

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 5. Dezember 2018

### 1035.

#### **Schriftliche Anfrage von Marcel Bührig betreffend Beurteilung des Öffentlichkeitsprinzips im Zusammenhang mit der teilweise verweigerten Herausgabe oder der eingeschränkten Form der Einsichtnahme von Dokumenten betreffend der Informationssicherheitspolitik der Stadt und der Zustandsanalyse zum Mitteldamm des Kraftwerks Letten**

Am 12. September 2018 reichte Gemeinderat Marcel Bührig (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/345, ein:

«Mit Stadtratsbeschlusse 634/2014 vom 9. Juli 2014 hat der Stadtrat die Informationssicherheitspolitik der Stadt Zürich und das Handbuch Informationssicherheit der Stadt Zürich in Kraft gesetzt. Beide Dokumente werden im Beschluss für die Stadtverwaltung verbindlich erklärt, mit dem Hinweis "aktuell abrufbar unter IT-Regelungen". Gemäss Erläuterungen im Stadtratsbeschluss definiert die Informationssicherheitspolitik die allgemeinen Zielsetzungen und Prinzipien im Umgang mit Informationen, wähen das Handbuch den sogenannten "Basisschutz" umfassend beschreibe.

Anfang Jahr hat eine Privatperson gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip ein Gesuch an die OIZ gerichtet, um die zwei Beilagen zum STRB 634/2014 auf elektronischem Weg zu erhalten. Das Gesuch führte einerseits zum Ergebnis, dass der Zugang zum Handbuch Informationssicherheit (Beilage 2) nicht gewährt werde, "gestützt auf § 23 Abs. 2 Ziff. c. IDG (Gefährdung von Sicherheitsmassnahmen)". Für das Dokument Informationssicherheitspolitik (Beilage 1) andererseits machte die OIZ zwar keine Gründe für eine Zugangseinschränkung nach § 23 IDG geltend, erklärte aber, es werde "extern nur auf Papier" zur Verfügung gestellt. Rückfragen nach den Gründen, weshalb die OIZ den Zugang nach § 20 IDG auf die Papierform einschränke, wurden lediglich dahingehend beantwortet, es sei "dem öffentlichen Organ überlassen, in welcher Form Informationen herausgegeben werden" und Dokumente zur IT-Sicherheit versende man extern "prinzipiell nicht via eMail".

Ein ähnlich eigenartiges Verständnis des Öffentlichkeitsprinzips kam kürzlich in der Antwort des Stadtrats vom 11. April 2018 auf die Schriftliche Anfrage GR Nr. 2018/64 zum Ausdruck, wo die Zustandsanalysen zum Mitteldamm des Kraftwerks Letten nicht in digitaler Form beigefügt wurden, sondern nur "nach Voranmeldung beim ewz eingesehen werden [können], da diese nicht zur Veröffentlichung bestimmt waren". Umgekehrt wird zuletzt in der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage GR Nr. 2018/67 vom 9. Mai 2018 in der Antwort auf Frage 6 (Auswertung des ersten Formel-E-Rennens und allfällige Bewilligung für Wiederholungen) hervorgehoben, die Ergebnisse "unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip und werden öffentlich gemacht".

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Weshalb wurden die die Beilagen 1 und 2 zum STRB 634/2014 nicht im Internet publiziert, obwohl es sich offensichtlich um einen Fall handelt, wie er im STRB 343/2011 («IDG-Status von Stadtratsbeschlüssen») in Abschnitt 6 als Ausnahme von der Regel festgehalten ist, nämlich «Beilagen, die ausdrücklich oder sinngemäss zum integrierenden Bestandteil des Beschlusses erklärt werden (z.B. Beschluss über ein Reglement)»?
2. Weshalb werden Beilagen zu Stadtratsbeschlüssen mit IDG-Status «öffentlich», die in die Kategorie «Beschlüsse generell-abstrakter Natur, einschliesslich verwaltungsinterner Anweisungen, Richtlinien usw.» (STRB 343/2011, Abschnitt 4) fallen, von der zuständigen Dienstabteilung teilweise unter Verschluss gehalten?
3. Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass ein Zugang der Öffentlichkeit zum Handbuch Informationssicherheit, das offensichtlich im Intranet für alle Mitarbeitenden der Stadtverwaltung frei abrufbar ist, zu einer «Gefährdung von Sicherheitsmassnahmen» führen würde? Wenn Ja, hält der Stadtrat weiterhin an der vollständigen Geheimhaltung des Handbuchs Informationssicherheit fest, selbst wenn in Rechnung gestellt wird, dass etwa das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISS) entsprechende Dokumente für die Bundesverwaltung frei verfügbar im Internet bereithält?
4. Welche Berechtigung hat nach Ansicht des Stadtrats der Standpunkt der OIZ, Dokumente zur IT-Sicherheit «prinzipiell», d.h. auch dann nicht per E-Mail an externe Empfänger zuzustellen, wenn es sich um Informationen handelt, die unter das Öffentlichkeitsprinzip fallen?
5. Ist der Stadtrat der Meinung, dass die OIZ als öffentliches Organ nach Gutdünken darüber entscheiden kann, in welcher Form es den gesetzlichen Anspruch auf Zugang nach § 20 IDG erfüllt, auch wenn der Zugang explizit in elektronischer Form erbeten wird und wie Im Fall des Dokuments Informationssicherheitspolitik weder Gründe für eine Einschränkung nach § 23 IDG vorliegen noch Personendaten betroffen sind?

6. Welchen Sinn sieht der Stadtrat in einer Einschränkung des Zugangs auf ein Papierexemplar oder auf eine Einsichtnahme vor Ort, wenn grundsätzlich jede/r Interessent\*in eine Kopie verlangen, diese digitalisieren und der Allgemeinheit im Netz zur Verfügung stellen kann? (Die Informationssicherheitspolitik der Stadt Zürich ist inzwischen auf <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch> zu finden).
7. Wie vereinbart der Stadtrat das Vorgehen der beiden erwähnten Dienstabteilungen (OIZ und ewz) mit den Kommunikationsleitlinien vom 1. März 2017, die betonen «Die aktive, offene Informationspolitik orientiert sich am Gemeinwohl, schafft Transparenz und sorgt für die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen und staatlichem Handeln»? Hält er die geschilderte Praxis bei der Zugangsgewährung für in Einklang stehend mit den in STRB 83/2017 festgehaltenen Grundsätzen «aktiv und offen» oder «Es gilt digital vor Print»?
8. Welche Massnahmen erachtet der Stadtrat als angezeigt, um in der Verwaltung für eine konsequentere Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips zu sorgen und den zahlreichen städtischen Kommunikationsverantwortlichen (vgl. etwa GR Nr. 2015/1) den Mechanismus des Prinzips «access to one, access to all» näherzubringen? Sind gegebenenfalls verbindlichere Richtlinien des «zentralen Kompetenzzentrums Öffentlichkeitsgrundsatz» (Art. 4 der Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz, ÖGV) erforderlich, damit Gesuche um Informationszugang von allen Dienstabteilungen «nach vergleichbaren Standards bearbeitet werden» (Art 4 ÖGV)?»

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Das Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet die Stadt Zürich, von sich aus über Themen von allgemeinem Interesse zu informieren. Darunter fallen alle Themen von öffentlichem Interesse, die für die Meinungsbildung und für die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Belange wichtig sind. Es besteht also keine Pflicht für das öffentliche Organ, alle seine Informationen aktiv von sich aus, z. B. im Internet, zu publizieren.

Das Öffentlichkeitsprinzip gibt jeder Person grundsätzlich das Recht auf Zugang zu den bei einer staatlichen Stelle vorhandenen Informationen, wobei das Gesetz einzelne Ausnahmen vom freien Informationszugang vorsieht. Wird das Recht auf Zugang bejaht, entscheidet das öffentliche Organ über die Art des Zugangs. In Frage kommen insbesondere eine Einsichtnahme vor Ort oder eine Zustellung von Kopien der gewünschten Dokumente (entweder in Papierform oder elektronisch).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1** («Weshalb wurden die die Beilagen 1 und 2 zum STRB 634/2014 nicht im Internet publiziert, obwohl es sich offensichtlich um einen Fall handelt, wie er im STRB 343/2011 («IDG-Status von Stadtratsbeschlüssen») in Abschnitt 6 als Ausnahme von der Regel festgehalten ist, nämlich «Beilagen, die ausdrücklich oder sinngemäss zum integrierenden Bestandteil des Beschlusses erklärt werden (z. B. Beschluss über ein Reglement)»):

Wie in der Einleitung erwähnt, ist das öffentliche Organ nicht verpflichtet, jede einzelne seiner Informationen von sich aus zu veröffentlichen. Es ist zudem auch möglich, dass Stadtratsbeschluss und Beilagen im Einzelfall unterschiedlich behandelt und Beilagen nicht im Internet publiziert werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Beschluss eher abstrakte Regelungen beinhaltet, die Beilagen hingegen konkrete Inhalte umfassen und/oder detaillierte Umsetzungsregeln enthalten, deren öffentliche Publikation gemäss § 23 IDG (Gesetz über die Information und den Datenschutz, LS 170.4) zu verweigern ist.

**Zu Frage 2** («Weshalb werden Beilagen zu Stadtratsbeschlüssen mit IDG-Status «öffentlich», die in die Kategorie «Beschlüsse generell-abstrakter Natur, einschliesslich verwaltungsinterner Anweisungen, Richtlinien usw.» (STRB 343/2011, Abschnitt 4) fallen, von der zuständigen Dienstabteilung teilweise unter Verschluss gehalten?»):

Obwohl es sich unbestrittener Weise um verwaltungsinterne Richtlinien handelt, können, wie bereits in der Beantwortung zu Frage 1 erläutert, Beilagen in Einzelfällen einen anderen IDG-Status aufweisen als der zugrundeliegende Beschluss und sind dann auch nicht zwingend zu veröffentlichen.

**Zu Frage 3** («Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass ein Zugang der Öffentlichkeit zum Handbuch Informationssicherheit, das offensichtlich im Intranet für alle Mitarbeitenden der Stadtverwaltung frei abrufbar ist, zu einer «Gefährdung von Sicherheitsmassnahmen» führen würde? Wenn Ja, hält der Stadtrat weiterhin an der vollständigen Geheimhaltung des Handbuchs Informationssicherheit fest, selbst wenn in Rechnung gestellt wird, dass etwa das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISS) entsprechende Dokumente für die Bundesverwaltung frei verfügbar im Internet bereithält?»):

Der Stadtrat teilt die Auffassung, dass ein Zugang der Öffentlichkeit zum Handbuch Informationssicherheit zu einer Gefährdung von Sicherheitsmassnahmen führen kann. Der Zugang der Öffentlichkeit auf Informationen ist auch nicht mit dem Zugang von städtischen Mitarbeitenden auf Informationen vergleichbar, befinden sich doch die städtischen Mitarbeitenden in einem Anstellungsverhältnis zum öffentlichen Organ (Amtsgeheimnis). Im Personalrecht sind die entsprechenden Rechte und Pflichten, insbesondere auch die Konsequenzen bei einer Zuwiderhandlung geregelt. Der Stadtrat ist für die Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips hinsichtlich städtischer Informationen zuständig. Inwiefern die erwähnten Dokumente des Bundes mit den betreffenden Dokumenten der Stadt Zürich vergleichbar sind, auf welche Grundlagen sich der Bund bezüglich der Veröffentlichung bezieht und wie der Bund dies im konkreten Einzelfall beurteilt hat, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

**Zu Frage 4** («Welche Berechtigung hat nach Ansicht des Stadtrats der Standpunkt der OIZ, Dokumente zur IT-Sicherheit «prinzipiell», d.h. auch dann nicht per E-Mail an externe Empfänger zuzustellen, wenn es sich um Informationen handelt, die unter das Öffentlichkeitsprinzip fallen?»):

§ 10 IDV (Verordnung über die Information und den Datenschutz, LS 170.41) regelt den Grundsatz zur Gewährung des Informationszugangs. Dabei ist es dem öffentlichen Organ überlassen, wie, d. h. mittels welchem Medium, es den Informationszugang ermöglichen will. Bei § 10 Abs. 3 IDV handelt es sich um eine «Kann»-Vorschrift – somit ist das öffentliche Organ nicht verpflichtet, Informationen auf elektronischem Weg zur Verfügung zuzustellen. Eine solche Pflicht lässt sich auch nicht aus § 13 Abs. 1 IDV herleiten, denn das öffentliche Organ macht die Informationen nur «so weit möglich» in der zum amtlichen Gebrauch erstellten Form zugänglich.

**Zu Frage 5** («Ist der Stadtrat der Meinung, dass die OIZ als öffentliches Organ nach Gutdünken darüber entscheiden kann, in welcher Form es den gesetzlichen Anspruch auf Zugang nach § 20 IDG erfüllt, auch wenn der Zugang explizit in elektronischer Form erbeten wird und wie im Fall des Dokuments Informationssicherheitspolitik weder Gründe für eine Einschränkung nach § 23 IDG vorliegen noch Personendaten betroffen sind?»):

In der Stadt Zürich liegt die Kompetenz zur Beantwortung und zur Form der Beantwortung von Zugangsgesuchen bei den angefragten Departementen / Dienstabteilungen. Bei Eintreffen von Gesuchen zur Herausgabe von Informationen wird im Einzelfall überprüft, ob einer Bekanntgabe allenfalls ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss § 23 IDG entgegensteht. Danach entscheidet das öffentliche Organ darüber, auf welche Weise die Information bekannt gegeben werden soll. Auch wenn im Regelfall Informationen digital übermittelt werden, kann es im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, dass eine Herausgabe auf Papier stattfindet. Für Informationen, die Aussagen zur IT-Sicherheit beinhalten, hat die Organisation und Informatik entschieden, diese ausschliesslich auf Papier herauszugeben; erstens wird eine offene Übermittlung via E-Mail nach wie vor als weniger sicher betrachtet als ein Postversand und zweitens kann eine E-Mail-Adresse weit einfacher verfälscht werden als eine Postadresse. Bei Bedarf – wie im vorliegenden Fall erfolgt – wird mit den Zuständigen des städtischen Kompetenzzentrums Öffentlichkeitsgrundsatz (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz [AS 170.400], also Stadtkanzlei und Rechtskonsulent) Rücksprache gehalten.

**Zu Frage 6** («Welchen Sinn sieht der Stadtrat in einer Einschränkung des Zugangs auf ein Papierexemplar oder auf eine Einsichtnahme vor Ort, wenn grundsätzlich jede/r Interessent\*in eine Kopie verlangen, diese digitalisieren und der Allgemeinheit im Netz zur Verfügung stellen kann? (Die Informationssicherheitspolitik der Stadt Zürich ist inzwischen auf <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch> zu finden)»):

Wie in der Antwort auf die Frage 6 erwähnt entscheidet das öffentliche Organ im Einzelfall darüber, in welcher Form es Informationen auf Gesuch hin verfügbar macht. Unabhängig von der Form, in welcher die Informationen zur Verfügung gestellt werden, hat die Stadt gemäss Öffentlichkeitsprinzip keinen Einfluss darauf, was danach mit diesen Informationen gemacht wird.

**Zu Frage 7 («Wie vereinbart der Stadtrat das Vorgehen der beiden erwähnten Dienstabteilungen (OIZ und ewz) mit den Kommunikationsleitlinien vom 1. März 2017, die betonen «Die aktive, offene Informationspolitik orientiert sich am Gemeinwohl, schafft Transparenz und sorgt für die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen und staatlichem Handeln»? Hält er die geschilderte Praxis bei der Zugangsgewährung für in Einklang stehend mit den in STRB 83/2017 festgehaltenen Grundsätzen «aktiv und offen» oder «Es gilt digital vor Print»):**

Der Zugang zu Informationen ist klar von der Kommunikation der Stadt zu unterscheiden. Die Kommunikationsleitlinien der Stadt regeln die Art und Weise der aktiven Information durch den Stadtrat und durch die Stadtverwaltung. Adressat ist die breite Öffentlichkeit.

Bei Zugangsgesuchen gemäss Öffentlichkeitsprinzip hingegen werden bestimmte Informationen auf Ersuchen einer Person reaktiv zugänglich gemacht (§ 24 IDG). Adressat der Information ist die gesuchstellende Person.

Für die Zugangsgewährung kann aufgrund der Regelungen im IDG und in der IDV nicht auf die städtischen Kommunikationsrichtlinien abgestellt werden. Massgebend sind die Vorgaben des Kantons. Zugangsgesuche nach IDG können zwar voraussetzungslos gestellt werden, jedoch steht jede Bekanntgabe unter dem Vorbehalt, dass bei einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse oder einer entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmung keine oder eine nur eingeschränkte Bekanntgabe erfolgt (§ 23 IDG). Wird die Herausgabe der Information beschränkt oder verweigert, erlässt die zuständige Stelle eine Verfügung (vgl. § 27 IDG), die beim Stadtrat angefochten werden kann.

Nur dann, wenn einer Herausgabe von Informationen von vornherein keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, kann auf die Interessenabwägung verzichtet werden. Infolgedessen ist auch der Anwendungsbereich des formlosen Verfahrens per mündlicher Anfrage oder per E-Mail grundsätzlich auf solche unproblematischen Zugangsgesuche beschränkt (vgl. § 10 Abs. 1 IDV). Zu denken ist dabei vorab an allgemeine Auskünfte zur Tätigkeit der öffentlichen Organe (§ 7 Abs. 1 IDV). Gemäss kantonalem Recht ist die formlose Anfrage hingegen unzulässig, sobald für die Vornahme der Interessenabwägung vertiefte Abklärungen zu treffen sind (§ 7 Abs. 2 IDV).

In den vorliegend geschilderten Fällen haben die zuständigen Dienstabteilungen nach Ansicht des Stadtrats ein IDG-konformes wie auch zweckmässiges Vorgehen gewählt, um den Zugang zu den ersuchten Informationen vollumfänglich zu gewährleisten. Ein Widerspruch zu den Kommunikationsrichtlinien des Stadtrats besteht aus den dargelegten Gründen nicht.

**Zu Frage 8 («Welche Massnahmen erachtet der Stadtrat als angezeigt, um in der Verwaltung für eine konsequentere Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips zu sorgen und den zahlreichen städtischen Kommunikationsverantwortlichen (vgl. etwa GR Nr. 2015/1) den Mechanismus des Prinzips «access to one, access to all» näherzubringen? Sind gegebenenfalls verbindlichere Richtlinien des «zentralen Kompetenzzentrums Öffentlichkeitsgrundsatz» (Art. 4 der Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz, ÖGV) erforderlich, damit Gesuche um Informationszugang von allen Dienstabteilungen «nach vergleichbaren Standards bearbeitet werden» (Art 4 ÖGV)?»):**

Das Öffentlichkeitsprinzip ist in der Stadt Zürich konsequent verwirklicht. Mit dem IDG und dem IDV hat der Kanton zudem kantonsweit verbindliche Vorgaben für die Bearbeitung von Zugangsgesuchen geschaffen. Insbesondere die Interessenabwägung nach § 23 IDG erfordert jedoch eine Einzelfallbeurteilung jedes Zugangsgesuchs, was einen entsprechenden Beurteilungsspielraum voraussetzt.

Insgesamt funktionieren die bestehenden Vorgehensweisen, um die notwendige Einheitlichkeit zu gewährleisten. So verfügt jedes Departement über eine geeignete, juristisch ausgebildete Person als Beauftragte oder Beauftragten Öffentlichkeitsgrundsatz. Diese sorgen innerhalb des Departements für den einheitlichen und korrekten Umgang mit Gesuchen (Art. 3 ÖGV). In komplexeren Fällen können sich die Beauftragten an den stellvertretenden Rechtskonsulenten des Stadtrats wenden, der die zentrale Anlaufstelle für IDG-Rechtsfragen ist (Art. 4 Abs. 2 ÖGV). Auch findet ein direkter Austausch zwischen den Beauftragten der Departemente statt. Der Stadtrat hält weitergehende städtische Richtlinien vor diesem Hintergrund nicht für erforderlich.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**