



Vollzug, Umsetzungskosten und Wirksamkeit des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Bericht an den Bundesrat

Ziele und Massnahmen des Öffentlichkeitsgesetzes

Ende 2004 beschlossen die eidgenössischen Räte mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BGÖ)¹, dass jeder Person das Recht zustehen soll, Einsicht in amtliche Dokumente der Bundesbehörden zu nehmen. Damit wurde in der gesamten Bundesverwaltung ein eigentlicher Paradigmenwechsel beim passiven Informationsverhalten eingeleitet. Galt bislang der Geheimhaltungsgrundsatz, nach dem jedes Dokument, das nicht ausdrücklich als frei zugänglich bezeichnet worden war, als geheim deklariert wurde, so gilt mit dem Öffentlichkeitsprinzip jedes Dokument als frei zugänglich, das nicht unter eine der abschliessend umschriebenen Ausnahmen fällt.

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 12. Februar 2003² darlegte, soll mit dem Öffentlichkeitsprinzip die Transparenz der Verwaltung gefördert werden. Er erhofft sich davon u. a. eine Stärkung der demokratischen Rechte, eine Erhöhung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in den Staat und mithin eine bessere Akzeptanz seiner Tätigkeiten. Innerhalb der Verwaltung soll das Öffentlichkeitsprinzip einen eigentlichen Kulturwandel bewirken. Anstelle der bisherigen Geheimhaltung soll ein offenes Informationsverhalten treten. Das dadurch veränderte Bewusstsein im Umgang mit Informationen soll sich u. a. bereits in der Herstellung der Dokumente niederschlagen, die grundsätzlich auf die Offenlegung ausgerichtet werden sollten. Des Weiteren wird als Folge des Öffentlichkeitsgesetzes auch eine klarere Regelung der Dokumentenführung in der Verwaltung erwartet, was sich positiv auf die Koordination, auf die Leistungsfähigkeit und auf die Wirksamkeit des staatlichen Handelns auswirken sollte.

Der Zugang zu den amtlichen Dokumenten soll einfach und rasch möglich sein. Aus diesem Grund wurde entschieden, den Vollzug dezentral zu organisieren. In der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (VBGÖ)³ hält der Bundesrat deshalb in Art. 20 fest, dass die Bundeskanzlei und die Departemente je mindestens eine Beraterin oder einen Berater für die Umsetzung des

¹ SR 152.3

² BBI 2003 1963

³ SR 152.31



Öffentlichkeitsprinzips bezeichnen, die die Verwaltungseinheiten beim Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes beraten und unterstützen. Sollte der Aufwand für die Gewährung des Zugangs mehr als geringfügig sein, können Gebühren erhoben werden. Wird der Zugang nicht oder nicht im gewünschten Umfang gewährt, so kann sich die gesuchstellende Person zur Schlichtung an den eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) wenden. Kommt auf diesem Weg keine Einigung zustande, so steht das ordentliche Verfahren – Erlass einer Verfügung durch die Behörde, die vor einer gerichtlichen Instanz angefochten werden kann – offen.

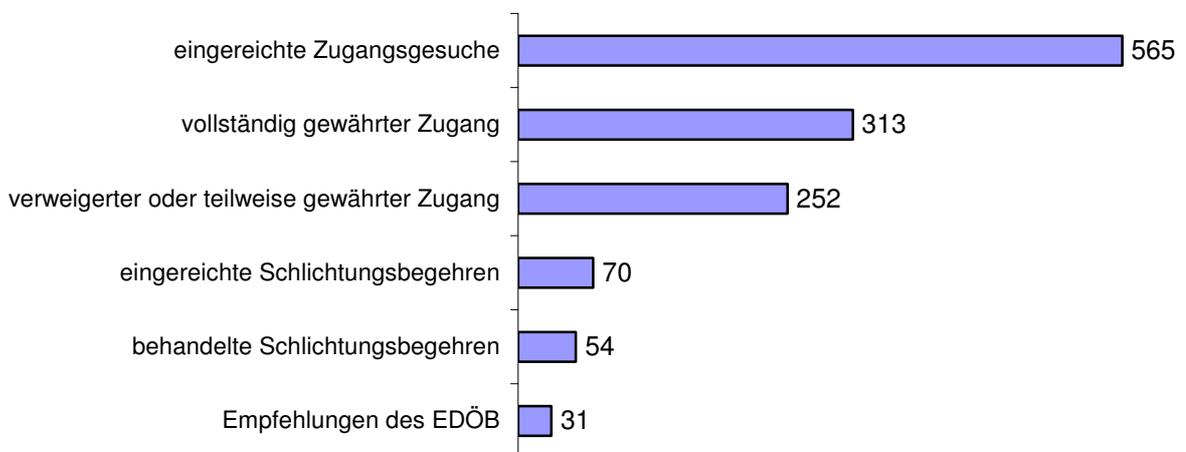
Gemäss Art. 19 BGÖ ist der EDÖB gehalten, den Vollzug und die Wirksamkeit des Gesetzes zu überprüfen und dem Bundesrat darüber sowie über die durch die Umsetzung verursachten Kosten regelmässig Bericht zu erstatten. Ein erster Bericht über die Umsetzungskosten ist innert drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes vorzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Anforderung nachgekommen.

Externe Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes

Das Öffentlichkeitsgesetz trat am 1. Juli 2006 in Kraft. Im Hinblick auf die Mitte 2009 erstmals anstehende Berichterstattung beauftragte der EDÖB das Institut des hautes études en administration publique (idheap) in Chavannes-près-Renens mit einer Evaluation des Gesetzes. Das Evaluationsteam unter der Leitung von Prof. Martial Pasquier überprüfte mittels Dokumentenanalysen und qualitativen Interviews die in den ersten zweieinhalb Jahren durch die Verwaltung erbrachten Leistungen, die dabei angefallenen Kosten, die erreichten Wirkungen und die Zweckmässigkeit des Vollzugs des Öffentlichkeitsgesetzes. Die Evaluatoren kommen in ihrem Bericht⁴ zu den folgenden zentralen Befunden:

Leistungen

Behandelte Gesuche von Juli 2006 bis Dezember 2008



⁴ Martial Pasquier/Philomène Meilland, Evaluation de la loi sur la transparence, idheap, Chavannes-près-Renens, 24. 04. 09, (vgl. Anhang).



Die Nachfrage nach Zugang zu amtlichen Dokumenten blieb mit 565 Gesuchen in den ersten 30 Monaten bescheiden. Die im Vorfeld der Einführung des Gesetzes von verschiedenen Dienststellen geäusserten Befürchtungen, dass die Verwaltung nach dessen Inkrafttreten von einer Flut von Gesuchen überrollt würde, erwiesen sich als haltlos.

Dieser Befund wird insofern relativiert, als dass die Evaluatoren darauf hinweisen, dass angesichts des dezentralen Vollzugs des Gesetzes keine einheitliche Definition dessen, was ein Zugangsgesuch ist, besteht, und dass auch die statistische Erfassung der eingegangenen Gesuche uneinheitlich ist. Nichtsdestotrotz steht für die Evaluatoren ausser Zweifel, dass die Nachfrage nach Dokumentenzugang sowohl in Bezug auf die vor der Umsetzung geäusserten Erwartungen wie auch im internationalen Vergleich gering war.

Bemerkenswert ist, dass der Zugang bei 44% aller registrierten Gesuche von der Verwaltung ganz oder teilweise verweigert wurde, dass aber nur 70 (28%) der abgewiesenen Gesuchsteller mit einem Schlichtungsbegehren an den EDÖB gelangten.

54 dieser Schlichtungsbegehren konnten vom EDÖB behandelt werden, in 31 Fällen führte dies zu einer Empfehlung. Zwei Fälle gelangten an das Bundesverwaltungsgericht, in einem Fall entschied das Bundesgericht.

Das Evaluationsteam attestiert dem EDÖB eine hohe Qualität bei der Bearbeitung der Schlichtungsgesuche, es bemängelt aber die teilweise sehr erheblichen Verzögerungen bei diesem Verfahren. Diese Verzögerungen werden teilweise der ungenügenden Ressourcenausstattung des EDÖB angelastet, teilweise aber auch einer im Gesetz begründeten ungenügenden Durchsetzungsfähigkeit (insbesondere keine Weisungskompetenz) des EDÖB gegenüber der Verwaltung.

Kosten und Gebühren

Alle in die Evaluation einbezogenen Verwaltungsstellen waren in der Lage, die eingehenden Zugangsgesuche mit den vorhandenen Stellenbeständen zu bearbeiten. Es kann mithin davon ausgegangen werden, dass die Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung nicht zur Schaffung neuer Stellen führte. Beim EDÖB wurden schrittweise personelle Kapazitäten aufgebaut, die von der Bundeskanzlei zeitlich befristet zur Verfügung gestellt wurden.

Die Kosten für die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes werden für die ganze Beobachtungsperiode mit unter 500'000 Fr. als gering veranschlagt.

Diesen geschätzten Kosten stehen ausgewiesene Gebühreneinnahmen von gut 3'000 Fr. gegenüber.

Wirkung und Nutzen

Aus den verfügbaren Daten und Informationen lassen sich keine verbindlichen Rückschlüsse auf die Wirkungen und den Nutzen des Öffentlichkeitsgesetzes ziehen. Die Evaluatoren kommen indes allein schon aufgrund der geringen Gesuchseingänge zum Schluss, dass sich die Wirkungen des BGÖ sowohl in der Verwaltung wie auch in der Gesellschaft in engen Grenzen halten. Innerhalb der Verwaltung konnten sie sowohl Tendenzen für ein offenes, transparenzorientiertes Informationsverhalten wie auch für ein Festhalten am herkömmlichen Geheimhaltungsprinzip erkennen.



Als Gründe für die (noch) geringe Nachfrage nach Zugang zu amtlichen Dokumenten werden einerseits eine ungenügende Kenntnis dieser neuen Rechte bei den potenziellen Nutzern genannt. Andererseits ist davon auszugehen, dass ein gewisser Teil der Informationsbedürfnisse über herkömmliche Kanäle ausserhalb des Öffentlichkeitsgesetzes abgedeckt wird, wie dies bereits vor Einführung des Gesetzes Usanz war.

Vollzug

Die Evaluatoren bewerten den Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes als effizient und kostengünstig, sie beklagen aber dessen grosse Heterogenität, u. a. in Bezug auf die Definition und die Behandlung von Gesuchen, auf die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, auf die Bereitstellung von geeigneten Instrumenten sowie auf die Erhebung von Gebühren.

Diese Defizite werden als Folge des dezentral organisierten Vollzugs gesehen. Die Evaluatoren stellen den dezentralen Vollzug nicht grundsätzlich in Frage, sie monieren aber, dass weder der EDÖB noch die Öffentlichkeitsbeauftragten in der Verwaltung ihrer Aufgabe nach Information, Ausbildung und Beratung im vom Gesetz vorgesehenen Ausmass nachgekommen sind.

Ebenfalls bemängelt wird, dass kaum Anstrengungen unternommen wurden, um das Öffentlichkeitsgesetz den möglicherweise interessierten Nutzern bekannt zu machen.

Schliesslich beklagen die Evaluatoren auch die ungenügende Datenbasis, die es ihnen in vielen Bereichen verunmöglichte, stringente Aussagen zu machen. Als grösste Schwachstellen erwiesen sich dabei die grosse Heterogenität der Definition und statistischen Erfassung von Gesuchen, das Fehlen von Vergleichsdaten aus der Zeit vor der Umsetzung des Gesetzes und das Fehlen von Informationen über die Wirkungen und den Nutzen des Gesetzes.

Empfehlungen der Evaluatoren

Gestützt auf diese Befunde empfehlen die Evaluatoren die folgenden Massnahmen:

- Ausbau der Personalressourcen beim EDÖB;
- Verbesserung der statistischen Erhebung über die Behandlung der Gesuche, insbesondere bei verweigertem oder nur teilweise gewährtem Zugang;
- Werbung für das Öffentlichkeitsgesetz sowohl bei den potentiellen Nutzniessern (insbesondere Medien) als auch innerhalb der Verwaltung;
- Verstärkung der homogenitätsfördernden Koordination innerhalb und zwischen den Departementen;
- Publikation von Fallbeispielen zur Klärung der Abgrenzung zwischen Öffentlichkeitsgesetz, Datenschutzgesetz und Datenschutzverordnung;
- Erlass von Regeln zur Vereinheitlichung der Gebührenerhebung und Erhöhung der minimalen Aufwandslimite auf Fr. 500.-;
- Verpflichtung der Verwaltung, im Falle einer von ihrer Position abweichenden Empfehlung des EDÖB eine Verfügung zu erlassen und diese dem oder der Gestuchstellenden mitzuteilen, ohne dass sie oder er von sich aus eine Verfügung verlangen muss;
- Beschwerderecht des EDÖB gegenüber den Verfügungen der Verwaltung.



Schlussfolgerungen des EDÖB

Wir teilen die wesentlichen Befunde des Evaluationsteams und finden uns dabei in unseren eigenen Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsgesetz weitgehend bestätigt. Zu einzelnen ausgewählten Aspekten, bei denen wir einen besonderen Handlungsbedarf sehen, nehmen wir wie folgt Stellung:

Leistungen und Kosten

Die relativ geringe Nachfrage nach Zugang zu amtlichen Dokumenten in den ersten zweieinhalb Jahren ist u. E. nicht zuletzt Ausdruck davon, dass die Möglichkeit eines unkomplizierten freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten in der Gesellschaft und namentlich bei den Medien als Hauptinteressenten noch zuwenig bekannt ist. Gleichzeitig lässt die Tatsache, dass der Zugang zu relativ vielen Gesuchen ganz oder teilweise verweigert wurde, darauf schliessen, dass das Transparenzprinzip in der Verwaltung noch nicht überall jene neue Kultur der Offenheit hervorgerufen hat, die sich manche Protagonisten vom Öffentlichkeitsgesetz erhofft hatten. Diese beiden Phänomene lassen sich u. a. darauf zurückführen, dass weder der EDÖB noch die Beraterinnen und Berater für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung in der Lage waren, das Gesetz in Verwaltung und Gesellschaft bekannt zu machen, obschon ihnen diese Aufgabe zugewiesen wurde. So stipuliert Art. 18 Bst. b BGÖ, dass der EDÖB von Amtes wegen oder auf Anfrage Private und Behörden über die Modalitäten des Zugangs zu amtlichen Dokumenten zu informieren hat, während Art. 20 Bst. a VBGÖ den Beraterinnen und Beratern anheim stellt, Verwaltungseinheiten und Personen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt sind, zu beraten. Die Evaluatoren weisen in diesem Zusammenhang u. E. zu Recht darauf hin, dass diese Aufgabe mit den heute verfügbaren Ressourcen weder von der Verwaltung noch vom EDÖB zu erfüllen sind. Die zwei für das Öffentlichkeitsgesetz zuständigen Mitarbeiter beim EDÖB sind durch die z. T. sehr aufwendigen Schlichtungsverfahren bereits sehr stark belastet, während die Beraterinnen und Berater in der Verwaltung mit den sich aus dem BGÖ ergebenden Aufgaben zusätzlich betraut wurden, ohne bei ihren andern Pflichten entsprechend entlastet worden zu sein. Aufgrund der Evaluationsergebnisse, aber ebenso sehr aufgrund unserer bisherigen Erfahrungen gehen wir davon aus, dass die Dienststellen der Verwaltung auch in Zukunft kaum die notwendigen Ressourcen bereitstellen können, um dieser Aufgabe vermehrt gerecht zu werden. Gleichzeitig aber besteht gerade auch von dieser Seite her eine starke Erwartung, dass der EDÖB in Zukunft seine Promotions-, Koordinations- und Ausbildungsaufgabe im vorgesehenen Rahmen wahrnimmt und sich zu jenem Kompetenzzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip entwickelt, als das ihn der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament vorgestellt hat. Wir sehen die Notwendigkeit eines Auf- und Ausbaus dieses Aufgabenbereichs und wir wollen dem – unter der Voraussetzung, dass die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden – in Zukunft die gebotene Beachtung schenken.

Die erfreuliche Tatsache, dass die mit der Bearbeitung der eingegangenen Gesuche entstandenen Kosten in der Verwaltung sehr moderat ausgefallen sind, erachten wir als Bestätigung dafür, dass der gewählte dezentrale Vollzug des Gesetzes effizient und kostengünstig ist. Es ist indes davon auszugehen, dass mit zunehmender Bekanntheit des Öffentlichkeitsgesetzes auch die Anzahl der Gesuchseingänge zunehmen wird und dass auch der oben angesprochene Ausbau der Promotion mit einem gewissen Mehraufwand verbunden sein wird, so dass in Zukunft mit höheren Kosten zu rechnen ist. Wir gehen allerdings mit den Evaluatoren einig, dass sich dieser Kostenanstieg in Grenzen halten wird und dass davon ausgegangen werden kann, dass sich die Gesamtkosten auch in Zukunft im unteren Bereich der vom Bundesrat in der Botschaft skizzierten Bandbreite von 0.5 bis 6.8 Millionen Franken bewegen werden.



Bundesrat und Parlament haben seinerzeit die Gebührenpflichtigkeit des Dokumentenzugangs mit dem öffentlichen Interesse an einer zweckmässigen und rationellen Verwaltung begründet. Damit gemeint war u. a. auch, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in angemessener Weise an den Kosten beteiligen sollen, die sie durch ihre Begehren auslösen. Die Tatsache, dass die gesuchsbehandelnden Verwaltungsstellen nur wenige Gebühren einverlangten und in vielen Fällen auf eine entsprechende Rechnungstellung verzichteten, lässt schliessen, dass der Aufwand für die Gebührenerhebung in vielen Fällen als zu hoch beurteilt wurde. Die aus diesem Grund äusserst geringen Gebühreneingänge decken nicht einmal ein Prozent der an sich schon sehr bescheidenen Umsetzungskosten. Im Lichte dieser Erfahrungen steht die Sinnhaftigkeit der Gebührenerhebung, zumindest in ihrer jetzigen Ausgestaltung, auch aus unserer Sicht zur Diskussion.

Wirkung und Nutzen

Bundesrat und Parlament setzten grosse Erwartungen in den Kulturwandel, den die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung auslösen sollte. Obschon diesbezüglich keine verlässlichen Informationen vorliegen, gehen wir mit den Evaluatoren einig, dass diesen Erwartungen nicht im erhofften Ausmass Erfolg beschieden war. Die Evaluatoren führen dies insbesondere auf drei Gründe zurück, nämlich auf die zu geringe Nachfrage nach Dokumentenzugang, auf das Fehlen von normbildenden Entscheidungen und Urteilen sowie auf eine ungenügende Aus- und Weiterbildung in der Verwaltung. Wir haben oben bereits dargelegt, dass wir beabsichtigen, unsere diesbezüglichen Aktivitäten in Zukunft spürbar auszubauen. In diesem Zusammenhang muss indes u. E. noch zusätzlich auf die Vorbildfunktion der vorgesetzten Stellen verwiesen werden. Unsere Erfahrungen im Umgang mit den gesuchsbehandelnden Verwaltungsstellen lassen den Schluss zu, dass gerade in jenen Departementen und Ämtern, in denen die Leitung dem Transparenzprinzip selbst nachlebt und dieses aktiv fördert, auch die untergeordneten Dienststellen eine besonders offene Informationskultur pflegen. In diesem Sinne können auch die Departements- und Amtsleitungen einen wesentlichen Beitrag zu einer offeneren und kommunikationsbewussteren Behördentätigkeit leisten.

Bedauerlicherweise lassen die verfügbaren Informationen keine Rückschlüsse auf die gesuchstellenden Personen und den für diese entstandenen Nutzen aus dem Öffentlichkeitsgesetz zu. Wir gehen indes auch diesbezüglich davon aus, dass viele potenzielle Nutzniesser aus Unkenntnis über die Existenz und die Modalitäten des Gesetzes von ihren Zugangsrechten zu amtlichen Dokumenten nicht Gebrauch machten. Dem wollen wir in Zukunft mit zielgruppengerechten Massnahmen entgegenwirken, soweit es die verfügbaren Ressourcen zulassen. Dies scheint uns umso mehr legitim und notwendig, als dass sich bisher keine Interessengruppen für das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten stark gemacht haben und dass auch in der nahen Zukunft nicht mit einem nennenswerten politischen Druck für eine Stärkung dieses demokratischen Rechts zu rechnen ist.

Vollzug

Die Evaluatoren weisen auf zwei wesentliche Schwachstellen im Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes hin: auf die grosse Heterogenität des Vollzugs zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen und auf die zu lange Verfahrensdauer bei den Schlichtungen. In beiden Fällen spielt ihrer Ansicht nach die ungenügende Ressourcenausstattung des EDÖB eine wesentliche, ursächliche Rolle. Im Falle des zu heterogenen Vollzugs haben wir bereits weiter oben auf unsere Absicht hingewiesen, diesem Problem in Zukunft mit einer verstärkten Koordination, mit Aus- und Weiterbildungsmassnahmen sowie mit verstärkten Beratungsleistungen entgegen zu wirken.



Im Falle der Schlichtung erweisen sich die Verhältnisse als komplizierter. Schlichtungen sind oft sehr aufwendige Vorgänge, die ein umfangreiches Dokumentenstudium ebenso wie direkte Gespräche mit den Kontrahenten beinhalten. Eine termingerechte Bewältigung dieser Aufgaben setzt zum einen, wie von den Evaluatoren gefordert, genügend Personalressourcen voraus. Ein vor kurzem gefällter Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts hält gerade diesbezüglich fest, dass eine ungenügende Ressourcenausstattung kein akzeptabler Grund für die Nichteinhaltung der Fristen bildet. Daraus lässt sich unmittelbar ableiten, dass die für die Schlichtung zuständige Dienststelle soweit mit Ressourcen auszustatten ist, dass sie den sich stellenden Anforderungen genügen kann. Zum andern bedarf das Schlichtungsverfahren aber auch der Bereitschaft der Kontrahenten, innert nützlicher Frist Dokumente bereit zu stellen und Gespräche zu führen. Der EDÖB ist diesbezüglich auf die Disponibilität und Kooperationsbereitschaft der Kontrahenten angewiesen, da er über keine entsprechende Weisungsbefugnis verfügt. Vor diesem Hintergrund ist die im Gesetz für diesen Prozess vorgesehene Frist von 30 Tagen zwischen dem Eingang des Schlichtungsantrages und der Auslieferung einer schriftlichen Empfehlung zu kurz angesetzt. Die bisher gemachten Erfahrungen ebenso wie vergleichbare Angaben von Schlichtungsbehörden aus anderen Ländern zeigen, dass Schlichtungsverfahren oft mehrere Monate dauern können. Mithin kann zwar für die Zukunft bei einer verstärkten Ressourcenbasis eine gewisse Verkürzung der Bearbeitungsdauer erwartet werden, mit Überschreitungen der knappen gesetzlichen Fristen wird indes weiterhin zu rechnen sein.

Handlungsbedarf

Nach nunmehr drei Jahren Praxis kommen wir zum Schluss, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung im Wesentlichen den von Bundesrat und Parlament bei der Gesetzgebung geäusserten Erwartungen entspricht, dass aber beim Vollzug einige Schwachstellen bestehen, die es in der näheren und weiteren Zukunft zu beheben gilt. Im Einzelnen sehen wir einen Handlungsbedarf in den folgenden fünf Bereichen:

1: Der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte benötigt drei feste Stellen für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgesetz

Der EDÖB verfügt 2009 über zwei volle Stellen für die Bewältigung der Aufgaben des Öffentlichkeitsgesetzes. Diese Stellen wurden von der Bundeskanzlei zeitlich befristet zur Verfügung gestellt, die Fristen für die beiden Stellen laufen Mitte bzw. Ende 2009 aus. Dieses Provisorium entspricht der in der Botschaft geäusserten Absicht des Bundesrates, vorerst keine zusätzlichen Stellen zu schaffen und die Ergebnisse der ersten Evaluation abzuwarten. Diese hat nun gezeigt, dass es mit zwei Stellen nicht möglich ist, alle gebotenen und anfallenden Arbeiten zu bewältigen. Defizite bestehen insbesondere bei der Bekanntmachung des Gesetzes, bei der Koordination, Beratung, Aus- und Weiterbildung der Verwaltung sowie bei der Einhaltung der Fristen bei Schlichtungsverfahren. Um all diesen Aufgaben im vom Gesetzgeber vorgegebenen Ausmass und mit gebührender Qualität nachkommen zu können, benötigen wir unter den gegenwärtigen Verhältnissen (begrenzte Bekanntheit des BGÖ, bescheidene Nachfrage nach Dokumentenzugang) drei feste Planstellen. Dies entspricht dem Minimum dessen, was der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament bei der Schaffung des Gesetzes ins Auge fasste. Sollte dieser Wert auch in Zukunft unterschritten werden, müssten wir unsere bisherige Praxis radikal überdenken. Substanzielle Abstriche bei der Aufgabenerfüllung wären unvermeidlich. Obschon wir unsere Prioritäten angesichts der knappen Personalressourcen bereits bis heute auf die Durchführung von Schlichtungsverfahren konzentrierten und alle andern Aufgabenbereiche weitgehend zurückstellten, waren wir in vielen Fällen u. a. wegen ungenügender Personalressourcen nicht in der Lage, die vom Gesetz vorgegebenen Fristen einzuhalten. Dies wurde auch vom Bundesverwaltungsgericht gerügt. Ein besseres Einhalten der Fristen wäre bei unveränderter Ressourcenla-



ge nur mit einer Reduktion des Aufwands zu Lasten der Qualität zu erreichen. Dies würde notgedrungen zu weniger einvernehmlichen Lösungen, zu mehr Empfehlungen des EDÖB, zu mehr langwierigen Gerichtsfällen und letztendlich wohl auch zu einem reduzierten Zugang zu amtlichen Dokumenten führen. Eine solche Entwicklung verstiesse gegen den Geist des Öffentlichkeitsgesetzes, der das Primat auf das Gespräch zwischen Bürger und Staat zur Suche nach einvernehmlichen Lösungen setzt und nicht auf autoritative Gerichtsentscheide.

2: Die minimale Aufwandsgrenze für die Erhebung von Gebühren (Art. 15 Abs. 1 VBGÖ) sollte von 100 auf 500 Franken angehoben werden.

Die Evaluation hat aufgezeigt, dass – nicht zuletzt aus Effizienzgründen – nur wenig Gebühren erhoben wurden und dass die dadurch erzielten Einnahmen keinen nennenswerten Beitrag an die ohnehin geringen Kosten der Gesuchsbehandlung darstellen. Mit der Anhebung der Minimalgrenze wird diesem Umstand sowie den Geboten der Vereinfachung und der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns Rechnung getragen. Gleichzeitig bleibt die Möglichkeit erhalten, die Gesuchsteller von aufwändigen Eingaben gegebenenfalls an den anfallenden Kosten zu beteiligen.

3: Der Bundesrat sollte Gewähr dafür bieten, dass der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte seine Informationsbedürfnisse bei der Ausgestaltung des Projektes GEVER frühzeitig einbringen kann und dass diese nach Möglichkeit berücksichtigt werden.

Die Evaluation hat sowohl bei der Leistungserfassung wie auch bei der Wirkungsermittlung auf erhebliche Informationsdefizite hingewiesen. Ein Ausbau der bestehenden statistischen Erhebungen zum Öffentlichkeitsgesetz in der Verwaltung wäre deshalb zwar wünschenswert, ist aber angesichts der für diese Aufgabe sehr knapp mit Ressourcen dotierten Dienststellen kaum realisierbar. Mit dem gegenwärtig im Aufbau befindlichen Projekt GEVER, das zu einem einheitlichen Dokumentenmanagement in der ganzen Bundesverwaltung führen soll, bietet sich hingegen eine gute Gelegenheit, die an einzelne Dokumente gebundenen Informationen über Zugangsgesuche zu erfassen. Es scheint uns deshalb zweckmässig, dass der EDÖB bei der Ausgestaltung von GEVER miteinbezogen wird und seine Bedürfnisse für das Monitoring und die Evaluation von Zugangsgesuchen einbringen kann.

4: Die Kompetenzen des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Schlichtungsverfahren sollten gestärkt werden

Die Evaluation hat deutlich aufgezeigt, dass bei der gegenwärtigen Ausprägung des Schlichtungsverfahrens der Handlungs- und Entscheidungsdruck zu sehr zu Lasten der Gesuchstellenden und zur Entlastung der Verwaltung geht. So obliegt es allein den Gesuchstellenden, nach Vorlage einer Empfehlung durch den EDÖB bei der Verwaltung eine erneute Beurteilung einzuverlangen und diese gegebenenfalls an ein Gericht weiterzuziehen. Auch kann die Verwaltung die Herausgabe von Dokumenten an den EDÖB hinauszögern und/oder ihre Zugangsverweigerung ungenügend begründen und auf diese Weise das Schlichtungsverfahren in die Länge ziehen. Da die von den Gesuchstellenden eingeforderten Informationen in vielen Fällen eine kurze Halbwertszeit haben und deshalb schnell an Bedeutung verlieren können, geht allein durch solche Verzögerungen oft (zu) viel wertvolle Zeit verloren, so dass die Gesuchstellenden kein weiteres Interesse am Dokumentenzugang mehr haben. Solche für die Gesuchstellenden entmutigenden Erfahrungen laufen dem Geist des Öffentlichkeitsprinzips zuwider. Dem kann mit einer Ausweitung der Kompetenzen des EDÖB entgegengewirkt werden. Im Vordergrund stehen dabei ein Weisungsrecht des EDÖB gegenüber der Verwaltung sowie ein Beschwerderecht des EDÖB gegenüber Verfügungen der Verwaltung, die von den Empfehlungen des EDÖB abweichen. Diese Stärkung der Kompetenzen des EDÖB sollten zudem ergänzt werden durch eine Pflicht der Verwaltung, im Falle einer von ihrer Position abweichenden Empfehlung des EDÖB



eine Verfügung zu erlassen und diese dem oder der Gesuchstellenden mitzuteilen, ohne dass sie oder er von sich aus eine Verfügung beantragen muss.

5: Die Fristen beim Schlichtungsverfahren sollten verlängert werden

Wie bereits weiter oben eingehend dargelegt, ist die in Art. 14 BGÖ festgeschriebene Frist von 30 Tagen für das Schlichtungsverfahren auch bei genügender Ressourcenausstattung des EDÖB für komplexere Fälle zu knapp. Zu diesem Befund kommen die Evaluatoren einerseits aus einer Analyse der bisher in der Schweiz durchgeführten Verfahren. Andererseits verweisen sie aber auch auf vorliegende Erfahrungen aus andern Ländern, bei denen sich ein erheblicher Teil der Schlichtungsverfahren über mehrere Monate hinzieht.

Ausblick

Die externe Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes hat aufgezeigt, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung im Grossen und Ganzen erfolgreich verlaufen ist. Die (noch) geringe Nachfrage nach Zugang zu amtlichen Dokumenten konnte in vielen Fällen effizient und unkompliziert bewältigt werden, die für den Gesetzesvollzug angefallenen Kosten waren sehr moderat. Als Schwachstellen erwiesen sich insbesondere die vermutlich noch zu geringe Bekanntheit dieses neuen Rechts für die Bürgerinnen und Bürger, die allzu grosse Heterogenität beim dezentralen Gesetzesvollzug und das Einhalten der Fristen bei komplexen Schlichtungsverfahren.

Wir sind zuversichtlich, dass es uns gelingen wird, aufgrund des beantragten Ausbaus der Personalressourcen in der weiteren Zukunft in diesen Bereichen spürbare Verbesserungen zu erzielen und dass es mit Hilfe einer erweiterten Informationsbasis über die eingegangenen und behandelten Gesuche bei der nächsten Evaluation möglich sein wird, die erreichten Verbesserungen bei den Leistungen und bei der Wirkung des Gesetzes nachzuweisen. Wir werden deshalb in der nächsten Zeit entsprechende Vorschläge ausarbeiten.

Eine nachhaltige Korrektur von weiteren dargelegten Schwachstellen bedarf indes der Änderung einiger im Gesetz festgeschriebener Modalitäten. Im vorliegenden Bericht zur Diskussion gestellt sind namentlich ein Ausbau der Kompetenzen des EDÖB bei Schlichtungsverfahren sowie eine Ausweitung der gesetzlichen Frist für die Bearbeitung von Schlichtungen. Wir werden die entsprechenden Entwicklungen im Auge behalten und zu gegebener Zeit bei einer sich abzeichnenden Revision des Gesetzes einen allfälligen Handlungsbedarf erneut prüfen und gegebenenfalls entsprechende Anträge unterbreiten.

Bern, den 29. Mai 2009

Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte

Hanspeter Thür

Anhang: Evaluation de la loi sur la transparence, Martial Pasquier/Philomène Meilland, idheap, Chavannes-près-Renens, le 24.04.09