert werden (diese Frage wird später als GPK-Pendenz festgelegt).

Frage: Wird dieses Gutachten in irgendeiner Form weiteren Personen bekannt gemacht?

Der GPK-Präsident führt zum weiteren Vorgehen aus, dass es einen Kommissionsbericht zuhanden des Parlaments geben wird, was hiermit geschieht und dass dieser zur Kenntnisnahme im GGR traktandiert wird. Beilage wird das Kurzgutachten sein und mit Einverständnis von Frau Prof. Dr. iur. Isabelle Häner auch die erhaltene zusammenfassende Präsentation. Die Erkenntnisse aus dem Gutachten sind in Bezug auf die GPK wesentlich. Die Öffentlichkeit, der Stadtrat, die Verwaltung und der GGR selbst müssen über die Kompetenzen der GPK informiert werden. Dies auch im Hinblick auf die neue Legislatur.

Ein anderes Mitglied findet es ebenfalls wichtig, dass das Gutachten dem Parlament zur Kenntnis gebracht wird. Die GPK hat sich mit dem Stadtrat über eine Kompetenzsituation auseinandergesetzt. Diese Kompetenzsituation wurde geklärt. Dass das Ergebnis dem Parlament in Form einer Kenntnisnahme unterbreitet wird, wird als richtig befunden.

Der GPK-Präsident findet wichtig an dieser Stelle zu betonen, dass die GPK mit den jeweiligen Personendaten bisher immer korrekt und richtig umgegangen ist.

Stellungnahme der Leiterin Personaldienst: Sie bestätigt die Äusserung von Frau Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, dass die Verwaltung nicht gerne Daten herausgibt. Dies gelte auch für den Personaldienst der Stadt Zug. Mit dem nun dargelegten Akteneinsichtsrecht der GPK hat sie aber kein Problem, weil dieses gemäss Ausführungen dadurch begrenzt wird, dass keine Protokollierung stattfinden darf. Die Weitergabe der Daten nach aussen wird somit verhindert und der Persönlichkeitsschutz der Mitarbeitenden ist gegeben. Der ebenfalls anwesende Leiter Rechtsdienst der Stadt Zug nimmt das Gutachten als Zuhörer zur Kenntnis und hat keine weiteren Fragen oder Bemerkungen.

Ein Mitglied findet ebenfalls wichtig, dass der Grosse Gemeinderat in Kenntnis gesetzt wird, jedoch kann die Form der Mitteilung flexibel sein. Es braucht aber nicht zwingend einen Bericht. Zum Beispiel könnten diese Informationen auch an der Einführungsveranstaltung für GGR-Mitglieder zu Beginn der neuen Legislatur zur Verfügung gestellt werden. Ein anderes Mitglied findet wichtig, dass vor allem die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Verwaltung bei den Visitationen davon Kenntnis haben (Stadtrat und Abteilungsleitungen). Ein weiteres Mitglied findet ebenfalls richtig, wenn die Ratsmitglieder davon in Kenntnis gesetzt werden. Es fragt sich aber, ob in der GSO überhaupt vorgesehen ist, dass die GPK dem GGR einen Bericht zur Kenntnisnahme vorlegen kann, der dann im Parlament diskutiert wird.

Der GPK-Präsident führt aus, dass diese Möglichkeit besteht und die GPK früher bereits davon Gebrauch gemacht hat. Er führt zudem aus, dass Frau Prof. Dr. iur. Isabelle Häner das Gutachten nun in vereinfachter Form präsentiert hat. Mit dieser Hilfestellung und den Anmerkungen aus dem Protokoll wird er wie üblich und zur Zufriedenheit der GPK-Mitglieder einen Bericht verfassen. Er begründet ergänzend, dass es einen Bericht auch deshalb braucht, damit das Gutachten, wie jeder andere Kommissionsbericht, zukünftig auffindbar bleibt und nicht in Vergessenheit gerät. Zwei Mitglieder stimmen zu, dass dies ein gutes Argument für einen Bericht ist.

V Zusammenfassung

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen nimmt die GPK das Kurzgutachten „zum Akteneinsichtsrecht der GPK“ zustimmend zur Kenntnis und dankt der Verfasserin für Ihre Arbeit.

VI Antrag

Die GPK beantragt Ihnen,

- das Kurzugutachten zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 13. Oktober 2022

Für die Geschäftsprüfungskommission
Philip C. Brunner, Kommissionspräsident

Beilagen

- BEI1 Akteneinsichtsrecht GPK: Kurzugutachten vom 15. August 2022
- BEI2 Präsentation Akteneinsichtsrecht GPK Stadt Zug