

Die Zürcher Regierung will die Transparenz in der Verwaltung eindämmen

Still und leise versucht der Regierungsrat, eine Geheimhaltungsklausel ins Öffentlichkeitsgesetz zu schreiben – das stösst auf Kritik

GIORGIO SCHERRER

Und plötzlich ist da dieser neue Absatz im Gesetzesentwurf. Kurz und unauffällig ist er, man kann ihn leicht übersehen. Aber er hat potenziell verheerende Folgen für die Transparenz der Zürcher Behörden.

Entdeckt hat ihn Martin Stoll. Als Geschäftsführer des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch kämpft er seit langem für einen besseren Zugang zu Dokumenten von Behörden. Vor ein paar Wochen beschloss er, einen genauen Blick auf jenes Gesetz zu werfen, das bestimmt, was der grösste Verwaltungsapparat der Schweiz vor den Bürgerinnen und Bürgern geheim halten darf: das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG).

Dieses wird gerade komplett revidiert. Und dabei soll, zumindest wenn man den offiziellen Verlautbarungen des Kantons Glauben schenkt, alles besser werden. Von einer «Stärkung des Öffentlichkeitsprinzips» ist da die Rede, von einer «Stärkung der Transparenz», von «Modernisieren und Optimieren». Doch die Realität sieht etwas anders aus.

Fast alles ist öffentlich

Was die Verwaltung tut, ist grundsätzlich öffentlich und transparent: Dieses zentrale Prinzip des modernen Rechtsstaats – das Öffentlichkeitsprinzip – ist auch in der Zürcher Verfassung verankert. Die Idee dahinter ist simpel: Die Bevölkerung soll nicht einfach mit fertigen Beschlüssen konfrontiert werden, sondern nachvollziehen können, wie es zu diesen gekommen ist. Diese Transparenz – das ist die Idee – schafft Akzeptanz für die Entscheide der Verwaltung und die Möglichkeit, ihr auf die Finger zu schauen.

Konkret bedeutet das, dass jeder und jede von öffentlichen Organen interne Dokumente herausverlangen kann. Rund 200 Mal pro Jahr geschieht das bei der Zürcher Kantonsverwaltung. Sofern kein übergeordnetes Interesse, etwa die Sicherheit des Staates, im Weg steht, müssen die Behörden den Zugang gewähren. Zumindest sobald der Meinungsbildungsprozess zu einem Thema in der Verwaltung abgeschlossen ist.

Berichte, Protokolle, Auszüge aus Datenbanken oder Agenden finden so – meist via Medienschaffende – ihren Weg nach draussen. Vollständig gutgeheissen werden in der Regel etwas mehr als die Hälfte der Gesuche.

Ganz vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sind nur wenige Dokumente. In Zürich sind dies etwa Protokolle des Regierungsrats oder persönliche Notizen von Beamtinnen und Beamten. Doch genau das soll sich mit der aktuellen Revision ändern – und zwar ohne dass die Öffentlichkeit allzu viel davon mitbekommt.

Ein Satz – weitreichende Folgen

Martin Stolls Entdeckung versteckt sich in Paragraph 18 b des Gesetzesentwurfs. Dort steht: «Vom Informationszugang ausgenommen sind (...) bei den übrigen öffentlichen Organen die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen.»

Das Bemerkenswerte an diesem Satz ist, dass er auf einen Schlag einen grossen Teil der Behördenarbeit für geheim erklären würde, der bis jetzt öffentlich ist. So etwa Aufzeichnungen von Gesprächen mit Lobbyisten oder Protokolle interner Task-Forces wie zum Beispiel jener zum Lehrermangel.

«Protokolle der Verwaltung sind entscheidend für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips», sagt Martin Stoll. «Dort sieht man, welche Argumente diskutiert und abgewogen wurden, wie sich Chefbeamte zu einer Frage stellen. Kurz: Dank ihnen werden Entscheide erst richtig nachvollziehbar.»

Immer wieder stützen sich auch journalistische Recherchen auf interne Protokolle, die mittels Öffentlichkeitsgesetz herausverlangt werden. So etwa die



Was in der Verwaltung besprochen wird, soll öfter geheim bleiben – so will es zumindest der Regierungsrat.

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

Nachforschungen des «Beobachters» zur Task-Force Lehrermangel des Kantons, die während dreier Jahre nie getagt hatte. Oder eine Recherche der «NZZ am Sonntag», die dank einem Protokoll aus der Bundesverwaltung aufzeigen konnte, dass der Bund Warnungen des Nachrichtendienstes vor russischen Spionen ignoriert hatte.

Solche Recherchen will die Zürcher Regierung also künftig verhindern. «Man will sich nicht in die Karten schauen lassen», kritisiert Stoll. «Mit dieser Regel stünde Zürich mit einem Fuss im Geheimhaltungsprinzip.» Genauso fragwürdig wie die Einschränkung sei dabei die Art und Weise, wie der Passus in den Gesetzesentwurf gelangt sei, betont Stoll.

Niemand konnte sich äussern

Ursprünglich war die neue Regel nämlich gar nicht Teil des Gesetzes. In einem Vorentwurf der Regierung vom Juni 2022 fehlt sie komplett. Erst nach der Vernehmlassung – jenem Prozess, während dessen sich Parteien, Gemeinden und Interessengruppen äussern können – taucht die Geheimhaltungsklausel im fertigen Gesetzesentwurf auf.

Das bedeutet: Niemand konnte sich in der Vernehmlassung dazu äussern. Nicht erwähnt wird die Geheimhaltungsklausel auch in der Medienmitteilung zum IDG-Entwurf. Und selbst in den über hundertseitigen Erläuterungen zur Revision steht zu ihr nur ein einziger Satz. Die Gründe für die Ergänzung und deren seltsames Timing werden aber auch darin nicht ausgeführt. Sie wird jedoch unter dem Titel «Anpassungen gestützt auf die Vernehmlassung» geführt. Damit wird suggeriert, dass die Geheimhaltungsklausel eine Reaktion auf eine externe Rückmeldung ist.

Allerdings: In den Vernehmlassungsantworten – vom Kanton als Zusammenfassung publiziert – sucht man vergeblich nach der Forderung, interne Protokolle für geheim zu erklären. Martin Stoll vermutet deshalb, dass der Wunsch aus der Zürcher Verwaltung selbst gekommen sei. «Sie verkauft das neue Gesetz als Fortschritt in Sachen Transparenz, aber eigentlich ist es in zentralen Punkten ein Rückschritt.»

Neben der Protokollregel kritisiert Stoll auch eine zweite Neuerung: Die Zürcher Regierung will nämlich künftig das «Kollegialitätsprinzip» als expli-

ziten Grund ins Gesetz schreiben, der gegen eine Offenlegung von Dokumenten spricht. Konkret bedeutet das: Wenn es innerhalb der Verwaltung oder unter den Mitgliedern eines gewählten Gremiums Differenzen gibt, soll die Öffentlichkeit davon möglichst wenig erfahren.

Zwar gibt es im Gesetzesentwurf auch zwei Bestimmungen, die das Öffentlichkeitsprinzip stärken: Die Veröffentlichung von Behördendaten soll stärker gefördert werden. Und es soll die Stelle einer kantonalen Öffentlichkeitsbeauftragten geschaffen werden, die Behörden und Private berät sowie bei Streitfällen vermitteln kann.

Doch wurde gerade der letzte Punkt gar nicht von der Zürcher Regierung beschlossen, sondern vom Kantonsparlament. Dieses überwies im März 2022 eine entsprechende Motion – gegen den Willen des Regierungsrats.

Die Beamten schützen

Auch dass IDG-Gesuche im Grundsatz kostenlos sind, musste vor ein paar Jahren das Parlament durchsetzen. Martin Stoll vom Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch glaubt deshalb, dass es in der Zürcher Regierung an Willen zu mehr Transparenz fehlt. Er sagt: «Wird das Gesetz in

der jetzigen Form umgesetzt, wäre es deutlich strenger als etwa das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – und damit eine verpasste Chance.»

Und was sagt der Regierungsrat zum Vorwurf, die Verwaltung quasi durch die Hintertür zur Dunkelkammer machen zu wollen? Der Regierungssprecher Andreas Melchior schreibt auf Anfrage der NZZ, der Kanton wolle mit der Geheimhaltung von internen Protokollen die Meinungsbildung in der Verwaltung schützen. Die Beamtinnen und Beamten sollten sich «frei äussern können». Es gehe dabei auch um den «Schutz der Persönlichkeit der an den Sitzungen teilnehmenden Personen».

Fragen dazu, wie die Geheimhaltungsklausel in den Gesetzesentwurf kam, lässt Melchior unbeantwortet. Er schreibt bloss von einem «generellen Input», der dazu geführt habe. Woher dieser stammt, bleibt unklar.

Nur so viel lässt der Kanton ausrichten: «Der Schutz der Mitarbeitenden ist ein Anliegen, das der Regierungsrat berücksichtigen muss, auch wenn es von niemandem ausdrücklich geltend gemacht worden wäre.»

Was die Nennung des «Kollegialitätsprinzips» als Geheimhaltungsgrund angeht, spielt der Regierungssprecher die Wirkung der Änderung herunter. Bereits heute werde dieses Prinzip im Rahmen der Interessenabwägung angewendet. Nun soll laut dem Kanton also bloss explizit genannt werden, was bisher implizit der Fall war. An der Rechtslage, so Melchior, ändere sich damit nichts.

Parlament wird aktiv

Alles normal und harmlos also? Diese Frage wird der Kantonsrat beantworten müssen, wenn er über den Gesetzesentwurf abstimmt. Dessen Beratung wird laut der Präsidentin der zuständigen Kommission voraussichtlich in den nächsten Wochen beginnen.

Wie streng das IDG am Ende ausfallen wird, hat dabei auch Auswirkungen über Zürich hinaus. Immerhin umfasst sein Geltungsbereich nicht nur die Zürcher Kantonsverwaltung, sondern auch jene der Zürcher Gemeinden – zusammen der grösste Verwaltungsapparat der Schweiz. Damit hat das Zürcher Gesetz auch nationalen Vorbildcharakter.

In der parlamentarischen Arbeit dürfte eine Frage besonders zu reden geben: wie genau es kam, dass die Zürcher Regierung still und leise eine Geheimhaltungsklausel in ihr Transparenzgesetz schreiben wollte. Die Antwort darauf halten dabei ironischerweise genau jene Dokumente bereit, die nun vor der Öffentlichkeit verborgen werden sollen: die internen Protokolle der Verwaltung.

ANZEIGE

Jürg Hoss • Liquidator

Villen- Liquidation mit Panoramasischt

Im Auftrag des Willensvollstreckers gelangt die komplette Einrichtung sowie Kunst, Gartenskulpturen, Silber, Asiatica, Schmuck etc. aus einer aussergewöhnlichen Villa im Detail zum Verkauf.

Details/Bilder: www.hossliquidator.ch



Freie Besichtigung und Verkauf:

Donnerstag und Freitag, 14./15. September 2023 von 9.00 bis 17.00 Uhr

Samstag, 16. September 2023 von 9.00 bis 15.00 Uhr

Weidbrunnenstr. 13, 8135 Langnau am Albis
(Bus 240 bis Albispasshöhe, 4 Gehminuten / Parkplatz Albispas)

www.hoss-liquidator.ch