

Regierungsratsbeschluss

vom 23. April 2019

Nr. 2019/657

KR.Nr. I 0043/2019 (VWD)

Interpellation Fraktion SP/junge SP: Transparenz in den Gemeinden Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Der Kanton Solothurn kennt das Öffentlichkeitsprinzip seit 2003. Speziell ist in unserem Kanton, dass Regierungsrats- und Gemeinderatssitzungen in der Regel öffentlich sind. Trotzdem gibt es immer wieder Rückmeldungen aus der Bevölkerung, dass in einigen Gemeinden sehr viele Geschäfte unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelt werden, und die Einwohner so ausgeschlossen werden.

Im Gemeindegesetz ist geregelt, wie mit Protokollen z.B. aus Gemeindeversammlungen oder Gemeinderatssitzungen umgegangen werden muss. Protokolle müssen geschrieben und auch veröffentlicht werden. Die Art der Veröffentlichung wird nicht genauer festgelegt. Es gibt Gemeinden, in denen die Protokolle in der Gemeindeverwaltung vor Ort gelesen werden müssen, sie werden nicht auf der Homepage veröffentlicht. Dies erscheint heutzutage nicht mehr zeitgemäss.

Auch bezüglich anderer Angebote (z.B. Einsicht in Erlasse und Gesuche) ist der Grad der Digitalisierung in den Gemeinden sehr unterschiedlich.

In diesem Zusammenhang bitten wir um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie werden Protokolle von Gemeindeversammlungen, Gemeindeparlaments- und Gemeinderatssitzungen in den Gemeinden gemäss Gemeindegesetz (GG) § 28 Abs. 1 und § 29 Abs. 1 verfasst und veröffentlicht?
2. Die Verhandlungen der Gemeindeversammlung, des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates sind in der Regel öffentlich. Bietet dafür jede Gemeinde Gewähr? Und können die entsprechenden Unterlagen rechtzeitig eingesehen werden?
3. Aus wichtigen Gründen kann das jeweilige Organ beschliessen, die Öffentlichkeit auszuschliessen. Bei welchen Geschäften kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden?
4. Im Zuge der Digitalisierung werden Dienstleistungen am Schalter laufend abgebaut und Onlineangebote zum Teil ausgebaut, dies jedoch längst nicht flächendeckend. Gibt es einen Überblick über Onlineangebote in den Gemeinden bezüglich Gesuche, Erlasse, An- und Abmeldungen, weitere Formulare für Einwohnerinnen und Einwohner? Falls nicht, ist der Regierungsrat bereit, diesbezüglich einen Überblick zu verschaffen und sich dafür einzusetzen, dass die Gemeinden flächendeckend ein bürgerfreundliches Onlineangebot anbieten?
5. Gemäss § 41 des GG muss jede Gemeinde ein sicheres Archiv führen. Kann der Regierungsrat bestätigen, dass in allen Gemeinden sowohl manuell geführte oder elektronisch gespeicherte Datenbestände archiviert werden und diese vor Schäden und Einbruch gesichert sind? Falls nein, welche Lücken bestehen und wie gedenkt der Regierungsrat, diese zu schliessen?
6. Das Amt für Gemeinden hat in bestimmten Bereichen eine Aufsichtspflicht gegenüber den Gemeinden. In welchen Bereichen ist dies der Fall? Werden Ergebnisse über Evaluationen konsequent veröffentlicht? Falls nicht, welche bleiben unter Verschluss und welche werden veröffentlicht?

7. Sind die Gebühren, welche von kommunalen und kantonalen Behörden für Auskünfte erhoben werden, so gestaltet, dass sie auch für Einwohner mit geringem Budget bezahlbar sind?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Seit dem 1. Januar 2003 ist im Kanton Solothurn das neue Informations- und Datenschutzgesetz in Kraft (BGS 114.1; InfoDG). Dieses Gesetz gilt für alle Behörden und damit auch für die Behörden der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden. Mit dem InfoDG wurde im Kanton Solothurn das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt. Das bisherige Prinzip "Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt" wurde ersetzt durch das "Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt". Das Öffentlichkeitsprinzip sieht den freien Zugang zu Dokumenten vor. Dieser Anspruch gilt jedoch nicht absolut, sondern nur soweit nicht ein Gesetz oder schützenswerte private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.

Das InfoDG sieht weiter vor, dass Behörden aktiv über Tätigkeiten von allgemeinem Interesse informieren müssen. Aufgrund der heterogenen Struktur der Gemeinden wurde bewusst darauf verzichtet, den Gemeinden diesbezüglich enge und weitreichende Vorgaben zu machen. So bestimmt § 7 Abs. 3 InfoDG, dass die Gemeinden nach ihren Möglichkeiten informieren. Die Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden sind sehr verschieden; während die meisten Einwohnergemeinden über eine professionelle Verwaltung und einen Internetauftritt verfügen, werden viele Bürger- und Kirchgemeinden im Nebenamt geführt und verfügen über keine Angestellten, welche ihre Tätigkeit für die Gemeinde hauptberuflich ausüben. Dementsprechend fehlen vielerorts die personellen Ressourcen, um einen eigenen Internetauftritt zu bewirtschaften.

Vom Öffentlichkeitsprinzip gemäss InfoDG ist die Sitzungsöffentlichkeit zu unterscheiden. Die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen, der im Kanton Solothurn eine grosse Bedeutung zukommt, geht aus dem Gemeindegesetz hervor. In anderen Kantonen erfolgen diese Beratungen nicht öffentlich, auch nicht in Kantonen, welche das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Frage 1:

Wie werden Protokolle von Gemeindeversammlungen, Gemeindeparlaments- und Gemeinderatssitzungen in den Gemeinden gemäss Gemeindegesetz (GG) § 28 Abs. 1 und § 29 Abs. 1 verfasst und veröffentlicht?

Die Protokolle haben gemäss § 28 Abs. 1 GG alle wesentlichen Vorgänge (Anträge von Gemeinderat und aus der Versammlung, Inhalt der Wortmeldungen, Beschlüsse und Abstimmungsergebnisse) zu enthalten. Nach § 29 Abs. 1 GG sind die Vorschriften von § 28 sinngemäss im Gemeindeparlament und im Gemeinderat anzuwenden. Verantwortlich für die Protokollführung ist der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin (vgl. § 131 Abs. 2 lit. b Ziffer 2 GG). Das Protokoll wird schriftlich verfasst; in einigen Behörden ist es Praxis, dass die Verhandlungen mit Zustimmung der Beteiligten auf Tonträger aufgezeichnet werden, um bei der schriftlichen Protokollierung als Hilfsmittel eingesetzt werden zu können.

Es gibt keine kantonalen Vorschriften, welche eine Veröffentlichung der Protokolle verlangen würden. Das Gemeindegesetz gibt in § 31 Abs. 2 einzig vor, dass die Stimmberechtigten die Protokolle einsehen dürfen und das InfoDG verlangt, dass die Gemeinden über ihre Tätigkeiten von allgemeinem Interesse berichten müssen (§ 7 Abs. 1 und Abs. 3 InfoDG). Einzelne Gemeinden veröffentlichen im Internet das gesamte Protokoll (mit Ausnahme der nicht-öffentlichen Traktanden), andere schalten Beschlussprotokolle auf der gemeindeeigenen Homepage auf, einzelne benutzen Wochenblätter wie den Anzeiger, um über die Vorgänge in den Gemeindebehörden zu informieren. Bei allen Gemeinden können die Stimmberechtigten die Protokolle auf der Gemeindeverwaltung einsehen.

Was die Veröffentlichung von Gemeinderatsprotokollen auf dem Internet betrifft, rät die Informations- und Datenschutzbeauftragte des Kantons in ihrem Tätigkeitsbericht des Jahres 2013 zu Zurückhaltung (siehe Tätigkeitsbericht der Beauftragten für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn, Seite 13). Weil die Protokolle den Sitzungsverlauf abbilden, sind in den Protokollen auch die Voten und Meinungen der einzelnen Gemeinderatsmitglieder wiedergegeben. Dabei handelt es sich mehrheitlich um spontane Äusserungen im Rahmen einer Diskussion im Hinblick auf eine Lösungsfindung. Aus dem Zusammenhang gerissen können solche Voten falsch verstanden werden. Weil die Protokollberichtigung erst im nächsten Protokoll erfolgt, ist es zudem denkbar, dass Wortmeldungen in einem Protokoll nicht korrekt wiedergegeben werden. Werden die Protokolle gesamthaft im Internet publiziert, werden sie von Suchmaschinen indexiert, entziehen sich der Kontrolle und können nicht mehr gelöscht werden. Einzelne Äusserungen können deshalb auch nach Jahren mittels Suchmaschinen den einzelnen Ratsmitgliedern zugeordnet werden. Diese Art der Öffentlichkeit wurde mit der im Gemeindegesetz vorgesehene Sitzungsöffentlichkeit nicht anvisiert. Die Informations- und Datenschutzbeauftragte rät den Gemeinden deshalb, nicht die gesamten Wortprotokolle, sondern Zusammenfassungen oder die Gemeinderatsbeschlüsse auf dem Internet zu publizieren.

3.2.2 Frage 2:

Die Verhandlungen der Gemeindeversammlung, des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates sind in der Regel öffentlich. Bietet dafür jede Gemeinde Gewähr? Und können die entsprechenden Unterlagen rechtzeitig eingesehen werden?

Gemäss § 22 Abs. 1 und § 24 Abs. 3 GG sind die benötigten Unterlagen während der Einladungsfrist zu Gemeindeversammlungen, Gemeinderats- oder Parlamentsitzungen aufzulegen. Die Gemeinden haben diese Bestimmungen zu befolgen.

In der Beratungspraxis zeigt sich, dass viele Gemeinden für das Thema sensibilisiert sind und bestrebt sind, Transparenz bezüglich der Behördentätigkeit zu schaffen. Gleichzeitig gilt es jedoch auch die Datenschutzbestimmungen einzuhalten. So können beispielsweise konkrete Abrechnungen in Sozialhilfefällen oder individuelle Steuerrechnungen nicht eingesehen werden.

3.2.3 Frage 3:

Aus wichtigen Gründen kann das jeweilige Organ beschliessen, die Öffentlichkeit auszuschliessen. Bei welchen Geschäften kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden?

Das Öffentlichkeitsprinzip findet seine Grenzen an gesetzlichen Geheimhaltungspflichten, schützenswerten privaten Interessen oder wichtigen öffentlichen Interessen. Die Geschäfte, welche nicht öffentlich sind, sind bei der Traktandierung als nicht öffentlich zu bezeichnen und die Einzelheiten und die dazugehörigen Unterlagen sind somit für Personen, die nicht Mitglied der entsprechenden Behörde sind, nicht zugänglich. Die Informations- und Datenschutzbeauftragte hat dazu auf ihrer Homepage ein Merkblatt mit einer Checkliste publiziert.

Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit sind gemäss dem Merkblatt gesetzliche Geheimhaltungspflichten wie beispielsweise das Steuergeheimnis, das Submissionsgeheimnis oder die

Schweigepflicht gemäss Sozialversicherungsrecht. Schützenswerte private Interessen führen bei Administrativ-, Disziplinar-, Verantwortlichkeitsverfahren und bei Personalangelegenheiten zum Ausschluss der Öffentlichkeit. Ebenso kann die Tatsache, dass ein Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis vorliegt, dazu führen, dass die Beratung nicht öffentlich erfolgt. Letztlich können auch wichtige öffentliche Interessen, wie beispielsweise Sicherheitsinteressen, zum Ausschluss der Öffentlichkeit führen. In gewissen Ausnahmefällen kann sogar die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde ein genügend grosses öffentliches Interesse für den Ausschluss der Öffentlichkeit darstellen.

3.2.4 Frage 4:

Im Zuge der Digitalisierung werden Dienstleistungen am Schalter laufend abgebaut und Onlinenangebote zum Teil ausgebaut, dies jedoch längst nicht flächendeckend. Gibt es einen Überblick über Onlineangebote in den Gemeinden bezüglich Gesuche, Erlasse, An- und Abmeldungen, weitere Formulare für Einwohnerinnen und Einwohner? Falls nicht, ist der Regierungsrat bereit, diesbezüglich einen Überblick zu verschaffen und sich dafür einzusetzen, dass die Gemeinden flächendeckend ein bürgerfreundliches Onlineangebot anbieten?

So verschieden wie die 309 Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden sind, so unterschiedlich ist auch der Grad der Digitalisierung und das Onlineangebot der einzelnen Gemeinden. Wie dargelegt, existieren Gemeinden, welche über keinen eigenen Internetauftritt verfügen, während andere ihren Gemeindeangehörigen eine breite Palette von Informationen, Reglementen, Formularen und Merkblättern zur Verfügung stellen. In den meisten Einwohnergemeinden stehen mindestens die wichtigsten Reglemente wie Gemeindeordnung, Baureglement und Gebührenordnung auf dem Internet zur Einsicht bereit. Von Seiten des Kantons werden jedoch keine systematischen Erhebungen in diesem Bereich durchgeführt.

Bereits heute setzen wir uns aktiv und zusammen mit den Gemeinden dafür ein, ein bürgerfreundliches Online-Angebot anbieten zu können. Mit RRB Nr. 2018/2019 haben wir am 18. Dezember 2018 die E-Government-Strategie für die nächsten Jahre verabschiedet. Mit den E-Government-Angeboten sollen Wirtschaft und Bevölkerung behördliche Leistungen und Meldepflichten einfach und effizient über das Internet abwickeln können. Gemäss Leitbild sollen Kanton und Gemeinden E-Government-Entwicklungen gemeinsam nutzen. Die Gemeinden werden in die Entwicklung von Infrastrukturen und Leistungen im Rahmen der einzelnen Projekte mit einbezogen. Anlassbewilligungen, Bewilligungen für das Gewerbe, Meldeprozesse der Einwohnerdienste oder der Bezug von amtlichen Dokumenten sollen in Zukunft per Internet möglich sein. Aktuell wurden im März 2019 fünf Pilotgemeinden für den eUmzug freigeschaltet. In naher Zukunft sollen die weiteren Gemeinden in das Projekt integriert werden. Ziel ist es, ab nächstem Jahr möglichst flächendeckend die elektronische Zu-, Weg- und Umzugsmeldung anbieten zu können. Weitere Projekte im Rahmen der E-Government-Strategie werden folgen. Die Teilnahme der einzelnen Gemeinden ist freiwillig. Wir stellen fest, dass vor allem die Einwohnergemeinden daran interessiert sind, ihren Einwohnern im Rahmen ihrer Ressourcen ein umfassendes Online-Angebot zur Verfügung zu stellen.

3.2.5 Frage 5:

Gemäss § 41 des GG muss jede Gemeinde ein sicheres Archiv führen. Kann der Regierungsrat bestätigen, dass in allen Gemeinden sowohl manuell geführte oder elektronisch gespeicherte Datenbestände archiviert werden und diese vor Schäden und Einbruch gesichert sind? Falls nein, welche Lücken bestehen und wie gedenkt der Regierungsrat, diese zu schliessen?

Der Gesetzgeber sieht die Archivierungspflicht der Gemeinden vor. Verantwortlich für den Vollzug sind die Gemeinden. In welchem Umfang jede einzelne Gemeinde ihren Archivierungspflichten nachkommt, wird vom Kanton nicht systematisch erhoben, dementsprechend ist uns auch nicht bekannt, welche Lücken allenfalls bestehen.

Für die Führung der Archive hat das Departement Richtlinien erlassen, welche die Gemeinden bei der Umsetzung der Archivierungspflicht unterstützen sollen. Wir beabsichtigen zum jetzigen Zeitpunkt keine Massnahmen, die Umsetzung von § 41 GG systematisch zu kontrollieren. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die von den Gemeinden allenfalls beschlossenen Archivierungsreglemente vom Kanton nicht genehmigt werden müssen; der Gesetzgeber gewährt den Gemeinden in diesem Bereich eine grosse Autonomie. Der Kanton wirkt in diesem Bereich vor allem beratend und unterstützend mit.

3.2.6 Frage 6:

Das Amt für Gemeinden hat in bestimmten Bereichen eine Aufsichtspflicht gegenüber den Gemeinden. In welchen Bereichen ist dies der Fall? Werden Ergebnisse über Evaluationen konsequent veröffentlicht? Falls nicht, welche bleiben unter Verschluss und welche werden veröffentlicht?

Gemäss § 207 Abs. 1 GG beaufsichtigt der Regierungsrat das Gemeindewesen und stellt den Vollzug des Gemeindegesetzes sicher. Die Aufsicht betrifft grundsätzlich alle Bereiche der Gemeinden, welche im Gemeindegesetz geregelt sind, also insbesondere die Organisation, die politischen Rechte, die Führung des Finanzhaushaltes, personalrechtliche Belange und das Beschwerdeverfahren.

Besonderes Augenmerk wird auf die Führung des Finanzhaushaltes der Gemeinden gelegt. Die Gemeinden sind dazu verpflichtet, ihre Jahresrechnung vom Amt für Gemeinden zu prüfen und genehmigen zu lassen. Die diesbezüglichen Ergebnisse werden den Gemeindebehörden eröffnet und sind grundsätzlich öffentlich, wobei für die Information der Bevölkerung die Gemeinde zuständig ist.

Weiter sind Gemeindeordnungen und Dienst- und Gehaltsordnungen vom Departement zu genehmigen. Auch hier obliegt die Information der Bevölkerung den Gemeinden.

Das Amt für Gemeinden berät und unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung des Gemeindegesetzes. In aller Regel kontaktieren die Gemeindebehörden das Amt für Gemeinden telefonisch oder per E-Mail und der Austausch verläuft unkompliziert und informell. In Konflikten versucht das Amt zu vermitteln und ist den Behörden behilflich bei der rechtlichen Klärung der diversen Fragestellungen. Diese informellen Kontakte dienen regelmässig der Meinungsbildung und werden deshalb nicht bekannt gemacht.

Nicht zuletzt kann jedermann schriftlich bei uns im Einzelfall Aufsichtsbeschwerde erheben, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden (vgl. § 211 GG). Bei Missständen oder Entscheiden, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind, schreiten wir von Amtes wegen ein. Das Resultat einer aufsichtsrechtlichen Untersuchung des Kantons bzw. unser Entscheid über die Aufsichtsbeschwerde ist in der Regel öffentlich, soweit nicht gesetzliche Geheimhaltungspflichten, schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen einer Veröffentlichung entgegenstehen.

3.2.7 Frage 7:

Sind die Gebühren, welche von kommunalen und kantonalen Behörden für Auskünfte erhoben werden, so gestaltet, dass sie auch für Einwohner mit geringem Budget bezahlbar sind?

Will eine Behörde für eine Amtstätigkeit Gebühren erheben, braucht es dafür eine gesetzliche Grundlage. Bei der Bemessung der Gebühr im Einzelfall gelten die Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips. Es ist vom Wert der Leistung auszugehen. Der Gesamtertrag der Gebühren darf die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen, und nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für den Ab-

gabepflichtigen hat (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2016, 7. Auflage, RZ 2777 ff.).

Die Gebühren der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden sind in den gemeindeeigenen Gebührenrentarifen oder den jeweiligen Spezialerlassen (Baureglement, Einbürgerungsreglement, etc.) geregelt. Einen systematischen Überblick dazu gibt es nicht. Die Höhe einer Gebühr im Einzelfall kann allenfalls im Beschwerdeverfahren überprüft werden.

Die kantonalen Gebühren sind im Gebührenrentarif vom 8. März 2016 (BGS 615.11; GT) geregelt. Die Gebühren werden von der gesuchstellenden Person, die eine bestimmte Dienstleistung in Anspruch nimmt, als Gegenleistung für den Aufwand, die sie dabei verursacht, erhoben. Gemäss dem kantonalen Gebührenrentarif ist dabei auf Stufe Kanton nicht jede Dienstleistung kostenpflichtig. Für mündliche Auskünfte, Beratungen, Nachforschungen etc. werden nur dann Gebühren erhoben, soweit sie das übliche Mass überschreiten und keine spezielle Gebühr für das Rechtsgeschäft erhoben wird (vgl. § 20 Abs. 1 lit. b GT). Telefonische Beratungen, Anfragen per E-Mail und dergleichen sind in der Regel kostenlos, weil sie das übliche Mass nicht überschreiten. Ebenfalls kostenlos ist gemäss § 40 Abs. 1 InfoDG der Zugang zu amtlichen Dokumenten des Kantons und der Gemeinden, ausser, der Zugang verursacht einen besonderen Aufwand (aufwändige Recherchen, Anonymisierung von Urteilen, etc.; vgl. § 40 Abs. 2 lit. a InfoDG) oder es werden Datenträger oder Fotokopien abgegeben (§ 40 Abs. 2 lit. b InfoDG). Für die Einsichtnahme in die Register der Datensammlungen und für die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen im Zusammenhang mit den §§ 26-30 InfoDG werden keine Kosten erhoben.

Für die Einsicht in Gemeinderatsprotokolle, Protokolle der Gemeindeversammlungen und für die Einsicht in andere amtliche Dokumente werden somit in der Regel keine Gebühren erhoben, weil sich der Aufwand der jeweiligen Behörde für die Auskunftserteilung in Grenzen hält.

Von den finanziellen Verhältnissen der Einwohner hängt die Höhe der Gebühr grundsätzlich nicht ab. So ist beispielsweise der Aufwand der Einwohnerkontrolle für die Ausstellung einer Wohnsitzbescheinigung immer etwa derselbe, egal ob sie für eine vermögende Person ausgestellt wird oder für eine Person in wirtschaftlich knappen Verhältnissen. Auf Stufe Kanton kann die Behörde jedoch gemäss § 14 Abs. 1 GT in Härtefällen Zahlungserleichterungen gewähren.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4858)
Amt für Gemeinden (3)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat