



Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes

Evaluation des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, gemäss Artikel 19 dieses Gesetzes, durchgeführt im Auftrag des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten

(Originalfassung auf Französisch)

Martial Pasquier, Professor
Philomène Meilland, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Institut de hautes études en administration publique
Chavannes-près-Renens, 24. April 2009

My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government. (...) My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can find and use.

Barack Obama, President of the United States of America.
(Memorandum for the Heads and Executive Departments and Agencies, 21. Januar 2009).

The Court considers that obstacles created in order to hinder access to information of public interest may discourage those working in the media or related fields from pursuing such matters.

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 14. April 2009 (Application Nr. 37374/05, Paragraph 38, Seite 10).

Zusammenfassung

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) ist im Juli 2006 in Kraft getreten. Es hat einen Paradigmenwechsel eingeleitet, vom Geheimhaltungsprinzip mit Ausnahmen hin zum Öffentlichkeitsprinzip, bei dem die Geheimhaltung die Ausnahme ist. 30 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes möchte die vorliegende Evaluation Rechenschaft ablegen über die Benützung des Gesetzes (Anzahl Gesuche), seine Umsetzung in der Verwaltung (Vorbereitungsmassnahmen, Kosten, Schwierigkeiten usw.), das Schlichtungsverfahren, das dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten übertragen ist, sowie die ersten erkennbaren konkreten Auswirkungen.

Die Zahl der bei der Bundesverwaltung eingegangenen Gesuche ist, wie von Expertinnen und Experten vorausgesagt, äusserst gering - und zwar absolut wie auch im internationalen Vergleich. Die Befürchtungen des Bundesrates und der Generalsekretariate, die Verwaltung könnte im Gefolge dieses Gesetzes von Gesuchen überschwemmt werden, haben sich also nicht bestätigt. Diese Feststellung, dass die Zahl der Gesuche niedrig ist, muss allerdings etwas relativiert werden, weil zum einen die Gesuche in der Verwaltung stark dezentral behandelt werden und die Erhebung deshalb keineswegs nach einheitlichen Kriterien erfolgt und weil zum andern die unproblematischen Zugangsgesuche, denen schon vor dem neuen Gesetz jeweils stattgegeben wurde, nicht mitgezählt wurden.

Dezentralisation prägt auch die Umsetzung des neuen Gesetzes in der Bundesverwaltung. Es sind deutliche Unterschiede auszumachen zwischen den Verwaltungseinheiten, und zwar bei der Behandlung von Gesuchen, beim Kontakt zu den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern, bei der Erhebung von Gebühren, bei der Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei der Bereitstellung von Hilfsmitteln usw. Der Grundsatz der Dezentralisierung bei der Umsetzung des BGÖ soll hier nicht in Frage gestellt werden; doch könnten durch den Erlass und die Umsetzung von entsprechenden Weisungen diese Unterschiede reduziert und die Arbeit der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips erleichtert werden. Zu diesen Unterschieden kommen zum Teil komplexe Spannungsverhältnisse zwischen dem BGÖ, dem Datenschutzgesetz und der Informationsschutzverordnung; hinzu kommt die Tatsache, dass es noch kaum eine gefestigte Verwaltungspraxis und noch so gut wie keine einschlägige Rechtsprechung gibt. Die Folge davon: Die Verfahren und die Entscheide über die Gewährung des Zugangs zu einem Dokument sind manchmal alles andere als ... transparent.

Trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen der Verwaltungseinheiten bleiben sowohl die für die Umsetzung getätigten Investitionen wie auch die jährlichen Kosten der Gesuchsbehandlungen sehr bescheiden. Das Gleiche gilt für die Gebührenerträge: Diese belaufen sich gerade mal auf ein paar Tausend Franken.

Ein zentrales Element des BGÖ bildet das Schlichtungsverfahren und die allfälligen Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und

Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB). Die Evaluation unterstreicht die Qualität der Aufgabenerfüllung durch den EDÖB. Allerdings zeigt sich, dass es zu erheblichen Verzögerungen im Verfahren kommt und dass die Befugnisse des EDÖB unzureichend sind. Die Verzögerungen sind zum einen eine Folge mangelnder Ressourcen, sodass die oftmals sehr komplexen Gesuchen nicht beförderlich genug behandelt werden können. Zum andern erweist es sich als schwierig, einerseits über die Mediation eine Lösung zu finden und andererseits so rasch als möglich eine Empfehlung zugunsten der gesuchstellenden Person auszusprechen, wenn die Verwaltung nicht rasch auf die Begehren des EDÖB reagiert oder ihre Ablehnung des Gesuchs nicht hinlänglich begründet. Die diesbezüglichen Untersuchungen haben ergeben, dass der EDÖB über zu wenig Befugnisse verfügt: So kann er von der Verwaltung nicht verlangen, dass sie bei negativer Entscheidung auf seine Empfehlung hin eine Verfügung erlässt, und so kann er gegen eine solche Verfügung auch nicht rekurrieren.

Da das Gesetz von den Bürgerinnen und Bürgern wenig genutzt wird, bleibt es im Endeffekt schwierig, eine Aussage darüber zu machen, ob das Gesetz seinen eigentlichen Zweck erfüllt: den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den Dokumenten der Verwaltung zu verschaffen.

Doch wenn es auch schwer ist, die Auswirkungen des BGÖ abzuschätzen, so ist doch klar, dass sich dieses einschreibt in einen allgemeinen tiefgreifenden Prozess der Öffnung der Verwaltung hin zur Information und dass das Gesetz damit eine Praxis ins Recht fasst, die in der Verwaltung schon weitherum Wirklichkeit ist. Die geringe Zahl von Gesuchen kann deshalb genauso gut mit der mangelnden Kenntnis des Gesetzes wie damit erklärt werden, dass es heute schon für die Bürgerinnen und Bürger viele Möglichkeiten gibt, auf direktem oder indirektem Weg an Informationen heranzukommen, die sie benötigen oder an denen sie ein Interesse haben.

Die Reaktionen der Verwaltung sind, wie man das auch in andern Ländern oder in gewissen Kantonen feststellen konnte, durchaus ambivalent. Während auf der einen Seite zahlreiche Verwaltungseinheiten das Gesetz in ihre allgemeine Informationspolitik eingebaut haben (Informationen werden proaktiv zur Verfügung gestellt, Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller werden unterstützt usw.), nutzt auf der andern Seite eine Minderheit von Verwaltungsstellen das Gesetz und seine Verordnung dazu aus, die Beziehungen zu Personen, die Zugangsgesuche stellen, strikte zu regeln, und dies sehr oft nicht zugunsten von mehr Transparenz.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation werden Empfehlungen formuliert. Insbesondere wird Folgendes empfohlen: Die Öffentlichkeitsverordnung sei zu ändern, was die Informationen betrifft, die die Verwaltungseinheiten dem EDÖB zur Verfügung stellen müssen. Es seien Weisungen zu erlassen, um die Heterogenität der gegenwärtigen Handhabung des Gesetzes zu minimieren. Die Ressourcen des EDÖB seien zu erweitern, damit die gewünschten Schlichtungsanträge und die allfälligen Empfehlungen in den vorgesehenen Fristen behandelt bzw. verfasst werden können. Schliesslich sei das BGÖ stärker bekannt zu machen. Mit einer Änderung des BGÖ soll dem EDÖB die Befugnis übertragen werden, gegen Verfügungen der Verwaltungseinheiten zu rekurrieren, wenn diese den

Empfehlungen des EDÖB nicht folgen wollen. Diese Befugnis hätte zur Folge, dass sich eine Rechtsprechung entwickelte, auf die auch die Verwaltung wartet. Sie würde auch das Machtgefälle vermindern zwischen der Verwaltung, die über die Informationen verfügt, und den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern, die Zugang zu dieser Information begehren.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	3
ABKÜRZUNGEN	8
GLOSSAR	9
INHALTSVERZEICHNIS DER TABELLEN	10
1. EINLEITUNG	11
1.1 Hintergrund	11
1.2 Ziele des Auftrags	11
1.3. Methodologie	12
2. BESTANDESAUFNAHME DER GESUCHE UM ZUGANG ZU AMTLICHEN DOKUMENTEN	15
2.1 Anzahl Zugangsgesuche	15
2.2. Definition und Art der Gesuchserfassung	18
2.3. Zusammenfassung	19
3. UMSETZUNG DES GESETZES UND KOSTEN	20
3.1 Vorbereitung und Organisation der Bundesämter mit Blick auf die Einführung des BGÖ	20
3.2 Von den Öffentlichkeitsberater/innen festgestellte Schwierigkeiten	22
3.3 Dauer der Gesuchsbearbeitung	23
3.4 Umsetzungskosten	24
3.4.1 Fehlende finanzielle Angaben	24
3.4.2 Personal-, Sach- und Zeitaufwand der Departemente und Bundesämter	25
3.5 Gebührenerhebung	27
3.5.1 Überblick über die gesetzlichen Bestimmungen	27
3.5.2 In den Bundesämter geltende Praxis	28
3.5.3 Probleme	29
3.6 Zusammenfassung	30
4. SCHLICHTUNGSVERFAHREN	31
4.1 Schlichtungsverfahren und Empfehlungen des EDÖB	31
4.2 Ressourcen des EDÖB für das Öffentlichkeitsprinzip	34
4.3 Schwierigkeiten und Herausforderungen des Schlichtungsverfahrens	35
4.4 Internationaler Vergleich	38
4.5 Zusammenfassung	40
5 ERSTE AUSWIRKUNGEN UND SCHWIERIGKEITEN	41
5.1 Auswirkungen auf die Verwaltung und ihre Informationspolitik	41
5.2 Auswirkungen des Öffentlichkeitsgesetzes auf die Bevölkerung	44
5.3 Zusammenfassung	48

6 EMPFEHLUNGEN	49
6.1 Daten, die für eine künftige Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes nötig wären.....	49
6.2 Weitere Empfehlungen.....	51
KOMMENTAR: Ist die Verwaltung transparent?	54
ANHANG 1: LISTE DER PERSÖNLICHEN INTERVIEWS	56
ANHANG 2: LISTE DER TELEFONISCHEN INTERVIEWS	57

ABKÜRZUNGEN

ABKÜRZUNGEN	BEDEUTUNG
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
BK	Bundeskanzlei
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique (Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung)
ISchV	Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes
PD	Parlamentsdienste
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBGÖ	Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VZÄ	Vollzeitäquivalent

GLOSSAR

BEGRIFF	BEDEUTUNG
Öffentlichkeitsberater/in	Für die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes verantwortliche Person in einem Departement, einem Generalsekretariat eines Departements oder einem Bundesamt
Gebühren	Einer gesuchstellenden Person für ein Zugangsgesuch zu einem amtlichen Dokument in Rechnung gestellte Gebühren
Schlichtungsverfahren	Vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auf Antrag einer abgewiesenen gesuchstellenden Person durchgeführtes Verfahren, welches eine Einigung zwischen den beiden Parteien, d.h. Gesuchsteller/in und betroffener Behörde, anstrebt.
Empfehlung	Vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten erstellte schriftliche Stellungnahme, falls sich die Parteien im Schlichtungsverfahren nicht einigen können.
Verfügung	Anordnung der betroffenen Behörde im Anschluss an die Empfehlung des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten
Gesuchsteller oder Gesuchstellerin	Person, die ein Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument der Verwaltung stellt/gestellt hat
Verwaltungseinheiten	Unterabteilungen im Organigramm des Bundes (Departemente, Generalsekretariate der Departemente, Bundesämter)

INHALTSVERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	Anzahl der erfassten Gesuche in der Bundesverwaltung	15
Tabelle 2:	Internationaler Vergleich der Anzahl Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten	17
Tabelle 3:	Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, Schlichtungsanträge und Ausgang des Schlichtungsverfahrens	32
Tabelle 4:	Vergleich zwischen der Empfehlung des EDÖB und dem Standpunkt der betroffenen Behörde	33
Tabelle 5:	Ressourcen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten für den Bereich Öffentlichkeitsprinzip	35
Tabelle 6:	Internationaler Vergleich der Anzahl Schlichtungsanträge	38
Tabelle 7:	Bearbeitungsdauer der Schlichtungsfälle im internationalen Vergleich	39

1. EINLEITUNG

1.1 HINTERGRUND

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt den Bürgerinnen und Bürgern neu das Recht, Einsicht in amtliche Dokumente zu verlangen, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Das BGÖ regelt die Einzelheiten des Zugangs, indem es die Art der zugänglichen Dokumente, die Ausnahmen, die der Behörde gesetzte Antwortfrist, die Gebühren sowie das Verfahren im Fall eines abgelehnten Zugangsgesuchs festgelegt.

Das Gesetz verkehrt den bislang in der Verwaltung geltenden Grundsatz der Geheimhaltung ins Gegenteil: Der Grundsatz der Öffentlichkeit wird zur Regel, die Geheimhaltung zur Ausnahme.

Artikel 19 BGÖ sieht Folgendes vor: *"Die oder der Beauftragte überprüft den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes sowie insbesondere die durch seine Umsetzung verursachten Kosten und erstattet dem Bundesrat regelmässig Bericht."* Die Evaluation bildet demnach Gegenstand regelmässiger Berichte an den Bundesrat, wobei der erste Bericht drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, das heisst am 1. Juli 2009, vorzulegen ist.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um die erste Evaluation des Gesetzes. Sie wurde im Auftrag des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) von Martial Pasquier, Professor, und Philomène Meilland, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut de hautes études en administration publique IDHEAP (Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung) durchgeführt.¹

1.2 ZIELE DES AUFTRAGS

Ziel des Auftrags ist es, eine Evaluation der Umsetzung des BGÖ vorzunehmen, die ersten Auswirkungen zu messen und gegebenenfalls Empfehlungen für die Zukunft zu formulieren.

Der Auftraggeber hat dazu eine Liste mit Themen und Fragen erstellt, die den jeweiligen Evaluationszielen entsprechend wie folgt gruppiert sind:

- Evaluation der an die Bundesverwaltung gerichteten Gesuche: Die erste Aufgabe besteht darin, eine Bestandesaufnahme vorzunehmen und die Anzahl sowie Art der nach dem Inkrafttreten des BGÖ in den Bundesämtern eingegangenen Zugangsgesuche zu untersuchen. Die Evaluation betrifft hier die Wirksamkeit des Gesetzes, das heisst das „Output“ an Gesuchen. Diese erste Beobachtungsstufe spielt für die Evaluation und für die Erklärung der Kosten, der Umsetzung und der Effizienz des Gesetzes eine wesentliche Rolle.

¹ Die Verfasser/innen danken Sarah Holsen, Forschungsassistentin, und Sabine Wichmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin, für ihre Hilfe bei der Datenerhebung.

- Umsetzungsverfahren und -kosten, Gebühren: Der zweite Fragenkomplex betrifft die Umsetzung des Gesetzes (Vorbereitung, Umsetzungsmodalitäten, Schwierigkeiten) und die entsprechenden Kosten (d.h. Finanz-, Sach- und Personalressourcen, die für die Vorbereitung und Umsetzung bereitgestellt werden). Ziel ist es, die Kosten soweit wie möglich einzuschätzen und damit das Erfordernis von Artikel 19 BGÖ zu erfüllen, wonach die Evaluation diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit widmen soll. Ergänzend dazu befasste sich die Evaluation mit den Gebühren, die von der Verwaltung für die Gesuchsbearbeitung erhoben werden. Laut Artikel 17 BGÖ kann für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eine Gebühr erhoben werden. Die Anwendung dieser Bestimmung durch die Bundesämter ist also hier zu prüfen; zudem sind eventuell Ansätze zur Verbesserung der bestehenden Praxis zu erwägen.
- Schlichtungsverfahren: Falls die Behörde den Zugang zu einem amtlichen Dokument ablehnt oder nicht fristgerecht antwortet, kann die gesuchstellende Person beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag stellen. Für die korrekte Umsetzung des BGÖ ist es wesentlich, dass diese Instanz ihre Aufgaben gesetzeskonform erfüllt. Deshalb muss untersucht werden, wie der EDÖB die Schlichtungsanträge bearbeitet und welche Rolle er bei der Umsetzung des BGÖ spielt.
- Erste festgestellte Auswirkungen: Das nächste Ziel besteht in Fragen nach den ersten Auswirkungen des BGÖ zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten, sowohl auf die Verwaltung und ihre Informationspolitik wie auch auf die Bevölkerung.
- Empfehlungen: Auf der Basis der Datenerhebung und der Analysen werden Empfehlungen formuliert. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Daten, die mit Blick auf spätere Evaluationen zu erheben sind.

1.3. METHODOLOGIE

Um die oben erwähnten Ziele zu erreichen, wurde die Arbeitsmethode in sechs Etappen gegliedert (von November 2008 bis März 2009):

- Sammlung und Analysen von Statistikdaten: Die amtliche Statistik des EDÖB wurde dem Auftragnehmer zur Verfügung gestellt, darunter die Erhebungen der Bundesämter zur Anzahl der eingereichten, angenommen, ganz oder teilweise abgelehnten Gesuche. Einige Bundesämter geben den Zeitaufwand für die Bearbeitung der einzelnen Gesuche sowie die entsprechenden Gebühren an. Diese Daten wurden zum Zweck der Evaluation untersucht und durch die Suche nach ähnlichen Daten anderer Länder ergänzt, um international vergleichbare Angaben zu erzielen.
- Untersuchung der Umsetzung: Die Aspekte, die die Umsetzung betreffen (durchgeführte Arbeiten, Aufgabenverteilung, Kosten, Grundsätze bei der Gebührenerhebung usw.) wurden in Interviews mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Bundesämter (bzw. der

Generalsekretariate der Departemente und der Bundeskanzlei)² untersucht. Mit 27³ von ihnen fanden Interviews von rund 1h30 zu den folgenden Themen statt: Ressourcenaufwand für den Umgang mit dem neuen Gesetz, Anzahl, Herkunft und Art der eingegangenen Gesuche, Bearbeitungsweise, erste Auswirkungen des BGÖ, festgestellte Schwierigkeiten. Neben den persönlichen Interviews beteiligten sich 17 Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater⁴ an einem halbstündigen Telefoninterview zu den gleichen Fragen, jedoch nur zu den faktischen Aspekten ohne vertiefte Diskussion zu den gelieferten Angaben.

- Die erhobenen Daten und Informationen wurden im Licht der Fragestellungen des Auftraggebers kodiert und analysiert. Die Analyse lieferte erste Antworten und bezeichnete die noch zu vertiefenden Themen.
- Diese Themen und die Untersuchung zu den ersten Auswirkungen des BGÖ bildeten anschliessend Gegenstand von Gesprächen mit 12 Persönlichkeiten aus akademischen und journalistischen Kreisen sowie aus der Verwaltung; diese Persönlichkeiten wurden als Sachverständige befragt (in alphabetischer Reihenfolge):
 - Roberto Balzaretto, Generalsekretär, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten;
 - Bertil Cottier, Professor, Fakultät für Kommunikationswissenschaften, Universität der italienischen Schweiz;
 - Alexandre Flückiger, Professor, Fakultät für Rechtswissenschaften, Universität Genf;
 - Matthias Halbeis, Journalist, Sonntagszeitung;
 - Andreas Ladner, Professor, Institut de hautes études en administration publique IDHEAP;
 - Claude Longchamp, Politikwissenschaftler, Leiter des Instituts GfS Bern;
 - Luzius Mader, Vizedirektor, Bundesamt für Justiz;
 - Elisabeth Meyerhans Sarasin, Generalsekretärin, Eidgenössisches Finanzdepartement;
 - Erik Reumann, Journalist, La Liberté;
 - Martin Stoll, Journalist, Sonntagszeitung;

² Die vollständige Liste der Verwaltungseinheiten, die an einem persönlichen Interview teilgenommen haben, befindet sich in Anhang 1.

³ Die Interviews wurden teilweise im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanzierten Forschungsprojekts durchgeführt. Die für die Evaluation bestimmten Daten wurden von den im Rahmen des Forschungsprojekts erhobenen Daten getrennt. Für weitere Informationen zum Forschungsprojekt siehe www.swisstransparency.ch.

⁴ Die vollständige Liste der Verwaltungseinheiten, die an einem Telefoninterview teilgenommen haben, befindet sich in Anhang 2.

- Pascal Strupler, Generalsekretär, Eidgenössisches Departement des Innern;
- Hanspeter Thür, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.

Die Daten wurden anschliessend transkribiert und in Verbindung mit den in Absatz 1.2 erwähnten Zielen analysiert.

- Eine erste Version des Evaluationsberichts wurde ausgearbeitet und mit dem EDÖB erörtert.
- Daraufhin wurde der vorliegende Schlussbericht erstellt und dem EDÖB übermittelt.

Die Gliederung des Berichts entspricht den Themen und Fragestellungen des Auftraggebers. Kapitel 2 enthält die Bestandesaufnahme der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten; Kapitel 3 behandelt die Umsetzung und die Kosten des BGÖ; Kapitel 4 befasst sich mit dem Schlichtungsverfahren; Kapitel 5 umfasst die ersten festgestellten Auswirkungen; Kapitel 6 schliesslich schlägt gestützt auf die Analysen der vorhergehenden Kapitel Empfehlungen vor. Der Bericht schliesst mit einem kritischen Kommentar.

2. BESTANDESAUFNAHME DER ZUGANGSGESUCHE ZU AMTLICHEN DOKUMENTEN

Dieses Kapitel hängt mit dem ersten oben erwähnten Evaluationsziel zusammen; die beiden folgenden Fragen des Auftraggebers sollen beantwortet werden:

- *Wie viele Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten sind bei der Bundesverwaltung 2006, 2007 und 2008 eingegangen? (§2.1)*
- *Wie werden die Gesuche erfasst? (§2.2)*

2.1 ANZAHL INFORMATIONSZUGANGSGESUCHE

Laut Artikel 21 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ) sind die Verwaltungseinheiten verpflichtet, der oder dem Beauftragten Informationen zu den eingereichten Gesuchen zu übermitteln:

Art. 21 VBGÖ

Jede Behörde teilt der oder dem Beauftragten jährlich mit:

- a. die Anzahl der im Berichtsjahr eingereichten Gesuche;
- b. die Anzahl der angenommenen Gesuche und der ganz oder teilweise abgelehnten Gesuche;
- c. den Gesamtbetrag der für den Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz einverlangten Gebühren.

Die amtliche Statistik des EDÖB, die auf den Datenübermittlungen der Bundesämter und Departemente beruht, weist im Jahr 2006 für die gesamte Bundesverwaltung 95 Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten aus⁵, 249 im Jahr 2007 und 221 im Jahr 2008. Dies entspricht in den ersten 30 Monaten der Umsetzung des BGÖ für alle Departemente zusammen genommen 565 Gesuchen.

Tabelle 1: Anzahl der erfassten Gesuche in der Bundesverwaltung

	2006		2007		2008		TOTAL	
BK	0	0%	27	11%	31	14%	58	10%
PD	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
EDA	2	2%	12	5%	20	9%	34	6%
EDI	27	28%	54	22%	29	13%	110	19%
EJPD	9	9%	20	8%	34	15%	63	11%
VBS	7	7%	19	8%	18	8%	44	8%
EFD	7	7%	16	6%	18	8%	41	7%
EVD	3	3%	10	4%	11	5%	24	4%
UVEK	40	42%	91	37%	60	27%	191	34%
TOTAL	95	100%	249	100%	221	100%	565	100%

Quelle: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

⁵ Vom 1. Juli (Datum des Inkrafttretens des Gesetzes) bis 31. Dezember 2006.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) verzeichnet mit Abstand die höchste Gesuchszahl: Rund ein Drittel aller Gesuche (34%) entfällt allein auf das UVEK, gefolgt vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) mit 19 Prozent der Gesuche; das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erhält 11 Prozent aller Gesuche und die Bundeskanzlei 10 Prozent. Auf alle übrigen Departemente entfallen unter 10 Prozent der Gesuche, das heisst weniger als 50 Gesuche in zweieinhalb Jahren.

Diese Statistik zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Departementen auf. Zeitlich stabile Tendenzen lassen sich jedoch nicht herauschälen. In einigen Departementen, zum Beispiel im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), nimmt die Anzahl Gesuche stark zu, während sie in anderen Departementen, zum Beispiel im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD), stagniert und in den übrigen Einheiten drastisch sinkt, so zum Beispiel beim EDI von 54 Gesuchen im Jahr 2007 auf 29 Gesuche im Jahr 2008 und beim UVEK von 91 Gesuchen im Jahr 2007 auf 60 im Jahr 2008.

Auch bei den Generalsekretariaten und den Bundesämtern sind Variationen zwischen den Verwaltungseinheiten sowie starke Schwankungen von Jahr zu Jahr festzustellen. Die meisten Bundesämter und Generalsekretariate der Departemente verzeichnen weniger als fünf Gesuche; bei rund 30 Verwaltungseinheiten des Bundes ist kein einziges Gesuch eingegangen. In einigen wenigen Bundesämtern liegt die Zahl der erfassten Gesuche deutlich über dem Durchschnitt, das heisst bei über 15 Gesuchen jährlich. Zwei Bundesämter, die 2007 über 20 Gesuche verzeichneten, wiesen 2008 weniger als 10 Gesuche aus; dagegen stieg in einem Bundesamt die Anzahl der Gesuche von zwei im Jahr 2007 auf 15 im Jahr 2008 an.

Ein kurzer Überblick über die internationale Situation soll diese Zahlen in eine Perspektive rücken. Tabelle 2 enthält einen zusammenfassenden Vergleich der Zahl der eingegangenen Gesuche in der schweizerischen Bundesverwaltung mit den Zahlen der Zentral- (bzw. Bundes-)Regierungen der Vereinigten Staaten, Irlands, Kanadas, des Vereinigten Königreichs und Deutschlands.⁶

In absoluten Zahlen zeigen die Daten beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern. Die meisten Informationszugangsgesuche stammen von Bürgergruppen, das heisst politischen Parteien und Organisationen, die das politische Leben eines Landes mitgestalten. Da deren Anzahl je nach Land wohl nur unerheblich variiert, könnte ein Vergleich der Gesuche in absoluten Zahlen ausreichen. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt insbesondere auch für Bürgerinnen und Bürger. Deshalb ist es wichtig, die Grösse der Bevölkerung zu berücksichtigen und eine relative Datenanalyse

⁶ Interessant wäre ein Vergleich mit Schweden, einem Pionierstaat in Sachen Öffentlichkeitsprinzip, und mit dem Nachbarland Frankreich, doch leider liegen für diese Länder keine Daten vor.

durchzuführen. Mit der Berechnung der Gesuchszahl pro 1'000 Bewohner werden die absoluten Daten relativiert, weil dadurch die Grösse der Bevölkerung in den untersuchten Ländern berücksichtigt wird. Anhand der Ergebnisse der Analyse lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden:

- die Schweiz und Deutschland mit wenigen Gesuchen (durchschnittlich 3 Gesuche auf 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner);
- Irland, Kanada und das Vereinigte Königreich mit einer relativ hohen Anzahl Gesuche;
- die Vereinigten Staaten mit einer deutlich höheren Anzahl Gesuche (über 8 Gesuche auf 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Jahr).

Tabelle 2: Internationaler Vergleich der Anzahl Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten

	USA	Irland	Kanada¹	Gross-britannien	Deutsch-land	Schweiz
2005	2'616'276	6'455	25'207	38'108	-	-
2006	2'625'976	3'680	27'269	33'688	2'276	(Juli-Dez.) 95
2007	-	2'645	29'182	32'978	1'265	249
2008	-	-	-	(Jan.-Sep.) 26'119	1'548	221
Bevölkerung (in Millionen Einw.)	303.8	4.1	33.2	60.9	82.3	7.6
Gesuche auf 1'000 Einw. (für das Jahr 2006)	8.6	0.9	0.8	0.5	0.03	0.03 ²

¹ Die jährliche Erfassung entspricht nicht genau dem Kalenderjahr, sondern dem Zeitraum vom 1. April bis 31. März.

² Die Zahl wurde aktualisiert, um die Tatsache zu korrigieren, dass die schweizerischen Daten für 2006 nur einem halben Jahr entsprechen (das BGÖ ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten).

Quellen: United States Government Accountability Office; Office of the Information Commissioner (Ireland); Office of the Information Commissioner of Canada; United Kingdom Ministry of Justice; Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Deutschland); Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (Schweiz).

Wird der Vergleich auf die Länder eingeschränkt, in denen das Öffentlichkeitsprinzip seit kurzem in Kraft ist, so zeigt sich, dass Grossbritannien (Gesetz seit 2005 in Kraft) 16-mal mehr Gesuche verzeichnet als die Schweiz oder Deutschland, wo die entsprechenden Gesetze seit 2006 gelten.

Die Gründe für die geringe Anzahl Gesuche werden in Ziffer 5 untersucht; es ist aber bereits vorwegzunehmen, dass das schweizerische Öffentlichkeitsgesetz lediglich den Zugang zu amtlichen Dokumenten regelt. Die Bundesverwaltung ist überdies nicht gesetzlich verpflichtet, ein zuvor nicht bestehendes Dokument auszuarbeiten, um einem Informationswunsch

einer Bürgerin oder eines Bürgers nachzukommen (ausser wenn dieses Dokument durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden kann). Die Gesetze vieler anderer Länder sehen einen umfassenden Zugang zu Informationen vor, die auf Träger gespeichert sind oder nicht. Diese Statistiken umfassen also eine potenziell viel breitere Palette, die von allgemeinen Informationsgesuchen bis zu Anfragen zu einem bestimmten Dokument reicht.⁷

Die Tabellen und Analysen lassen ersehen, dass die Anzahl Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Schweiz in absoluten Zahlen wie auch im Vergleich mit anderen Ländern sehr gering ist.

2.2. DEFINITION UND ART DER GESUCHSERFASSUNG

Im Zusammenhang mit den Erhebungen der Bundesämter, die dem EDÖB zur Erstellung der schweizerischen Jahresstatistik übermittelt werden, sind zwei Probleme zu nennen: erstens das Fehlen einer Definition der Gesuche, die als Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten laut BGÖ zu erfassen sind, und zweitens die je nach Bundesamt unterschiedliche Art der Erfassung.

Erstens enthalten weder das Gesetz noch die Verordnung eine genaue und praktische Definition des Gesuchs gemäss Öffentlichkeitsgesetz und folglich auch nicht dazu, was in der Statistik als solches zu erfassen ist. Keine der befragten Öffentlichkeitsberaterinnen und keiner der befragten Öffentlichkeitsberater kann sich auf eine formelle Definition abstützen, um zu bestimmen, was in die Statistik einfließen soll. Einige von ihnen bezeichneten dies als problematisch und äusserten den Wunsch, klare Kriterien entweder selbst auszuarbeiten oder zu erhalten, um die zu erfassenden Gesuche zu identifizieren.

Aus der Analyse der Interviews ergibt sich, dass die Departemente und die Bundesämter die Definition eines Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten unterschiedlich auslegen. Einige betrachten die explizite Berufung auf das BGÖ im Gesuch als entscheidendes Kriterium, obwohl das Gesetz dies nicht verlangt. Andere erfassen nur Gesuche, die über das Formular auf ihrer Website gestellt werden, obwohl das Gesetz der gesuchstellenden Person erlaubt, das Gesuch auf anderem Wege (Telefon, Fax, E-Mail usw.) einzureichen. Wieder andere geben an, sich auf die „gesetzlichen Kriterien“ abzustützen, ohne diese jedoch deutlich zu präzisieren. Es sind Sonderfälle bekannt, für welche sich weder anhand des Gesetzes noch der Verordnung eruieren lässt, ob sie erfasst werden sollen. Einige Bundesämter weisen sie in der Statistik aus, andere nicht: z.B. Gesuche zu Dokumenten aus der vor Zeit 2006, Gesuche zu bereits (online) veröffentlichten Dokumenten, Gesuche gemäss dem Bundesgesetz über den Datenschutz oder anderen Spezialgesetzen. Formell schliesst das BGÖ die vor Juli 2006 erstellten Dokumente zwar aus seinem Geltungsbereich aus, aber für deren Ablehnung wird genau diese Gesetzesgrundlage als

⁷ Im Vereinigten Königreich z.B. unterscheiden die Statistiken Gesuche, die als „business as usual“ beschrieben werden, von Informationszugangsgesuchen gemäss dem *Freedom of Information Act*. In der vorliegenden Untersuchung wurde die letztere Zahl berücksichtigt.

Rechtfertigung herangezogen, so dass unklar ist, ob sie in der Statistik erfasst werden sollen.

Die ungenaue Definition des Begriffs Zugang zu amtlichen Dokumenten überlässt den Bundesämtern heute einen relativ breiten Ermessensspielraum, um zu entscheiden, was unter das BGÖ fällt, was eine je nach Bundesamt unterschiedlich restriktive Sichtweise widerspiegelt.

Zweitens wird ein schwer einzuschätzender Gesuchsanteil nicht von der Öffentlichkeitsberaterin oder dem Öffentlichkeitsberater des betroffenen Bundesamtes oder Departements bearbeitet und deshalb nicht erfasst, zum Beispiel wenn Gesuche dezentral direkt von der Person bearbeitet werden, die sie erhält. Die Öffentlichkeitsberaterin oder der Öffentlichkeitsberater wird bei Problemen unterstützend herangezogen, doch in einigen Bundesämtern oder Generalsekretariaten wird sie oder er über problemlos beantwortete Gesuche gar nicht informiert. Einige von ihnen verlangen zwar, über alle Gesuche informiert zu werden, aber es besteht keine Gewähr dafür, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich daran halten. Andere dagegen möchten über unproblematische Gesuche gar nicht benachrichtigt werden, weil dies ihrer Meinung nach das Verfahren nur unnötig komplizieren würde, da ja solche Gesuche vor dem Inkrafttreten des Gesetzes auch rasch und problemlos beantwortet werden konnten.

Ein Grossteil der Gesuche von Journalistinnen und Journalisten werden in den Statistiken vieler Bundesämter und Departements offensichtlich auch nicht ausgewiesen. Journalistinnen und Journalisten wenden sich direkt an die jeweilige Presse- oder Kommunikationsstelle, die die Gesuche meistens unabhängig davon bearbeitet, ob es sich um Gesuche gemäss BGÖ oder um allgemeine Informationsanfragen handelt.

2.3. ZUSAMMENFASSUNG

Gemessen an den Vorhersagen der Expertinnen und Experten anlässlich der Ausarbeitung des Gesetzes ist die Anzahl der bei der Bundesverwaltung eingereichten Gesuche in absoluten Zahlen und im internationalen Vergleich sehr gering, trotz den bisweilen übertriebenen Befürchtungen einiger Verwaltungseinheiten vor einer Flut von Gesuchen.

Diese Feststellung ist jedoch zu nuancieren, weil die verschiedenen Verwaltungseinheiten die Gesuche nicht einheitlich erfassen und weil zahlreiche erledigte Gesuche schlicht und einfach nicht erfasst werden.

3. UMSETZUNG DES GESETZES UND KOSTEN

Die Evaluation der Umsetzung des BGÖ gehört zu den Hauptzielen der vorliegenden Analyse und soll die folgenden Fragen beantworten:

- *Wie haben sich die Bundesämter auf die Einführung des BGÖ vorbereitet? Waren sie genügend vorbereitet? Welche Ressourcen haben die Bundesämter für das BGÖ bereitgestellt, und wie wirkte sich dies auf das Management aus? (§3.1)*
- *Welche Schwierigkeiten erleben die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater in ihrer Arbeit in Bezug auf das BGÖ? (§3.2)*
- *Wie viel Zeit ist für die Bearbeitung eines Gesuchs (bzw. für das entsprechende Schlichtungsverfahren) erforderlich? (§3.3)*
- *Können die durch die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes entstandenen Kosten beziffert werden? (§3.4)*
- *Wie hoch ist der mit der Umsetzung des BGÖ verbundene Gesamtaufwand (Zeit-, Sach- und Personalaufwand)? Wie hoch sind die Umsetzungskosten in den einzelnen Dienststellen? In welchen Bereichen sind die Umsetzungskosten am höchsten? Bei welchen Dienststellen müssten aufgrund der festgestellten Umsetzungskosten in finanzieller, organisatorischer oder personeller Hinsicht Anpassungen vorgenommen werden? Welche Massnahmen können ergriffen werden, damit in Zukunft die durch das Öffentlichkeitsprinzip verursachten Kosten gering gehalten werden? (§3.4)*
- *Erheben die Bundesämter die Gebühren in Anwendung der Artikel 14 ff. VBGÖ? Verzichten die Bundesämter auf die Erhebung einer Gebühr, auch wenn der Aufwand für die Gewährung des Zugangs mehr als 100 Franken beträgt? (§3.5)*
- *Wie ist die bisherige Gebührenpraxis zu bewerten? Muss der Gebührentarif aufgrund der bisherigen Erfahrungen angepasst werden? Wenn ja, wie? (§3.5)*

3.1 VORBEREITUNG UND ORGANISATION DER BUNDESÄMTER MIT BLICK AUF DIE EINFÜHRUNG DES BGÖ

3.1.1 Vorbereitungen für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Generell wurde die Vorbereitung auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung dezentral, ohne Abstimmung unter den Verwaltungseinheiten, durchgeführt.

In den meisten Bundesämtern und Generalsekretariaten bestand die Vorbereitung darin, die Organisation der Gesuchsbearbeitung und die Verfahren schriftlich – schematisch oder in Form von Weisungen – festzulegen. Einige Bundesämter und Generalsekretariate führten keine besonderen Prozesse ein, sondern behandelten die Gesuche auf Fallbasis und sahen nur für den – nicht eingetretenen – Fall einer grossen

Gesuchsmenge ein Verfahren vor. In anderen Bundesämtern und Generalsekretariaten wurde die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips gründlich vorbereitet: Ausarbeitung von Anwendungsrichtlinien, Ausbildungsworkshops für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Standardprozesse für die Gesuchsbearbeitung und Modellbriefe für den Fall einer hohen Gesuchszahl.

Die Ausbildung und Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reichen von der Organisation praktischer Workshops, wobei die möglichen Szenarien der Gesuchsbearbeitung diskutiert wurden, bis zur einfachen Information über das Öffentlichkeitsprinzip im Intranet. Interessanterweise verzeichnen diejenigen Bundesämter, welche der Ausbildung und Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besondere Bedeutung beimessen, die höchste Anzahl Gesuche. Dies legt den Schluss nahe, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dank der besseren Sensibilisierung für Gesuche, die unter das BGÖ fallen, diese besser erkennen und angemessen bearbeiten.

3.1.2 Organisation der Departemente und Bundesämter mit Blick auf das BGÖ

Ein einziges Eidgenössisches Departement bearbeitet die Gesuche zentral auf Departementsstufe; alle übrigen Departemente gehen dezentral vor und überlassen die Organisation den Bundesämtern. In einigen Fällen begnügen sich die Departemente damit, gegebenenfalls allgemeine Richtlinien zu erlassen, oder verlangen, über Schlichtungsanträge an den EDÖB informiert zu werden.

Bei den Bundesämtern sind sehr unterschiedliche Verhaltensmuster sowie das Fehlen einer einheitlichen Praxis in der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes festzustellen. Diese Diskrepanzen, die sich bereits bei der statistischen Erfassung der Gesuche abzeichneten, bestätigen sich in der unterschiedlichen Organisation der Gesuchsbearbeitung in den Bundesämtern.

In einigen Bundesämtern werden die Gesuche zentralisiert bearbeitet und in jedem Fall der Öffentlichkeitsberaterin oder dem Öffentlichkeitsberater unterbreitet. Diese oder dieser wendet sich anschliessend an die für das Dokument zuständige Sektion, die entweder eine vorläufige Antwort vorbereitet, gemeinsam mit der Öffentlichkeitsberaterin oder dem Öffentlichkeitsberater antwortet oder eine Stellungnahme abgibt, die als Grundlage für die Antwort der Öffentlichkeitsberaterin oder des Öffentlichkeitsberaters dient. Etwa die Hälfte der untersuchten Bundesämter wenden diese Vorgehensweise an.

In rund einem Drittel der Bundesämter gilt ein völlig dezentralisierter Prozess: Das Gesuch gelangt an die betroffene Sektion bzw. wird an sie übermittelt; die Sektion antwortet direkt und die Öffentlichkeitsberaterin oder der Öffentlichkeitsberater interveniert nur bei Problemen. Die übrigen Bundesämter kennen kein Standardverfahren für die Bearbeitung der Gesuche, sondern erledigen sie fallabhängig.

Selbst wenn in den Bundesämtern formelle schriftliche Handlungsanweisungen bestehen, werden sie nicht immer auf den Buchstaben genau befolgt; dies gilt vor allem für die Mehrheit der unproblematischen Gesuche.

3.2 VON DEN ÖFFENTLICHKEITSBERATER/INNEN FESTGESTELLTE SCHWIERIGKEITEN

Die meisten der 44 befragten Bundesämter und Generalsekretariate melden im Augenblick keine wesentlichen Probleme, was hauptsächlich an der geringen Anzahl der eingegangenen Gesuche liegt. Dagegen wurden in den Diskussionen von den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern verschiedene kleinere Probleme bei der Vorbereitung auf die Umsetzung und bei der konkreten Gesuchsbearbeitung angesprochen:

- Am häufigsten wird das Problem der möglichen Verwechslungen zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz und anderen Gesetzen genannt, besonders der Informationsschutzverordnung⁸ und mitunter dem Datenschutzgesetz⁹. Wie der Name sagt, bezwecken die beiden letzteren Erlasse den Schutz der Informationen vor einer schädlichen Veröffentlichung, während das BGÖ das Ziel verfolgt, ein Maximum an Zugang zu amtlichen Dokumenten vorbehaltlich einiger Ausnahmen zu veröffentlichen. Der sehr allgemeine Charakter einiger Bestimmungen des BGÖ sowie das Fehlen einer einschlägigen Praxis in der Verwaltung und der Rechtsprechung erschweren bisweilen die Entscheidung für oder gegen die Veröffentlichung eines Dokuments.
- Mangelnde Erfahrung und Sensibilisierung des Verwaltungspersonals für das Öffentlichkeitsprinzip: Nach Auffassung der meisten Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater liessen sich die Gesuche rascher und einfacher bearbeiten, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser für die Existenz und die Anforderungen des BGÖ sensibilisiert würden. Wie die engagiertesten Beraterinnen und Berater für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips betonen, müssen sie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiterhin mühevoll davon überzeugen, dass es ihre Pflicht ist, Zugang zu einem Dokument zu gewähren, auch wenn sie es lieber geheim halten würden.
- Fehlen von Koordinierung und Dokumentenbewirtschaftungsinstrumenten: Die ausgeprägte Dezentralisierung der Gesuchsbearbeitung und bisweilen das Fehlen eines Dokumentenverwaltungssystems (und damit auch das Fehlen von Listen mit den verfügbaren Dokumenten) erschweren die effiziente und faire Gesuchsbearbeitung in der gesamten Verwaltung.

Verständlich sind Probleme im Rahmen der Umsetzung eines Gesetzes, das einen Paradigmenwechsel mit sich bringt und die im Verwaltungssystem

⁸ Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (ISchV).

⁹ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG).

In einigen Kantonen enthält das gleiche Gesetz alle Gesetzesvorschriften über den Umgang der Verwaltung mit öffentlichen und privaten Informationen.

fest verankerten Gewohnheiten umkehrt, aber sie dürfen nicht für die gesamte Bundesverwaltung verallgemeinert werden: Je nach persönlichem Engagement der Öffentlichkeitsberaterin oder des Öffentlichkeitsberaters und nach verfügbaren Zeitressourcen für die Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungseinheit, für die Gesuchsbearbeitung usw. sowie je nach der Informationspraxis seitens der Direktion der Verwaltungseinheiten sind diese Probleme mehr oder weniger gelöst und bedeuten kein wirkliches Hindernis für die Zugangsgewährung.

3.3 DAUER DER GESUCHSBEARBEITUNG

Im Rahmen der Datenerhebung für die jährliche Statistik stellt der EDÖB eine Frage zum Zeitaufwand pro erfasstes Gesuch. Diese Frage ist fakultativ (die Bundesämter sind laut VBGÖ nicht verpflichtet, diesbezügliche Daten zu übermitteln); deshalb werden, wenn überhaupt, nicht immer verlässliche Informationen geliefert¹⁰. Die angesichts des Ressourcenproblems wichtige Frage wurde auch in den Interviews mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern angesprochen. Der Zeitaufwand für die Bearbeitung der an die Verwaltung gerichteten Gesuche lässt sich jedoch schwer evaluieren, wenn die Informationen und die entsprechenden Auszählungen fehlen.

Auf der Basis der Interviews lassen sich die Gesuche in drei Kategorien einteilen:

- Die völlig unproblematischen Gesuche – die deutliche Mehrheit – werden in weniger als einer Stunde bearbeitet. Ein Viertel der Bundesämter gibt an, nur solche Gesuche zu erhalten.
- Auf den ersten Blick schwierigere Gesuche werden in einem halben Tag bearbeitet. Die zuständige Person überprüft das Gesuch auf die Gesetzesbestimmungen hin und wendet sich gegebenenfalls an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über das Dokument oder die gewünschten Informationen verfügen. Allerdings ist anzunehmen, dass solche Gesuche sich mit zunehmender Erfahrung rascher bearbeiten lassen.
- Die relativ seltenen problematischen Gesuche nehmen mehrere Arbeitstage oder sogar -wochen in Anspruch, namentlich wenn Zugang zu zahlreichen Dokumenten verlangt wird, in denen Textstellen abgedeckt werden müssen, und besonders wenn das Gesuch in einen Schlichtungsantrag beim EDÖB mündet. Der Aufwand für das Schlichtungsverfahren wurde von den Bundesämtern indessen nicht berechnet.

¹⁰ Z.B. wenn die erfasste Zeit der in Rechnung gestellten Zeit entspricht, aber sich nicht mit der effektiven Zeit der Gesuchsbearbeitung deckt. Bisweilen wird nur der Zeitaufwand der/des Öffentlichkeitsberaters/in verbucht, obwohl auch andere Personen an der Gesuchsbearbeitung mitgewirkt haben.

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle wird die gesetzliche Frist von 20 Tagen für die Gesuchsbeantwortung als eindeutig ausreichend beurteilt. Nur zwei Fälle wurden genannt, in denen die Verwaltung eine Fristverlängerung beantragen musste. Allerdings handelt es sich hier um den Standpunkt der befragten Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater. Die beim EDÖB eingereichten Beschwerden deuten allerdings darauf hin, dass solche Fälle häufiger vorkommen.

3.4 UMSETZUNGSKOSTEN

3.4.1 Fehlende finanzielle Angaben

Die Botschaft des Bundesrates zum Entwurf des Öffentlichkeitsgesetzes erwähnte bereits das Problem der genauen Schätzung der mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verbundenen Kosten, vor allem weil Angaben zur Zahl der künftigen Gesuche fehlten und weil die Bearbeitungsdauer sich schwer einschätzen liesse. Deshalb wurde beschlossen, mit Blick auf das Inkrafttreten des Gesetzes keine neuen Stellen zu schaffen. Die Botschaft sah indessen die Schaffung von drei bis dreieinhalb Stellen beim EDÖB vor¹¹; nach den ersten Erfahrungen der Bundesämter mit dem Öffentlichkeitsgesetz sollte anschliessend entschieden werden, ob zusätzliche Stellen notwendig seien. Demzufolge erwähnte weder der Finanzplan 2004-2006, noch jener für 2006-2008, noch der Voranschlag für 2006 und 2007 die im Zusammenhang mit dem BGÖ erwarteten finanziellen Auswirkungen.

Die Botschaft des Bundesrates verwies auf den vorliegenden Evaluationsbericht, der innerhalb dreier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorzulegen ist; darauf gestützt sind die Umsetzungskosten des Öffentlichkeitsprinzips zu untersuchen und gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Der Vollständigkeit halber sollten diese Kosten Folgendes umfassen:

- die Kosten der Vorarbeiten für die Einführung des Gesetzes (vom Zeitpunkt der Annahme bis zum Inkrafttreten des Gesetzes);
- Kosten der alltäglichen Anwendung des Gesetzes nach dem Inkrafttreten; im Wesentlichen sind dies die Gesuchsbearbeitung in den Bundesämtern, gegebenenfalls Schlichtungen;
- Beitrag des Bundesamtes für Justiz (BJ), das die Ausbildungskurse in den übrigen Bundesämtern durchgeführt und ihnen Dokumente zur Verfügung gestellt hatte (Standardgesuchsformulare, Modellantwortschreiben, Checklisten mit den Etappen der Gesuchsbearbeitung usw.). Diese Hilfestellung an die Bundesämter gehört jedoch zu den normalen Aufgaben des BJ, wenn ein neues Gesetz eingeführt wird, und hat keine hier erwähnenswerten zusätzlichen Kosten verursacht;

¹¹ Diese Stellen wurden jedoch nie gesprochen (vgl. § 4.2), die dieser Aufgabe gewidmeten Ressourcen stammten zuerst aus den internen Ressourcen des EDÖB und für eine befristete Zeit bis 2009 von der Bundeskanzlei.

- Kosten der Einführung von neuen Aufgaben im Bereich Öffentlichkeitsprinzip beim Datenschutzbeauftragten, der nach der Einführung des BGÖ zum Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten geworden ist. Dieser Punkt wird im Kapitel über die Tätigkeiten des Beauftragten unter Absatz 4.2 vertieft.

Drei Jahre später ist es immer noch sehr schwierig, die Kosten der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes zu beziffern. Im Grunde gibt es zu diesem Punkt keine erfassten finanziellen Daten. Ausserdem zeigen die Interviews mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern, dass weder die Departemente noch die Bundesämter ein spezifisches Budget für die mit dem Öffentlichkeitsprinzip verbundenen Aufgaben besitzen. Mangels genauer Zahlen wurde die Frage nur annähernd behandelt, doch keine Öffentlichkeitsberaterin und kein Öffentlichkeitsberater konnte eine verlässliche globale Schätzung vorlegen. So lassen sich die Kosten der Umsetzung des BGÖ mithilfe von eher qualitativen Indikatoren zur Arbeitsbelastung, zum Sach- und Zeitaufwand bis zu einem bestimmten Grad einschätzen.

3.4.2 Personal-, Sach- und Zeitaufwand der Departemente und Bundesämter

Um die Lücke in den Finanzdaten möglichst zu schliessen, wurden die Bundesämter und die Generalsekretariate der Departemente aufgefordert, die für die Arbeit im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip eingesetzten Personalressourcen, den etwaigen Sachaufwand und die Zeitinvestition für die Umsetzung des BGÖ zu schätzen.

Personalaufwand

Die Bundesämter und Departemente haben für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips keine zusätzlichen Stellen geschaffen, sondern nutzten die vorhandenen Ressourcen. Die Aufgabe der Beratung über die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips wurde an bereits eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertragen und macht nur einen kleinen Prozentteil ihres Beschäftigungsgrades aus.

Bei sieben der 27 in den persönlichen Interviews befragten Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater wird diese Funktion im Pflichtenheft überhaupt nicht aufgeführt. Bei den übrigen 20 wurden dieser Aufgabe 5 bis 10 Prozent des Pensums zugewiesen. Falls das Pflichtenheft angepasst wurde, wurden die 5 bis 10 Prozent nicht zum vorherigen Beschäftigungsgrad addiert, sondern sie ersetzen andere Aufgaben, für welche der Beschäftigungsgrad entsprechend gekürzt wurde.

Sachaufwand

Nach Auffassung der befragten Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater hat die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips keinen besonderen Sachaufwand verursacht. In anderen Ländern wie z.B. Schottland¹² wurde das

¹² Burt E., Taylor J. (2007), "The Freedom of Information (Scotland) Act 2002: New modes of Information Management in Scottish Public Bodies?", *Report to the Scottish Information Commissioner*.

Dokumentenverwaltungssystem im Zuge der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aufgebaut. In der Schweiz wird derzeit ein neues elektronisches Dokumentenverwaltungssystem¹³ eingeführt, allerdings ohne direkt in Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgesetz zu stehen.

Zeitaufwand für die Vorbereitungen für das Inkrafttreten des Gesetzes

Ein Departement war dank einer genauen Arbeitszeiterfassung in der Lage, den Zeitaufwand für die Vorarbeiten vor dem Inkrafttreten des BGÖ zu rekonstruieren (Prozessentwicklung, Ausbildung der Mitarbeiter/innen usw.) Im gesamten Departement beteiligten sich 7 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 130 Stunden an den Vorarbeiten für das Inkrafttreten des Gesetzes. Diese Zahlen beziehen sich auf die Vorbereitungen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes; sie betreffen nicht die alltägliche Gesuchsbearbeitung.

Die Schätzungen zum Zeitaufwand für die Vorbereitungen reichen in den übrigen Departementen und Bundesämtern von mehreren Arbeitstagen bis zu über einem Arbeitsmonat. Allerdings war rund ein Drittel der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater, mit denen die Interviews durchgeführt wurden, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes gar nicht im Amt und deshalb ausserstande, diese Fragen zu beantworten.

Die Synthese der Daten lässt Diskrepanzen zwischen den Verwaltungseinheiten des Bundes in Bezug auf den Zeitaufwand für die Vorbereitung auf das Inkrafttreten des Gesetzes erkennen. Allerdings zeichnet sich ab, dass die Vorarbeiten keine unverhältnismässig hohe Belastung verursachten, sondern von den zuständigen Personen innerhalb des üblichen Arbeitspensums bewältigt werden konnten.

Zeitaufwand seit dem Inkrafttreten des Gesetzes

Seitdem das Gesetz in Kraft ist, besteht die Arbeit an der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips hauptsächlich in der Bearbeitung der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten. Einige – wenige – Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater kalkulieren die Arbeitszeit für die Organisation des jährlichen Erfahrungsaustausches unter den Bundesämtern eines Departements mit ein, andere die Organisation neuer Informationssitzungen, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Öffentlichkeitsprinzip zu sensibilisieren, weil eine einzige Sitzung bei Inkrafttreten des Gesetzes als ungenügend erachtet wurde. Dies veranschaulicht erneut, dass die Bundesämter der Bedeutung des Prinzips und der diesbezüglichen Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sehr unterschiedliche Bedeutung beimessen.

Ein einziges Bundesamt verfügt über genaue Angaben zur Gesuchsbearbeitung vom Eingang bis zur Ablage, einschliesslich der etwaigen Schlichtungsverfahren beim EDÖB. Dieses Bundesamt legte eine Aufzählung von 232 Stunden für 2006 und von 197 Stunden für 2007 vor. Zur Bewertung der Daten ist zu erwähnen, dass an dieses Amt eine überdurchschnittliche Anzahl Gesuche gerichtet wurde.

¹³ Elektronische Geschäftsverwaltung GEVER.

Nach Dafürhalten der meisten anderen Bundesämter und Generalsekretariate verursacht die kleine Anzahl Gesuche eine sehr geringe Arbeitslast. Diese kann sich im Laufe der Zeit je nach Gesuchseingängen ändern.

Eine einzige Person bewertete ihre Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit der Transparenz als hoch und den entsprechenden Pflichtenheftanteil als unzureichend, weil sie mit aussergewöhnlich komplexen Fällen zu tun hatte. Die übrigen meldeten keine Mehrbelastung; dies gilt sogar für die Bundesämter, die mit einer überdurchschnittlichen Gesuchszahl konfrontiert waren. Allerdings geben die Bundesämter und die Generalsekretariate einstimmig an, dass eine Zunahme der Gesuche nicht ohne zusätzliche Ressourcen bewältigt werden könnte.

Einschätzung der gesamten Umsetzungskosten in den Departementen und Bundesämtern

Die oben erwähnten Überlegungen führen trotz der fehlenden finanziellen Angaben zum Schluss, dass die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung insgesamt nur begrenzte Kosten verursacht hat. Die Gesamtkosten der Umsetzung des BGÖ werden auf höchstens einige hunderttausend Franken geschätzt. Selbst diejenigen Bundesämter, die am häufigsten angefragt wurden und die als besonders transparenzfreundlich gelten, benötigen offensichtlich für das Öffentlichkeitsgesetz keine zusätzlichen Ressourcen, ausser wenn die Gesuche stark zunehmen sollten.

3.5 GEBÜHRENERHEBUNG

3.5.1 Überblick über die gesetzlichen Bestimmungen

Artikel 17 BGÖ sieht vor, dass die Bundesämter für den Zugang zu Dokumenten eine Gebühr erheben, ausser wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert. Der Gebührentarif ist in den Artikeln 15 und 16 der Verordnung festgelegt.

Die Verordnung sieht keine Gebühren vor:

- wenn die Kosten der Gebührenerhebung den Gebührenbetrag übersteigen;
- wenn die Rechnung unter 100 Franken beträgt;
- für Zusatzkosten, die darauf zurückgehen, dass Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dokumenten ermöglicht wird.

Zudem kann bei Ablehnung oder nur teilweiser Gewährung des Zugangs auf die Gebührenerhebung verzichtet oder die Gebühr reduziert werden.

Die gesuchstellende Person muss informiert werden, falls die voraussichtlichen Kosten 100 Franken übersteigen. Bestätigt er das Gesuch nicht innerhalb von 10 Tagen, so gilt es als zurückgezogen.

Der Tarif, der als Grundlage für die Gebührenberechnung dient, ist in Anhang 1 der Verordnung niedergelegt. Es handelt sich dabei um die Kosten der Reproduktion von Dokumenten (Fotokopien, Kopien auf CD-ROM, DVD

usw.) sowie die Kosten der Prüfung und Vorbereitung dieser Unterlagen, die 100 Franken pro Stunde betragen.

3.5.2 In den Bundesämtern geltende Praxis

Seit dem Inkrafttreten des BGÖ im Juli 2006 haben nur sechs der 44 befragten Bundesämter und Generalsekretariate für Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten Gebühren erhoben und dies auch nur sehr selten. Gemäss den Statistiken des EDÖB sind es sieben Bundesämter.

Mehrere Gründe erklären den Verzicht auf die Gebührenerhebung.

Für viele Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater stellte sich die Frage gar nicht, weil keine oder zumindest keine Gesuche, die besondere Kosten oder ein langes Bearbeitungsverfahren erforderten, eintrafen. Diese Verwaltungseinheiten haben weder besondere Überlegungen angestellt noch eine bestimmte Gebührenpolitik eingeführt, sondern sie erstellen gegebenenfalls, das heisst im Fall von arbeitsaufwändigen Gesuchen, eine Rechnung.

Einige Verwaltungseinheiten haben trotz des Zeitaufwandes auf eine Rechnung verzichtet, wenn sie den Zugang zum gewünschten Dokument verweigert haben. Die Verordnung sieht diese Möglichkeit vor. Als Argument gilt, dass eine Bürgerin oder ein Bürger nicht für eine Leistung bezahlen soll, die ihr oder ihm verweigert wurde.

Einige Bundesämter und Generalsekretariate verzeichneten zwar für die Veröffentlichung von Dokumenten einen Zeitaufwand von über einer Stunde und damit über dem Betrag von 100 Franken, ab welchem eine Gebühr zu erheben ist, aber sie machten sich nicht die Mühe, eine Rechnung zu erstellen. Sie erbringen die Leistungen lieber kostenlos, ausser wenn ein erheblicher Aufwand damit verbunden ist. Dies geschieht aus Gründen der Vernunft und steht zudem besser im Einklang mit dem Geist des Öffentlichkeitsprinzips, denn zu hohe Gebühren behindern die Transparenz. Ausserdem halten diese Stellen es auch für gerechter, auf eine Gebühr zu verzichten, wenn die Veröffentlichung des angeforderten Dokuments einem echten öffentlichen Interesse entspricht.

Weitere Verwaltungsstellen gewähren zwar keinen kostenlosen Zugang, aber Flexibilität in der Rechnungsstellung: So achten sie darauf, dass die Rechnung erschwinglich bleibt (d.h. die Kosten werden nicht nach dem tatsächlichen Zeitaufwand, sondern nach der Zahlungsfähigkeit errechnet).

Neben diesen Ausführungen sind die Praktiken zu nennen, die bestimmte Bundesämter verfolgen, um die von den gesuchstellenden Personen erhobenen Gebühren zu verringern. So wird zum Beispiel der Zeitaufwand, der auf die Unschlüssigkeit, auf den Erfahrungsmangel der Verwaltung oder auf Schwierigkeiten bei der Dokumentensuche zurückgeht, in der Gebührenberechnung in der Regel nicht berücksichtigt. In der Rechnung wird nur die effektive Zeit für die Vorbereitung des Dokuments (Fotokopieren, Abdecken usw.) berücksichtigt. Diese Stellen gewähren ausserdem den gesuchstellenden Personen grösstmögliche Flexibilität: Wenn das Gesuch ein wichtiges Dokument betrifft, wird den Bürgerinnen

und Bürgern die Einsicht vor Ort vorgeschlagen, um hohe Fotokopierkosten zu vermeiden.

Die Frage der Gesuche von Journalistinnen und Journalisten bleibt umstritten. Laut Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a BGÖ ist auf die besonderen Bedürfnisse der Medien Rücksicht zu nehmen. Einige legen diese Bestimmung so aus, dass sie die Journalistinnen und Journalisten von den Gebühren gänzlich befreien, während andere wegen der rechtsgleichen Behandlung der gesuchstellenden Personen davon absehen.

3.5.3 Probleme

Die Verwaltungseinheiten, die Gebühren erhoben, erwähnten im Zusammenhang mit der Rechnungsstellung verschiedene Probleme.

Zunächst entsprechen die Rechnungen häufig nicht der dem effektiven Zeitaufwand für ein Gesuch. Die Zeit wird grundsätzlich vorher eingeschätzt, weil ja die gesuchstellende Person im Voraus über etwaige ihr auferlegte Kosten informiert werden muss. Mangels Erfahrungswerten lässt sich die Zeit sehr schwer einschätzen. Ausserdem werden Gesuche häufig von mehreren Personen bearbeitet, so dass sich die globale Arbeitszeit nicht präzise ermitteln lässt, was eine begründete und vertretbare Rechnung zusätzlich erschwert.

Schliesslich werfen einige Sonderfälle zahlreiche Detailfragen auf. Soll der Zeitaufwand für ein abgelehntes Gesuch in Rechnung gestellt werden? Wie ist vorzugehen, wenn mehrere gesuchstellende Personen das gleiche Dokument verlangen und wenn das Abdecken in diesem Dokument sehr aufwändig ist? Soll die Rechnung auf die verschiedenen gesuchstellenden Personen aufgeteilt werden? Sollen die nachfolgenden gesuchstellenden Personen das Dokument kostenlos erhalten, wenn die Gesuche nacheinander eintreffen und wenn die erste gesuchstellende Person bereits eine Rechnung bezahlt hat? Diese Aspekte sind nicht in der Verordnung niedergelegt; sie werfen im Rahmen der Fallbearbeitung verschiedene Fragen auf.

Schliesslich wendeten Bundesämter, die mit Schlichtungsanträgen konfrontiert waren, bisweilen mehrere Stunden oder sogar Tage dafür auf; sie bemängeln, dass dieser Zeitaufwand nicht gebührenpflichtig ist, zumal wenn die gesuchstellende Person im Verfahren letztlich unterliegt.

Die Gebührenerhebung wirft einige zwar problematische Fragen auf, die aber insofern unwesentlich sind, als die Gesuche offensichtlich nicht durch eine für die Bürgerinnen und Bürger abschreckende und der Idee des Öffentlichkeitsprinzips zuwiderlaufende Gebührenerhebung verhindert werden. In der ganzen Bundesverwaltung wurden in den neun betroffenen Fällen insgesamt 3020 Franken Gebühren erhoben.

Wegen der niedrigen Beträge und der praktischen Probleme fragt es sich zu Recht, ob die Verwaltung nicht einfach auf die Erhebung von Gebühren verzichten bzw. diese auf Gesuche, deren Kosten 500 Franken übersteigen oder offensichtlich missbräuchlich sind, beschränken soll.

Im Fall einer starken Zunahme der Gesuche müsste eine einheitlichere Praxis befolgt werden, um Ungleichheiten zu vermeiden und damit die Gebühren für die gesuchstellenden Personen nicht abschreckend wirken. Nach Auffassung einiger befragter Experten werden die Gebühren in bestimmten Bundesämtern als Taktik eingesetzt, um die Bürgerinnen und Bürger zu veranlassen, auf ihr Gesuch zu verzichten.

3.6 ZUSAMMENFASSUNG

Insgesamt betrachtet, verursachte die Umsetzung des BGÖ in den Verwaltungseinheiten keine grösseren Probleme. Der entsprechende Aufwand blieb gering (voraussichtlich unter Fr. 500'000.-).

Die meisten Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten gelten als unproblematisch und die meisten Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater verzeichneten in ihrer Arbeit mit dem BGÖ keine wesentlichen Probleme. Die Ungenauigkeit einiger BGÖ-Bestimmungen, der komplexe Zusammenhang mit dem DSG und der ISchV, die mangelnde Erfahrung und das Fehlen einer einschlägigen Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis erschweren bisweilen die Entscheidung, ob ein Dokument zugänglich gemacht werden soll oder nicht.

Die Analysen zeigten, dass sich die Praktiken der Bundesämter – in Bezug auf die Rolle der Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Aufgaben gemäss BGÖ, die Organisation der Gesuchsbearbeitung und die Berechnung etwaiger Gebühren – stark unterscheiden.

4. SCHLICHTUNGSVERFAHREN

Wird der Zugang zu einem Dokument verweigert oder die gesetzliche Frist für die Behandlung des Gesuchs nicht eingehalten, so kann die gesuchstellende Person einen Schlichtungsantrag beim EDÖB einreichen. Dieser versucht, zwischen den beiden betroffenen Parteien zu vermitteln. Falls das Verfahren scheitert, gibt der EDÖB innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung des Schlichtungsantrags eine Empfehlung ab. In der Folge kann die antragstellende Person von der betroffenen Verwaltungseinheit eine Verfügung verlangen. Diese Etappe geht einer etwaigen Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht voran und erleichtert der gesuchstellenden Person das Vorgehen, weil ihr zumindest vorläufig ein Gerichtsverfahren erspart bleibt.

Zu den Zielen des vorliegenden Auftrags gehört die Evaluation dieses Verfahrens. Dabei sind die folgenden Fragen zu beantworten:

- *Wie viele Fälle hat der EDÖB 2006, 2007, 2008 erhalten? Welches war der Ausgang der Schlichtungsverfahren? (Anzahl erfolgreiche Schlichtungen / Schlichtungen, die in einer Empfehlungen mündeten / Schlichtungen, die bis zum Bundesgericht weiterverfolgt wurden; wie stimmen in diesem Fall die Rechtsprechung des BGer und die Empfehlung des EDÖB überein?) (§4.1)*
- *Welche Ressourcen wurden 2006, 2007 und 2008 für das BGÖ verwendet? (Finanz-, Zeitaufwand für die einzelnen Schlichtungsverfahren, Personalausstattung) (§4.2)*
- *Mit welchen Schwierigkeiten und Herausforderungen ist der EDÖB bei der Aufgabenerfüllung betreffend das BGÖ konfrontiert? (§4.3)*
- *Welche Empfehlungen zur Rolle des EDÖB lassen sich im Lichte weiterer internationaler Erfahrungen formulieren? (§4.4)*

Die Antworten auf diese Fragen beruhen auf den Angaben des EDÖB, auf der Analyse sekundärer Informationsquellen sowie auf den Interviews mit den Expertinnen und Experten und den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern.

4.1 SCHLICHTUNGSVERFAHREN UND EMPFEHLUNGEN DES EDÖB

Tabelle 3 umfasst die vom EDÖB gelieferten Daten zur eigenen Schlichtungs- und Empfehlungstätigkeit. Für jedes Jahr wird die Gesamtzahl der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten ausgewiesen, darunter die (ganz oder teilweise) abgelehnten Gesuche, welche Gegenstand eines Schlichtungsantrags bilden können, die Gesamtzahl der beim EDÖB eingegangenen Gesuche und die Zahl der erledigten Fälle (einige Gesuche werden erst im Jahr nach der Einreichung abgeschlossen). Unter den jährlich erledigten Fällen ist zu unterscheiden zwischen:

- Anzahl Schlichtungsgesuche, zu denen der EDÖB direkt Nichteintreten beschliesst, wenn das BGÖ nicht anwendbar ist (z.B. Gesuch betreffend eine Streitigkeit mit einem Kanton);

- Anzahl Schlichtungsverfahren, die zu einer Einigung zwischen der betroffenen Behörde und der gesuchstellenden Person führen;
- Anzahl Schlichtungsverfahren, in denen die betroffene Behörde und die gesuchstellende Person sich nicht einigen können und zu denen der EDÖB eine Empfehlung abgibt;
- Weitere Fälle, in denen das Gesuch zum Beispiel vor Verfahrensende zurückgezogen wird oder die Behörde den Zugang während des laufenden Schlichtungsverfahrens gewährt.

Tabelle 3: Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, Schlichtungsanträge und Ausgang des Schlichtungsverfahrens

	2006	2007	2008	TOTAL
Total Gesuche	95	249	221	595
Anzahl Verweigerungen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten in % der Gesuche insgesamt	41 43%	82 33%	71 32%	194 33%
Anzahl teilweise Verweigerungen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten in % der Gesuche insgesamt	3 3%	20 8%	35 16%	58 10%
Anzahl eingegangene Schlichtungsanträge in % der Verweigerungen (ganz und teilweise)	8 18%	37 36%	25 24%	70 28%
Anzahl bearbeitete Schlichtungsanträge	6	21	27	54
- Anzahl Nichteintretensfälle des EDÖB (BGÖ nicht anwendbar)	3	7	2	12
- Anzahl Schlichtungen mit Einigung zwischen Gesuchsteller/in und betroffener Behörde	0	1	4	5
- Anzahl Schlichtungen mit Empfehlung des EDÖB	3	12	16	31
- Sonstige (Zugang gewährt, Rückzug)	0	1	5	6

Quelle: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Diese Zahlen führen zu drei wesentlichen Feststellungen:

- Erstens werden über 40 Prozent der erfassten Zugangsgesuche von der betroffenen Behörde ganz oder teilweise abgelehnt und können demnach Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens bilden¹⁴. Nur 28 Prozent (70 Fälle) der abgewiesenen gesuchstellenden Personen haben einen Schlichtungsantrag gestellt.

¹⁴ Da informell und zügig beantwortete Gesuche in der Regel nicht in der Statistik aufscheinen, ist der Anteil an Ablehnungen in der Realität geringer als ausgewiesen.

- Zweitens ist eine grosse Differenz zwischen der Anzahl der eingegangenen Schlichtungsanträge und der Anzahl der bearbeiteten Gesuche festzustellen, was angesichts der Tatsache, dass das Gesetz dem EDÖB eine Frist von 30 Tagen von der Einreichung des Schlichtungsantrags bis zur etwaigen Ausarbeitung einer schriftlichen Empfehlung einräumt, problematisch ist. Der EDÖB weist bei der Bearbeitung der Schlichtungsanträge einen grossen Rückstand auf (vgl. § 4.2).
- Drittens erfordern die meisten Fälle eine schriftliche Empfehlung des EDÖB, weil die Parteien sich nach der Schlichtung weiter uneinig sind.

In der unten stehenden Tabelle wird das Ergebnis der Empfehlungen des EDÖB je nachdem ausgewiesen, ob der EDÖB den gleichen Standpunkt vertritt wie die betroffene Behörde oder ob er einen weitergehenden bzw. einschränkenderen Zugang befürwortet.

Tabelle 4: Vergleich zwischen der Empfehlung des EDÖB und dem Standpunkt der betroffenen Behörde

	2006	2007	2008	TOTAL
Anzahl Schlichtungen mit einer Empfehlung des EDÖB	3	12	16	31
Anzahl Empfehlungen, die mit dem Standpunkt der betroffenen Behörde übereinstimmen	1	3	10	14
Anzahl Empfehlungen für einen weitergehenden Zugang als von der betroffenen Behörde gewährt	2	9	6	17
Anzahl von den betroffenen Behörden erlassenen Verfügungen	0	1	4	5
Anzahl Klagen beim Bundesverwaltungsgericht	1	1	0	2
Anzahl Klagen beim Bundesgericht	0	1	0	1

Quelle: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Anmerkung: Seit 2008 wird in den Fällen, in denen der EDÖB Nichteintreten beschliesst, ebenfalls eine Empfehlung abgegeben; früher wurden diese Gesuche in einem einfachen Schreiben abgelehnt. Diese Praxis zeugt vom Anspruch, der gesuchstellenden Person die Gründe der Ablehnung zu erklären und ihr eine Basis für eine etwaige Beschwerde zu vermitteln, führt aber auch zu einer Zunahme der Fälle, in denen der EDÖB den gleichen Standpunkt vertritt wie die betroffene Behörde.

Die oben stehende Tabelle zeigt, dass der EDÖB in etwas mehr als der Hälfte der schriftlichen Empfehlungen eine weitergehende Position vertritt als die betroffene Behörde. In der anderen Hälfte der Fälle, zu der die Nichteintretensentscheide zählen, stimmt die Empfehlung mit der Position der Verwaltungseinheit überein.

Im Anschluss an die Empfehlung kann entweder die gesuchstellende Person von der betroffenen Behörde eine Verfügung verlangen oder die Behörde erlässt von sich aus eine Verfügung, wenn sie sich nicht an die Empfehlung des EDÖB halten will. Die Zustellung der Verfügung an den EDÖB ist jedoch nicht vorgesehen. Nach dessen Wissen wurde 2007 zu einem etwaigen Gesuch eine Verfügung erlassen und 2008 zu vier Gesuchen.

Nur ein einziges Gesuch war 2006 Gegenstand einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Der EDÖB war nicht auf den Schlichtungsantrag eingetreten, weil seiner Ansicht nach das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung gelangte. Das BVGer kam zu einem anderen Schluss und wies den EDÖB an, auf den Antrag einzutreten und eine Empfehlung abzugeben¹⁵. Schliesslich wurden zwei Beschwerden gegen den EDÖB (je eine 2007 und 2009) wegen Rechtsverweigerung eingereicht, weil die gesuchstellenden Personen innerhalb der gesetzlichen Frist von 30 Tagen keine Empfehlung erhielten. Die erste Beschwerde war erfolglos, weil der Gesuchsteller die vom Gericht auferlegte Gebühr nicht gezahlt hatte. Die zweite Beschwerde bildete Gegenstand eines Entscheids des BVGer¹⁶, in welchem der EDÖB aufgefordert wird, das Schlichtungsverfahren einzuleiten und gegebenenfalls eine Empfehlung abzugeben. Dem EDÖB sind keine weiteren Urteile bzw. beim Bundesverwaltungsgericht noch hängigen Fälle bekannt.

2007 befand die interne Rekurskommission des Bundesgerichts über einen Entscheid des Generalsekretärs derselben Behörde betreffend das Recht auf Zugang zu den Protokollen des Gesamtgerichts und der Verwaltungskommission des Bundesgerichts¹⁷. Die Rekurskommission erkannte gestützt auf das BGÖ die Möglichkeit der Einsicht in amtliche Dokumente der leitenden BGer-Organen, sofern es sich um Verwaltungsakte handelt, welche nicht unmittelbar die Kernkompetenzen (Rechtsprechung) des Gerichts berühren.

4.2 RESSOURCEN DES EDÖB FÜR DAS ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP

Laut den Informationen des EDÖB setzen sich die Umsetzungskosten des BGÖ aus den Kosten für eine Mediationsausbildung, den Gehältern der für das Schlichtungsverfahren zuständigen Juristinnen und Juristen und den Evaluationskosten zusammen.

Die nachstehende Tabelle enthält die für den Bereich Öffentlichkeitsprinzip veranschlagten Personal- und Finanzressourcen. Diese werden als Prozente des Gesamtbudgets des EDÖB dargestellt; die restlichen Prozente sind den Aufgaben für den Datenschutz zugewiesen.

¹⁵ BVGE A-7369/2006 vom 24. Juli 2007.

¹⁶ BVGE vom 16. April 2009.

¹⁷ BGE 133 II 209 vom 25. Mai 2007.

Tabelle 5: Ressourcen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten für den Bereich Öffentlichkeitsprinzip

	2006	2007	2008
Personalressourcen des EDÖB fürs Öffentlichkeitsprinzip (in VZÄ)	0,25	0,75	1,66
Umsetzungskosten (Ausbildung im Bereich Schlichtung, Übersetzung, Evaluation) in CHF	10'000.-	10'000.-	52'000.-
Finanzressourcen fürs Öffentlichkeitsprinzip als Prozentteile des Gesamtbudgets des EDÖB	1,06%	2,8%	6,7%

Quellen: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Seit 2006, genauer seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juli, befasste sich ein Jurist mit einem Halbzzeitpensum mit diesen Dossiers (finanziert durch intern freigegebene Mittel aus dem Bereich Datenschutz). 2007 wurde sein Pensum auf 75 Prozent, 2008 auf 100 Prozent aufgestockt, da die Bundeskanzlei eine bis zum 31. Dezember 2009 befristete Stelle gewährte. Im Mai 2008 wurde ein zweiter Jurist in einer Vollzeitstelle beschäftigt, die allerdings auf 14 Monate befristet ist und ebenfalls mit von der Bundeskanzlei zugewiesenen Ressourcen finanziert wird. Für den Bereich Öffentlichkeitsprinzip stehen verglichen mit dem Bereich Datenschutz nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung (6,7 %). Ab 2010 sind für die BGÖ-Aufgaben beim EDÖB im Moment noch keine Personalressourcen vorgesehen.

Die verfügbaren Ressourcen sind mit den absoluten Angaben, aber auch mit den Leistungen des EDÖB in Verbindung zu bringen. Ein Schlichtungsantrag entspricht erfahrungsgemäss durchschnittlich 45,4 Arbeitsstunden. Die kürzeste Antragsbearbeitung dauerte 25 Stunden (Nichteintretensfälle nicht gezählt), die längste aber 425 Arbeitsstunden. Dieser Antrag umfasste umfangreiche Dokumente. Wird die Zeit zwischen dem Antragseingang und der Ausarbeitung der Empfehlung erfasst, so dauerte das längste Verfahren 437 Tage und das kürzeste drei Tage. Die durchschnittliche Dauer der Gesuchsbearbeitung liegt bei 178 Tagen.

4.3 SCHWIERIGKEITEN UND HERAUSFORDERUNGEN DES SCHLICHTUNGSVERFAHRENS

Der EDÖB spielt bei der Umsetzung des BGÖ aus drei Gründen eine Schlüsselrolle. Zunächst – dieser Aspekt wurde von den Expertinnen und Experten betont – übernimmt er besonders wegen des Paradigmenwechsels die Rolle des Ausbilders für die gesamte Verwaltung. Der EDÖB amtiert als Schlichter, antwortet gegebenenfalls auf Anfragen der Verwaltung und trägt dazu bei, gute Praktiken einzuführen, verbleibende Unklarheiten auszuräumen und verwaltungsinterne Widerstände zu beseitigen. Zweitens tritt der EDÖB als Vermittler zwischen den gesuchstellenden Personen und der Verwaltung auf. Diese Funktion kommt den gesuchstellenden Personen sehr entgegen, denn ohne solche Instanz würden sie nach Auffassung

mehrerer Experten sicherlich weniger häufig Klage beim BVGer einreichen¹⁸. Im Transparenzbereich schliesslich – dies ist wahrscheinlich der Hauptgrund – kann dank dem EDÖB und seiner Schlichtungsfunktion der Zeitfaktor, der den Informationswert bestimmt, berücksichtigt werden. Sehr häufig ist eine Information nur zu einem bestimmten Zeitpunkt wertvoll. Wird dieselbe Information erst Monate nach dem Gesuch bekannt gegeben, so ist sie häufig wertlos (besonders im Medienbereich). Die gerichtliche Klagebearbeitung trägt dem Zeitfaktor aber nur beschränkt Rechnung. Um zu vermeiden, dass der Rechtsweg beschritten werden muss, weil die Verwaltung de facto die Transparenz behindert, muss der EDÖB die Schlichtung zügig einleiten und bei Bedarf eine Empfehlung veröffentlichen können.

Diese Aufgaben spielen eine wichtige Rolle, und die Qualität der Beratungs- und Schlichtungstätigkeit des EDÖB wird von den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern begrüsst¹⁹; allerdings ist der EDÖB drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wegen der beschränkten verfügbaren Ressourcen, seiner gegenüber der Verwaltung geringen Befugnisse und wegen der begrenzten einschlägigen Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis nicht in der Lage, die genannten Aufgabenbereiche umfassend wahrzunehmen.

Für die Bearbeitung der Schlichtungsfälle und für die Ausarbeitung von Empfehlungen sind die Ressourcen zu knapp, um die gesetzlichen Fristen einzuhalten und alle dem EDÖB unterbreiteten Fälle angemessen zu behandeln. Diese Situation führt zu einem Arbeitsrückstand, der laut den Expertinnen und Experten zwei mögliche Konsequenzen hat. Erstens schwindet mit zunehmender Bearbeitungsdauer das Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten (dies gilt besonders für Journalistinnen/Journalisten). Wenn die Empfehlung des EDÖB erst ein Jahr nach der Klage der der gesuchstellenden Person eintrifft (das Gesetz schreibt höchstens 30 Tage vor), so beeinträchtigt dies das Interesse und die Motivation der gesuchstellenden Personen, ihr Recht wahrzunehmen. Zweitens scheinen einige Verwaltungseinheiten im Bewusstsein um die knappe Ressourcenlage im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips das explizite gesetzliche Verfahren quasi zu instrumentalisieren: Sie wissen, dass die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Informationsbekanntgabe gering ist, oder sie gewinnen genügend Zeit, so dass die Aktualität der Information nachlässt (mit einer einfachen unbegründeten Verweigerung der Veröffentlichung des verlangten Dokuments lassen sich mehrere Monate Zeit gewinnen, bis zum Ende des Schlichtungsverfahrens und der Abgabe einer Empfehlung).

Neben den Finanzressourcen liegt eine weitere Schwierigkeit in der geringen Autorität des EDÖB gegenüber den Bundesämtern. Dabei sind zwei Aspekte

¹⁸ In den Vereinigten Staaten wird gegenwärtig eine Schlichtungsinstanz eingeführt; bisher hatten unbefriedigte gesuchstellende Personen nur die Möglichkeit der gerichtlichen Beschwerde. Ziel ist es, die Kosten und die Bearbeitungsfristen der strittigen Fälle zu verringern. Die Instanz *Office of Government Information Services* dürfte Ende 2009 einsatzfähig sein.

¹⁹ Die Öffentlichkeitsberater/innen schätzen diese Funktion des EDÖB, weil sie die eigene Tätigkeit in ihrem Bundesamt unterstützt.

zu prüfen. Erstens hat der EDÖB keinerlei Handhabe, um die mit einem Schlichtungsantrag befassten Bundesämter zu zwingen, ihm strittige Dokumente auszuhändigen bzw. dies innerhalb kürzester Frist zu tun. Er ist abhängig von der Reaktionszeit der Bundesämter, welche die Dokumente liefern sollten, auf die er seine Stellungnahme abstützen muss. Einige Verwaltungseinheiten übermitteln die verlangten Dokumente jedoch verspätet oder überhaupt nicht. Zudem muss der EDÖB bisweilen über umfangreiche Dokumente befinden²⁰. In einigen Fällen handelt es sich um äusserst technische und für einen Laien im fraglichen Bereich schwer zugängliche Berichte. Es ist bisweilen sehr schwierig, die gesetzlich vorgesehene Schlichterrolle zu erfüllen. Nach Ende der Schlichtung beschränkt sich die Rolle des EDÖB auf die Abgabe einer Empfehlung an das betroffene Bundesamt: Er kann weder diese Empfehlung durchsetzen noch das Bundesamt zwingen, ihm die auf diese Empfehlung gestützte endgültige Verfügung zuzustellen. Die gesuchstellende Person muss die betroffene Verwaltung auffordern, gestützt auf die Empfehlung des EDÖB eine Verfügung zu erlassen, bevor er gegebenenfalls das BVGer anruft; deshalb ist von einem asymmetrischen Machtverhältnis zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern auszugehen, welches der EDÖB nicht beheben kann. Eine Stärkung der Befugnisse des EDÖB – um die Verwaltung zu grösserer Sorgfalt und Zusammenarbeit in der Bearbeitung der strittigen Fälle zu veranlassen bzw. dem Beauftragten die direkte Beschwerde an das BVGer zu erlauben – könnte kooperationsunwillige Verwaltungseinheiten genügend unter Druck setzen.

Der Ressourcenmangel und, der Rückstand bei den Schlichtungsverfahren haben insbesondere zur Folge, dass sich die einschlägige Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis kaum weiterentwickelt. Einige befragte Expertinnen und Experten schlagen als Lösung vor, dass der EDÖB, wenn die Situation es erlaubt, summarische Empfehlungen abgibt, vor allem wenn die Behörde unzureichende Dokumente und/oder Begründungen liefert. Tatsächlich liegt die Beweislast, dass die Bekanntgabe eines Dokuments unmöglich ist, zunächst beim Bundesamt; der EDÖB muss nicht das Gegenteil beweisen. Unzureichend dokumentierte Dossiers sollten zur Vervollständigung an das betreffende Bundesamt zurückgesandt werden können. Diese Lösung ist jedoch problematisch, weil die meisten gesuchstellenden Personen aus Kostengründen und wegen des nachlassenden Interesses der verlangten Information mit ihrem Antrag nicht bis zum BVGer gehen. Nur wenige gesuchstellende Personen ersuchen die Verwaltungseinheit formell, eine Verfügung zu erlassen, selbst wenn die Empfehlung zu ihren Gunsten lautet. Diese Lösung – das heisst die Ausarbeitung einer Empfehlung bisweilen auf Kosten einer gründlicheren Schlichtung – birgt das Risiko, Lücken in der Rechtsprechung nicht zu schliessen und die wichtige Funktion des EDÖB als Berater, Koordinator, Vermittler und Schlichter abzuwerten.

Trotzdem halten die meisten Expertinnen und Experten es für wesentlich, dass der EDÖB eine gewisse Verwaltungspraxis in Bezug auf das BGÖ begründen kann. Dies würde den Bundesämtern einerseits helfen, richtig zu

²⁰ Zur Veranschaulichung: Die von den Verwaltungen übermittelten Dokumentenstapel messen häufig 2-5 cm, drei Mal jedoch bis zu 90 cm.

entscheiden, anstatt im Zweifelsfall den Zugang zu einem Dokument zu verweigern. Langfristig dürfte das System entlastet werden, weil die Zahl der Streitfälle abnimmt und die Bürgerinnen und Bürger sich anhand von Beispielen ein Bild davon machen könnten, was sie von einem Dokumentenzugangsgesuch zu erwarten haben bzw. was als Ausnahme gilt und deshalb nicht zugänglich ist. Das Dilemma lautet wie folgt: Entweder nimmt man den Zeitaufwand für eine gründliche Schlichtung und eine Empfehlung in Kauf, welche den Lernprozess in den Bundesämtern und unter den Bürgerinnen und Bürgern fördert, aber die Einführung einer Praxis bremst; oder man erledigt die Fälle zügiger, was für den Lernprozess weniger effizient, doch für die Fallbearbeitung effizienter ist. Zweifellos liegt die Lösung im goldenen Mittelweg.

4.4 INTERNATIONALER VERGLEICH

Anhand eines internationalen Vergleichs lassen sich die Feststellungen für die Schweiz in eine Perspektive rücken und Lösungsansätze für die Probleme finden.

Die Tabelle unten enthält die Anzahl Gesuche, die bei den *Information Commissioners*, den *Pendants* des Eidgenössischen Öffentlichkeitsbeauftragten, im Vereinigten Königreich, in Kanada, Schottland, Irland sowie beim Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit in Deutschland eingegangen sind.

Tabelle 6: Internationaler Vergleich der Anzahl Schlichtungsanträge

	GB ¹	Kanada ¹	Schottland	Irland	Frankreich	Schweden ²	Deutschland	Schweiz
2005	2'713	1'381	580	272	4'432	324	-	-
2006	2'592	1'257	512	245	4'905	332	196	8
2007	2'646	2'387	482	248	4'530	-	122	37
2008	-	-	357	-	-	-	133	25

¹ Die jährliche Erfassung entspricht nicht genau dem Kalenderjahr, sondern dem Zeitraum vom 1. April bis 31. März.

² Die jährliche Erfassung entspricht nicht genau dem Kalenderjahr, sondern dem Zeitraum vom 30. Juni bis 1. Juli.

Quellen: Office of the Information Commissioner (Irland); Office of the Information Commissioner of Canada; United Kingdom Information Commissioner's Office; Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Deutschland); Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (Schweiz); Scottish Information Commissioner

Die Zahlen zeigen, dass die anderen Länder auch eine höhere Anzahl Schlichtungsgesuche verzeichnen als die Schweiz, was mit der Anzahl Gesuche insgesamt zusammenhängt. In den anderen Ländern verfügen die Informationsbeauftragten über ein proportional weit grösseres Budget für die Gesuchbearbeitung als der Öffentlichkeitsbeauftragte in der Schweiz²¹.

²¹ Das Budget des Britischen Informationsbeauftragten für 2008-2009 betrug 5 Mio. £, 53 Personen bearbeiteten die eingereichten Fälle. In Schottland belief sich das Budget für 2007 auf 1,5 Mio. £ (23 Mitarbeitende). In Irland verfügt der Informationsbeauftragte über ein Budget von etwa 2 Mio. £ (2007).

Die untenstehende Tabelle vergleicht den Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Schlichtungsantrags auf internationaler Ebene.

Tabelle 7: Bearbeitungsdauer der Schlichtungsfälle im internationalen Vergleich

	GB	Schottland	Kanada	Irland	Schweiz
2005	60% der Fälle > 3 Monate	10% der Fälle > 4 Monate	Durchschn. 7 Monate pro Fall (Standard-Fälle) / 10,75 Monate (komplexe Fälle)	32% der Fälle > 4 Monate	---
2006	42% der Fälle > 3 Monate	49% der Fälle > 4 Monate	Durchschn. 6,58 Monate pro Fall (Standard-Fälle) / 15,02 Monate (komplexe Fälle)	41% der Fälle > 4 Monate	12,5 % > 4 Monate
2007	43% der Fälle > 4.5 Monate	57% der Fälle > 4 Monate	Durchschn. 7,89 Monate pro Fall (Standard-Fälle) / 18,21 Monate (komplexe Fälle)	Durchschn. 35 Monate pro Fall 75% der Fälle > 4 Monate	Durchschn. 7,9 Monate pro Fall 75% > 4 Monate
2008	-	51% der Fälle > 4 Monate	Durchschn. 8 Monate pro Fall	-	25% > 4 Monate (für bereits bearbeitete Fälle)

Quellen: Office of the Information Commissioner (Irland); Office of the Information Commissioner of Canada; Scottish Information Commissioner; United Kingdom Information Commissioner's Office; Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (Schweiz)

Wie die Daten verdeutlichen, ist der Schlichtungsprozess lang und kompliziert, und die Schlichtungsanträge dauern, wie in der Schweiz, in der Regel mehrere Monate, was die Anforderung des schweizerischen Gesetzes, Gesuche innerhalb von 30 Tagen zu bearbeiten, in Frage stellt. Häufig verstreichen, wie in der Schweiz, mehrere Monate, bevor das eigentliche Schlichtungsverfahren beginnt. Alle Informationsbeauftragten bezeichnen ihre Mittel als unzureichend, obwohl sie proportional höher sind als in der Schweiz.

In den anderen Ländern ist die Situation hinsichtlich der Finanzressourcen zwar auch kritisch, aber besser als in der Schweiz, und die Öffentlichkeitsbeauftragten der anderen Länder verfügen über weitergehende Befugnisse. In Irland, Schottland und im Vereinigten Königreich besitzen die Öffentlichkeitsbeauftragten gegenüber kooperationsunwilligen Stellen weitergehende Vorrechte: Sie können unnachgiebige Behörden zwingen, die notwendigen Informationen für die Erledigung eines Streitfalls zu liefern, was in der Schweiz nicht der Fall ist.

In Kanada, in Schottland, in Irland und im Vereinigten Königreich nehmen die Öffentlichkeitsbeauftragten neben ihrer Schlichtungstätigkeit zusätzlich eine Aufgabe für die „Promotion“ des Öffentlichkeitsprinzips wahr; dies ist im schweizerischen Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen. Zudem ist festzustellen, dass von den erwähnten Öffentlichkeitsbeauftragten nur der britische gleichzeitig für den

Datenschutz zuständig ist; die übrigen befassen sich nur mit dem Öffentlichkeitsprinzip.

Die Zuweisung von Aufgaben gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz und gemäss dem Datenschutzgesetz an eine einzige Stelle – den EDÖB – führt zu den bereits erwähnten Problemen. Zwar lassen sich gewisse Zugangsgesuche und Schlichtungsanträge leichter von einer Instanz prüfen und beurteilen, welche gleichzeitig für den Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip zuständig ist, aber mehrere Expertinnen und Experten bezeichneten die Aufgabenkonzentration als ambivalent, denn die zum Teil widersprüchlichen Rollen zeugen von unterschiedlichen Kulturen: Die eine begünstigt die Öffnung, die andere den Schutz der Information. Die Funktion des Öffentlichkeitsbeauftragten sollte in jedem Fall über von der Funktion des Datenschutzbeauftragten unabhängige spezifische Ressourcen verfügen.

4.5 ZUSAMMENFASSUNG

Das Schlichtungsverfahren und die etwaigen Empfehlungen werden in puncto Arbeitsqualität von den Verwaltungseinheiten (Ausbildung, Beratung) wie auch von den Personen, welche die Verfahren direkt oder indirekt kennen, allgemein begrüsst.

Problematisch sind dagegen die erheblichen Verzögerungen und die geringen Machtbefugnisse des EDÖB. Die Verzögerungen hängen sowohl mit den Ressourcen, die für eine sorgfältige Bearbeitung der teilweise sehr komplexen Schlichtungsgesuche nicht genügen, als auch mit dem heiklen Gleichgewicht zwischen der Lösungssuche in der Schlichtung und der raschen Ausarbeitung einer Empfehlung zu Gunsten der gesuchstellenden Person zusammen, wenn die Verwaltung nicht zügig auf die Aufforderung des EDÖB reagiert oder ihre erste Ablehnung nicht ausreichend begründet. Die oben aufgeführten Analysen zeigen ausserdem, dass der EDÖB keine ausreichenden Befugnisse besitzt: Er kann von der Verwaltung nicht verlangen, im Anschluss an seine Empfehlungen eine Verfügung zu erlassen, und kann nicht dagegen rekurrieren.

5 ERSTE AUSWIRKUNGEN UND SCHWIERIGKEITEN

Das Hauptziel des BGÖ besteht darin, in der Verwaltung die Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern. Obwohl der entsprechende Paradigmenwechsel sich sehr schwer evaluieren lässt, können die Veränderungen an den beiden direkt betroffenen grossen Gruppen von Akteuren – Verwaltung und potenzielle gesuchstellende Personen (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmer/innen, Berufsvertreter/innen usw.) – beobachtet und erklärt werden.

Mit dieser Gliederung der Analyse der Auswirkungen lassen sich ausserdem zwei Fragen beantworten, die der Auftraggeber im Rahmen der vorliegenden Evaluation gestellt hat:

- *Welche Auswirkungen hatte die Einführung des BGÖ in Bezug auf die Bewirtschaftung und Publikation amtlicher Dokumente, sowie auf die Information über amtliche Dokumente (s. Art. 17ff. VBGÖ) (§5.1)?*
- *Hat die Bevölkerung Kenntnis vom Paradigmenwechsel genommen? Wer macht von der Möglichkeit Gebrauch, Zugang zu amtlichen Dokumenten zu beanspruchen? Welche Massnahmen müssen ergriffen werden, um das Öffentlichkeitsprinzip in der Bevölkerung bekannt zu machen? (§ 5.2)?*

5.1 AUSWIRKUNGEN AUF DIE VERWALTUNG UND IHRE INFORMATIONSPOLITIK

Die Verwaltung und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden durch Dokumentenzugangsgesuche sehr wenig belastet; die von verwaltungsinternen Akteuren und von externen Personen festgestellten Veränderungen sind gering und lassen sich kaum verallgemeinernd auf die ganze Verwaltung beziehen.

Insgesamt begrüsst die überwiegende Mehrheit der befragten Personen die Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips in einem Gesetz, weil dieses das Bewusstsein der Verwaltung für ihre Informationspflichten schärft und die Rechte und Verpflichtungen in der Informationsweitergabe klärt. Nach Auffassung der befragten Personen, besonders der Expertinnen und Experten, ist die Verwaltung unter dem Einfluss des BGÖ und mit den jüngsten technologischen Entwicklungen transparenter geworden. Das neue Gesetz mit der Möglichkeit, Zugangsgesuche einzureichen, und der Schaffung der Funktion der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater veranlasste die Verwaltungen erstens, ihre Informationspolitik auf den Prüfstand zu stellen und eine etwaige Zurückhaltung von Informationen zu rechtfertigen. Zweitens tendiert die Verwaltung auch wegen der neuen elektronischen Möglichkeiten in der Informationsbewirtschaftung und -weitergabe zunehmend dazu, Gesuche zu antizipieren und Berichte und Dokumente direkt im Internet anzubieten, was – paradoxerweise – dazu beitragen kann, dass weniger Gesuche an die Verwaltung gerichtet werden. Die proaktivere Haltung der Verwaltung beim Informationsangebot muss zweifellos als positive Folge des Inkrafttretens des BGÖ beurteilt werden.

Beispiele dafür sind mehrere von den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern gemeldete Fälle, in denen die Direktion der Verwaltungseinheit infolge eines Zugangsgesuchs beschloss, das Dokument allgemein verfügbar zu machen, anstatt nur den Wunsch der gesuchstellenden Person zu erfüllen.

Das insgesamt positive Fazit darf jedoch nicht von bestimmten Einstellungen und Verhaltensweisen ablenken, welche die Transparenz in der Verwaltung nicht fördern, sondern beeinträchtigen. Die unten aufgeführten Beispiele stellen zum Teil Einzelfälle dar und lassen sich nicht auf die gesamte Verwaltung übertragen, sind aber bezeichnend für die Schwierigkeit, sich vom Geheimhaltungsprinzip zu verabschieden.

Der erste interessante Aspekt betrifft das Misstrauen gegenüber gesuchstellenden Personen. Es kommt nicht selten vor, dass die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater oder die Verantwortlichen der Verwaltungseinheiten, in denen sie tätig sind, die Identität und die Gründe der gesuchstellenden Person erfahren und insbesondere wissen wollen, ob es sich um eine Journalistin oder einen Journalisten oder eine Person handelt, die das Gesuch in beruflicher Eigenschaft stellt. Diese gesetzeswidrige Haltung zeigt zur Genüge, wie schwer es fällt, die grundsätzliche Zugänglichkeit der amtlichen Dokumente und das den Bürgerinnen und Bürgern gewährte entsprechende Recht anzuerkennen. Nebenbei sei erwähnt, dass solche Praktiken sich nicht auf die Bundesverwaltung beschränken; Studien zum Thema in den Kantonen²² gelangen zum gleichen Ergebnis.

Der zweite Aspekt betrifft die von den Verwaltungseinheiten entwickelten spezifischen Praktiken zur Einschränkung des Dokumentenzugangs. Die folgenden Beispiele veranschaulichen das Thema:

- Ein Bundesamt beschliesst, kein Online-Gesuchsformular einzuführen, um die Nachfrage nach Dokumenten nicht anzukurbeln.
- Mehrere Bundesämter verzichten absichtlich darauf, eine Liste der verfügbaren Dokumente vorzulegen, um der gesuchstellenden Person bei der Klärung des Gesuchs nicht zu sehr entgegenzukommen.
- Eine Analyse der Websites zeigte, dass gewisse Bundesämter sogar gesetzeswidrige Informationen präsentieren und den Eindruck erwecken, der Zugang zu Dokumenten sei allgemein gebührenpflichtig, oder die Bürgerinnen und Bürger verpflichten, ein Standardformular auszudrucken und per Post zu schicken, obwohl das Gesetz jede Form von Gesuchen, mündliche und schriftliche, gestattet.
- Auf der Basis von sicherlich nicht repräsentativen Gesuchen stellten wir fest, dass einige Bundesämter als „heikel“ eingestufte Gesuche nur beantworteten, wenn explizit auf das BGÖ verwiesen wird (Gesuche

²² Spoerri K. (2007), *La loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) au prisme de l'utilisateur, une évaluation exploratoire*, Lizentiatsarbeit, Universität Genf; Spoerri K., Varone F. (2008), « La transparence administrative à l'épreuve des usagers: une évaluation exploratoire dans cinq cantons », *Leges*, 2008/1, S. 89-119.

ohne Berufung auf das BGÖ wurden deutlich langsamer bzw. überhaupt nicht bearbeitet, was ein klarer Verstoss des Öffentlichkeitsgesetzes darstellt).

Der letzte prüfenswerte Aspekt betrifft den Anwendungsbereich des Gesetzes und die vorgesehenen Ausnahmen. Nach Meinung der meisten Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater, besonders jener, die mit heiklen oder mit abgelehnten Gesuchen befasst waren, bieten das BGÖ und die sich in diesem Bereich entwickelte Praxis genügend Möglichkeiten, um den Dokumentenzugang zu verweigern oder zumindest so lange hinauszuzögern, bis das Dokument, wenn es schliesslich freigegeben wird, weitgehend wertlos ist. Wie oben erwähnt wird die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zwar generell begrüsst, doch bei der Umsetzung kann die Verwaltung – nicht indem sie ihr Ermessen ausübt, sondern die gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpft – Informationen, die sie vertraulich behalten will, zumindest für eine begrenzte Zeit zurückhalten.

Nach der letzten Bemerkung soll das Thema aus grösserer Distanz betrachtet werden, um allgemeine Tendenzen zu den Auswirkungen des BGÖ in der Bundesverwaltung herauszuarbeiten. Die folgenden Ausführungen sind zwar nicht durch konkrete Beispiele untermauert, aber es ist anzunehmen, dass jene Verwaltungseinheiten, die vor dem Inkrafttreten des BGÖ bereits eine aktive und offene Informationspolitik verfolgten, die Kommunikationsstrategie nun noch stärker auf Transparenz ausrichten. Im Gegenzug nutzen diskrete und passive Einheiten das BGÖ tendenziell zur Fortsetzung ihrer bisherigen Kommunikationspolitik und verschanzen sich hinter dem Verfahren und den Ausnahmen, um die Informationsweitergabe möglichst stark einschränken.

Einige bezeichnende Fakten veranschaulichen diese Bemerkung:

- Mehrere Expertinnen und Experten betrachten den Zentralisierungsgrad der Gesuchsbearbeitung und die Kompetenzen der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater bei der Zugangsgewährung als aufschlussreichen Indikator für die Bedeutung, die der Informationspolitik und dem BGÖ beigemessen wird. Nach Auffassung der Expertinnen und Experten sind diese Verwaltungseinheiten seit dem Inkrafttreten des Gesetzes transparenter geworden. Dies lässt sich jedoch schwer verallgemeinern, denn die Zentralisierung geht womöglich auch mit strikterer Kontrolle einher, so dass die Informationsverbreitung leichter verhindert werden könnte.
- Einige Bundesämter, die für ihre aktive Rolle im Kommunikationsbereich bekannt sind, provozieren Journalistinnen und Journalisten oder in politischer oder beruflicher Eigenschaft tätige Personen geradezu, ein Gesuch zu stellen, um Berichte oder Informationen zu übermitteln, die früher bei einer aktiven Politik weniger leicht verbreitet werden konnten. In diesem Fall stärkt das Gesetz die bisherige Kommunikationsstrategie.
- Dagegen betonten mehrere Expertinnen und Experten, dass es sehr schwer fällt, bei bislang als kommunikationsfeindlich bekannten Verwaltungseinheiten Dokumente via das BGÖ zu erlangen. Diese

Einheiten schöpfen alle gesetzlichen Möglichkeiten aus, um ihre Informationspolitik zu konsolidieren und zu rechtfertigen.

- In einem relativ diskreten und eher medienscheuen Bundesamt weigerte sich der Öffentlichkeitsberater während des Interviews, eine Kopie des Dokuments mit der Beschreibung des Gesuchsbearbeitungsverfahrens gemäss BGÖ herauszugeben... Diese zum Glück seltene Reaktion erklärt sich aus der irrationalen Angst vor den Medien und den Bürgerinnen und Bürger allgemein. Bedauerlicherweise erlaubt das BGÖ jedoch, solche Praktiken zu verstärken, ja sogar zu rechtfertigen.

Die Tragweite dieses Anliegens, das noch einer systematischen Validierung bedarf, ist zu begrenzen, doch Studien aus dem Ausland legen den folgenden Schluss nahe: Das Öffentlichkeitsprinzip fördert tatsächlich tendenziell die Informationsweitergabe von der Verwaltung an die Bürgerinnen und Bürger, erlaubt jedoch gleichzeitig den Verwaltungen, den Informationszugang nicht aus freiem Ermessen, sondern unter Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten zu behindern.

5.2 AUSWIRKUNGEN DES ÖFFENTLICHKEITSGESETZES AUF DIE BEVÖLKERUNG

Wie die Statistiken und die Interviews belegen, sind Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Schweiz Mangelware; das Öffentlichkeitsgesetz wird von der Bevölkerung noch kaum genutzt. Dies hat verschiedene Gründe: wenig verlässliche Informationen, Unkenntnis des Gesetzes, begrenzter Bedarf nach Zugang zu Dokumenten über das Öffentlichkeitsgesetz, Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Die unterschiedlichen Gründe werden nachfolgend erläutert.

Wenig verlässliche Daten

Die von den Verwaltungseinheiten gelieferten statistischen Informationen sind weder verlässlich noch vollständig (siehe dazu Absatz 2.2). Die Gesuche werden nicht systematisch erfasst, die Verwaltungseinheiten definieren das Gesuch nachweislich unterschiedlich, die Gesuchsbehandlung erfolgt in der Regel dezentral und zahlreiche Informationen werden ohne Benachrichtigung der Verwaltungseinheit übermittelt (z.B. durch das Herunterladen von Dokumenten im Internet): Deshalb lässt sich eine verlässliche Datengrundlage für die Ausübung des neuen Rechts sehr schwer erzielen. Die Interviews mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern bestätigen, dass die Anzahl Gesuche von verwaltungsexternen Personen nach dem Inkrafttreten des BGÖ nicht markant zugenommen hat. Allerdings lässt sich auch hier mangels verlässlicher Daten schwer eruieren, wie hoch das Gesuchsvolumen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes war.

Begrenztes Interesse und Wissen der Bürgerinnen und Bürger

Der zweite Grund für die geringe Anzahl Gesuche nach BGÖ liegt in der Unkenntnis des neuen Rechts. Die überwiegende Mehrheit der Gesuche

stammt offensichtlich von Personen, die in beruflicher oder ähnlicher Eigenschaft handeln. Die Gesuchstellenden können zwar anonym bleiben, in der Regel werden Gesuche indes unterzeichnet, so dass die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater die Herkunft meistens identifizieren können. Das Profil der der gesuchstellenden Person unterscheidet sich je nach Bundesamt. Journalistinnen und Journalisten sind sehr häufig vertreten; einige scheinen das Gesetz zuerst zu testen, reichen in der Folge dann kein Gesuch mehr ein, weil ihre anderen, bereits etablierten Informationsquellen schneller reagieren. Bei den übrigen gesuchstellenden Personen handelt es sich in der Regel um private Organisationen oder Interessensgruppen, zum Beispiel Umwelt- oder Konsumentenschutzorganisationen, die oft von Anwälten vertreten werden. Unter den gesuchstellenden Personen sind häufig Studierende oder Forscher anzutreffen, die Dokumente für ihre Rechercharbeiten benötigen.

Die Kategorie der über das Gesetz zugänglichen Informationen ist im internationalen Vergleich relativ begrenzt, insbesondere weil das BGÖ allgemeine Informationsgesuche, nicht fertig gestellte Dokumente sowie vor Juli 2006 erstellte Dokumente von seinem Geltungsbereich ausschliesst. Die Bürgerin oder der Bürger weiss nicht genau, welches Dokument sie oder er anfordern kann, vor allem weil es keine Liste der Dokumente im Besitz der Verwaltung gibt. Wahrscheinlich wird das Gros der Gesuche deshalb eher über die traditionellen Informationskanäle (Auskunftsgesuch, allgemeine Anfragen an den Presse- oder Kommunikationsdienst) als über das in puncto Verfahren aufwändigere Öffentlichkeitsgesetz gestellt.

Schliesslich – mehrere Expertinnen und Experten haben diesen Aspekt unterstrichen – ist das Recht selbst in Berufskreisen, wie zum Beispiel bei Journalistinnen und Journalisten, kaum bekannt. Anders als im Ausland fand anlässlich der Einführung des Gesetzes keine Förderungskampagne statt und die Medienechos blieben begrenzt. Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger, ja sogar bestimmte Kreise wie Journalistinnen und Journalisten, die eine Fülle von Informationen brauchen, kennen das Zugangsrecht, wenn überhaupt, nur sehr schlecht. Keine offizielle Behörde hat die Aufgabe, das Gesetz bei der Bevölkerung bekannt zu machen. Dies gehört nicht zu den Aufgaben des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten. Im Übrigen sind der Arbeitsrückstand beim EDÖB und die geringe Anzahl Empfehlungen weiteren Gesuchen nicht förderlich. Der Informationsbeauftragte des Vereinigten Königreichs zum Beispiel ist in den Medien viel stärker präsent, sein irisches Pendant ebenfalls. Die Bundesämter fühlen sich für diese Aufgabe auch nicht zuständig. Sie erwähnten höchstens die Möglichkeit, ein Gesuch über ihre Website zu stellen, jedoch mit sehr variablem Präzisionsgrad. Das für den Gesetzesentwurf federführende Bundesamt für Justiz informierte zwar die übrigen Bundesämter, führte aber keine Kampagne bei den Bürgerinnen und Bürgern durch. Auch in der Bevölkerung hat sich niemand zum Wortführer des BGÖ gemacht – weder Journalistinnen und Journalisten, noch Politikerinnen oder Politiker, noch Interessensvertreter. In vielen anderen Ländern spielen die Vereinigungen in Sachen Öffentlichkeitsprinzip eine aktive Rolle und machen sich für das entsprechende Gesetz stark. Journalistinnen und Journalisten werden für den Umgang mit diesen Gesetzen ausgebildet, sie nehmen das

Zugangsrecht häufig wahr und bringen das Öffentlichkeitsprinzip in ihren Artikeln regelmässig zur Sprache. In der Schweiz erschien bei Inkrafttreten des Gesetzes eine Handvoll Artikel zur Transparenz, doch das Thema machte keine Schlagzeilen. Überdies greifen nur wenige Journalistinnen und Journalisten auf das BGÖ zurück und erwähnen ihre Informationsquelle häufig gar nicht, ausser im Fall einer Verweigerung des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument.

Begrenzter Informationsbedarf über das BGÖ

Die geringe Gesuchszahl auf Bundesebene geht vielleicht zunächst auf das Föderalismusprinzip zurück. Der Durchschnittsschweizer und die Durchschnittsschweizerin fühlen sich von den meisten Themen, die auf Bundesebene behandelt werden, wenig betroffen und haben deswegen kaum Interesse daran, auf dieser Ebene ein Zugangsgesuch zu stellen. Womöglich wenden sie sich eher an den Kanton oder an die Gemeinde, um Informationen zu verlangen. Gestützt auf die Erfahrungen der wenigen Kantone, die ein einschlägiges Gesetz besitzen, zeigt sich im Vergleich mit andern Ländern, dass die Schweizer Bürgerinnen und Bürger auch das kantonale Gesetz nur begrenzt beanspruchen. Zwar führen nur wenige Kantone amtliche Statistiken über die Anzahl und Herkunft der Gesuche, aber die Schlichtungsorgane wie auch die Gerichte wurden relativ selten angerufen, um über von der Verwaltung mitgeteilte Verweigerungen zu befinden. Eine weitere Hypothese ist, dass die Kantone mehr informelle Gesuche seitens der Bürgerinnen und Bürger erhalten, während Gesuche an den Bund formellerer Art sind.

Die technologische Entwicklung, das Internet und das neue aktive Informationsangebot werden regelmässig als Grund dafür genannt, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht das Bedürfnis haben, Gesuche an die Verwaltung zu richten. Im Zuge der Entwicklung der Online-Kommunikation hat die Bundesverwaltung eine Vielzahl von Dokumenten direkt ins Internet gestellt. In einigen Bundesämtern gilt sogar die Weisung, möglichst viele Dokumente im Internet zugänglich zu machen. Die Bürgerinnen und Bürger finden also eine Fülle von Informationen direkt vor, ohne ein Gesuch stellen zu müssen. Damit lässt sich jedoch die niedrige Gesuchsrate nicht erklären, denn in allen westlichen Ländern waren die Verwaltungen mit dieser Entwicklung der Kommunikationstechnologien konfrontiert. In einigen Ländern wie zum Beispiel den Vereinigten Staaten hat die Verwaltung gemäss dem *Freedom of Information Act*²³ zudem die Pflicht, Gesuche zu antizipieren, indem sie möglichst viele zugängliche Dokumente digitalisiert und auf ihre Website stellt. So wird der Online-Zugang über eine Suchmaschine allgemein möglich.

Viele Länder führten Gesetze über den Informationszugang ein, um die Vertrauenskrise der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat zu beheben, oder als Abhilfemassnahme bei Betrug- und Korruptionsfällen oder Skandalen wegen Machtmissbrauch. In der Schweiz liegt das Vertrauen der

²³ 1996 wurde eine entsprechende Änderung des amerikanischen Gesetzes verabschiedet (Electronic Freedom of Information Act Amendments E-FOIA).

Bürgerinnen und Bürger zum Staat auf einem relativ hohen Niveau, die Korruptionsrate ist im internationalen Vergleich gering. 42,9 Prozent der schweizerischen Bevölkerung haben Vertrauen in den öffentlichen Dienst; in Neuseeland sind dies 26,1 Prozent, in Australien 37,4 Prozent. Ebenso vertrauen 50,3 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer der Regierung; in Neuseeland sind es nur 15,2 Prozent, in Australien 25,8 Prozent (World Values Survey, 1996). Diese deutliche Differenz im Vertrauen zum Staat erklärt womöglich, weshalb im Ausland mehr Gesuche gestellt werden als in der Schweiz.

Zudem ist der Gedanke des Öffentlichkeitsprinzips nicht der Teil der schweizerischen Kultur. In der Schweiz spricht man ungern darüber, wie viel man verdient oder wie viele Steuern man bezahlt, und ist auch in Bezug auf das Privatleben zurückhaltend. So gesehen ist der soziokulturelle Kontext der Schweiz der Idee des Öffentlichkeitsprinzips weniger förderlich als jener der angelsächsischen oder nordischen Länder. In der Schweiz kann es als unanständig gelten, sich zu sehr für die Angelegenheiten anderer zu interessieren. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips steht also im Widerspruch zu diesen kulturellen Codes, weil die Bürgerinnen und Bürger plötzlich ein Einsichtsrecht in die berufliche Tätigkeit der Beamtinnen und Beamten erhalten (ein befragter Experte bezeichnete diese Kultur als Kultur der Geheimhaltung, der Vertraulichkeit und der bürgerlichen Zurückhaltung). Deshalb fällt die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf beiden Seiten nicht leicht und stösst auf Widerstand.

Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems

Die geringe Nutzung des Öffentlichkeitsgesetzes erklärt sich eher daraus, dass es in der Schweiz zahlreiche andere Informationsquellen gibt, sowie aus der Besonderheit des schweizerischen politischen Systems. Dieses bietet zahlreiche Zugangspunkte (*windows of opportunity*) zu den unterschiedlichen Akteuren der öffentlichen Politik. Gemäss dem Konkordanzprinzip teilen sich die grössten Parteien die Macht in der Regierung auf: Damit haben sie im Gegensatz zu den meisten westlichen Demokratien, wo eine Partei die Regierung stellt und die anderen die Opposition bilden, einen direkteren Informationszugang. In diesem Szenario wird die Gesetzgebung zum Öffentlichkeitsprinzip häufig genutzt, um auf Informationen zuzugreifen, die praktisch ausschliesslich im Besitz der regierenden Partei sind.

Das politische System der Schweiz sieht die Beteiligung der betroffenen Organisationen an jedem Reformprozess vor. Die Organisationen werden insbesondere in der vorparlamentarischen Phase befragt; sie erhalten einen Vorentwurf des Gesetzes und werden aufgefordert, eine Stellungnahme abzugeben. Über ihre Lobby-Arbeit sind sie zudem häufig in der Politik, insbesondere im Parlament, vertreten, und befinden sich so in unmittelbarer Nähe der Informationsquellen. Als Milizparlament vereinigt das schweizerische Parlament Persönlichkeiten, die auch in vielen anderen Kreisen tätig sind, so dass die Information über die politische Szene hinaus zirkuliert. Jede und jeder kennt eine Person, von der sie und er bestimmte Informationen problemlos direkt erhalten kann, ohne ein formelles

Verfahren anzustrengen. Besonders Journalistinnen und Journalisten verfügen über eigene Netzwerke und arbeiten lieber informell, weil ein zu förmliches Gesuch die Beziehungen zu den wichtigsten Informantinnen und Informanten beeinträchtigen könnte. Die langwierigen Entscheidungsprozesse in der Schweiz, die weitgehend auf die Beteiligung vieler Akteure und auf die zahlreichen Entscheidungsstufen zurückgehen, schwächen die Dringlichkeit der Informationen: Diese legen einen langen Weg zurück, bevor ein Entscheid zustande kommt. Kurz, die direkte Demokratie und die vielseitigen Beteiligungsformen des Systems vermitteln den Eindruck, besser informiert zu sein.

5.3 ZUSAMMENFASSUNG

Da die Bürgerinnen und Bürger das Gesetz wenig in Anspruch nehmen, lassen sich die Auswirkungen in Bezug auf das erste Ziel – den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Dokumenten der Verwaltung zu gewähren – nur schwer untersuchen.

Obwohl die Auswirkungen des BGÖ schwer zu erfassen sind, steht fest, dass das Gesetz vor dem Hintergrund eines tiefgreifenden Öffnungsprozesses der Verwaltungen gegenüber der Information gesehen werden muss und dass es eine in der Verwaltung bereits weitgehend befolgte Praxis kodifiziert. Die geringe Gesuchszahl geht so auf die unzureichende Kenntnis des Gesetzes und auf bestehende Praktiken zurück, die den Bürgerinnen und Bürgern bereits einen direkten oder indirekten Zugang zu den für sie nützlichen und interessanten Informationen bieten.

Wie auch in anderen Ländern und in einigen Schweizer Kantonen festgestellt wurde, reagiert die Verwaltung ambivalent. Viele Verwaltungsstellen haben das BGÖ in ihre allgemeine Kommunikationspolitik integriert (proaktives Angebot von Informationen, Unterstützung der gesuchstellenden Personen usw.), während eine Minderheit die Bestimmungen im Gesetz und in der Verordnung dazu nutzt, um die Beziehungen zu den gesuchstellenden Personen strikte zu regeln – häufig auf Kosten eines Transparenzgewinns.

6 EMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel werden auf der Grundlage der in den vorausgehenden Kapiteln präsentierten Daten und Analysen Empfehlungen formuliert. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei der vorliegenden Evaluation um die erste zum BGÖ handelt und dass wir ganz allgemein erst über sehr beschränkte Einsichten in die Wirksamkeit derartiger Gesetze in der Schweiz²⁴ verfügen, betreffen die Empfehlungen zunächst, wie vom Auftraggeber auch gewünscht, die Daten, die es bereitzustellen gilt, damit künftige Evaluationen sich darauf abstützen können (Ziff. 6.1).

Die weiteren Empfehlungen dieses Kapitels unter Ziffer 6.2 betreffen die Bekanntmachung des Gesetzes, die Ressourcen, die für eine raschere Behandlung der strittigen Fälle nötig wären, sowie die Befugnisse, über die der EDÖB für eine bessere Anwendung des Gesetzes verfügen müsste.

6.1 DATEN, DIE FÜR EINE KÜNFTIGE EVALUATION DES ÖFFENTLICHKEITSGESETZES NÖTIG WÄREN

Der Auftraggeber hat mit Blick auf künftige Evaluationen die folgenden Fragen gestellt:

- *Reichen die gegenwärtig verfügbaren Daten für eine gründliche Evaluation des Gesetzes aus? Welche zusätzlichen Informationen und Daten sind allenfalls im Hinblick auf künftige Evaluationen nötig? Welche Massnahmen sind allenfalls nötig, damit diese Informationen und Daten beschafft werden können?*
- *Wie sollten die Bundesämter die gewünschten Daten beschaffen?*

Um die gegenwärtigen Statistik-Lücken schliessen und über vollständige und verlässliche Daten für künftige Evaluationen verfügen zu können, müssten idealerweise für die gesamte Bundesverwaltung auf einfache und systematische Weise alle eingegangenen Gesuche unabhängig von ihrer Form erfasst werden. Dazu wäre eine klare Definition dessen nötig, was als Gesuch zu gelten hat, und es müsste allen Personen, die mit solchen Gesuchen konfrontiert sein könnten, ein elektronisches Formular zur Verfügung gestellt werden. Dazu sollte in die Verordnung eine Bestimmung aufgenommen werden, die den Verwaltungsstellen klar sagt, was sie als Gesuch im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes zu behandeln haben. Zudem könnte das neue vereinheitlichte elektronische Geschäftsverwaltungssystem (GEVER Bund) in dieser Hinsicht gute Dienste leisten und eine Erfassung der Gesuche ermöglichen.

Die Gesuche müssten mit den folgenden Angaben erfasst werden:

- Gegenstand des Gesuchs oder Art des gewünschten Dokuments
- Form des Gesuchs (E-Mail, Online-Formular, Telefonanruf usw.)

²⁴ Wicki M. (2008), *Behörden im Glashaus, Eine Evaluation der Artikel 27 bis 31 des bernischen Informationsgesetzes*, Masterarbeit PMP, IDHEAP; Meilland P., *Laufende Untersuchung zum Waadtländer Öffentlichkeitsgesetz*.

- Datum des Eingangs und Datum der Behandlung des Gesuchs, gegebenenfalls mit den Gründen der Verweigerung
- Zeitaufwand für die Bearbeitung sowie Zeit zwischen dem Eingang des Gesuchs und dem Ausgang der Antwort
- erhobene Gebühren

Die systematische Erfassung all dieser Daten wäre eine gute Voraussetzung dafür, die Entwicklung des Gebrauchs dieses neuen Rechts und des Verhaltens der Verwaltung, was das Zugänglichmachen von Informationen betrifft, genau zu verfolgen.

Ein solches Vorhaben begegnet jedoch zwei Hindernissen: Zum einen hat sich der Bundesrat für eine dezentrale Behandlung der Gesuche entschieden; eine Vereinheitlichung der Praxis in der ganzen Bundesverwaltung setzte jedoch zumindest eine partielle Zentralisierung voraus, was die Wahl der Instrumente und die Behandlung der Gesuche betrifft. Zum andern wird es angesichts der technologischen Entwicklung und der wachsenden Nutzung des Internets immer schwieriger zu bemessen, in welchem Umfang amtliche Dokumente konsultiert werden; es besteht also die Gefahr, dass eine Bestandesaufnahme immer lückenhaft bleibt.

In Anbetracht dieser in erster Linie praktischen Schwierigkeiten könnte eine andere Lösung ins Auge gefasst werden, die gleichzeitig darauf abzielte, den Vorgang der Gesuchsbehandlung transparent zu machen. Während nämlich verschiedene ziemlich akademische oder politische Debatten darüber geführt werden, welchen Grad von Öffentlichkeit eine Verwaltung haben sollte, ist sich eine ganz überwiegende Mehrheit der Fachleute darin einig, **dass die Behandlung von Gesuchen verwaltungsexterner Personen vollständig transparent sein sollte**. So gesehen gelangt man zum Schluss, dass die Fälle, in denen die Verwaltung Gesuche positiv beantwortet hat, nicht besonders ins Gewicht fallen; entsprechende Daten liessen sich durch Umfragen erheben oder könnten periodisch geschätzt werden. Anders ist es jedoch bei den Gesuchen, denen nicht im Sinne des Gesetzes entsprochen wurde, sei es, weil die Verwaltung die Herausgabe der Dokumente verweigerte, oder sei es, weil das Dokument zu spät zugänglich gemacht wurde.

Die Lösung bestünde darin, dass die Verwaltung verpflichtet würde, alle Gesuche zu erfassen, denen im Sinne des Gesetzes nicht entsprochen wurde, mit Angabe der Fristen und der Gründe. Mittels einer Kontrolle dieser Daten und mittels entsprechender Tests²⁵ könnte ein heilsamer Druck auf die Verwaltung ausgeübt werden, dass sie Gesuche beförderlich behandelt und dass sie abschlägige Bescheide oder Verzögerungen bei der Herausgabe angemessen begründet. Eine genaue Kontrolle einer klar eingegrenzten Datenmenge wäre bestimmt geeignet, nützliche Informationen zu liefern, die es erlaubten, das Verhalten der Verwaltung

²⁵ In einigen Ländern testen Forschungsinstitute das Verhalten der Verwaltung, indem sie systematisch Gesuche einreichen.

und die Fortschritte bei der Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns zu evaluieren.

Die Daten zu den Schlichtungsverfahren sind vollständiger; hier geht es darum, dass die Daten weiterhin wie bisher erhoben werden. Das heisst:

- die Anzahl der beim EDÖB eingereichten Schlichtungsanträge pro Jahr;
- die Anzahl der behandelten Schlichtungsanträge pro Jahr;
- der Ausgang dieser Schlichtungsverfahren (Empfehlung des EDÖB und Verfügung der betreffenden Behörde);
- die für die Bearbeitung eines Schlichtungsantrags aufgewendete Zeit sowie die Zeit, die zwischen dem Eingang des Antrags und seiner Erledigung verstrichen ist;
- der Umfang der Unterlagen, die für die Ausarbeitung einer Empfehlung studiert werden müssen.

6.2 WEITERE EMPFEHLUNGEN

Im Anschluss an die in diesem Bericht vorgestellten Analysen kann eine Reihe weiterer Empfehlungen dazu formuliert werden, wie das Gesetz in der Verwaltung und bei den Bürgerinnen und Bürgern bekannter gemacht, wie bestimmte praktische Probleme der Umsetzung gelöst und wie die opportunistische Haltung der Verwaltung begrenzt werden könnten.

Die Bekanntheit des Gesetzes verbessern

Das Öffentlichkeitsgesetz sollte bei der Schweizer Bevölkerung – und insbesondere bei den Medien als denjenigen Kreisen, die am meisten nach Informationen verlangen – bekannter gemacht werden. Gleichzeitig sollten auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung noch stärker auf dieses Gesetz und seine Implikationen aufmerksam gemacht werden.

Es sollte also eine eigentliche „Promotion“ dieser Gesetzgebung geben; dabei sollte auf die Möglichkeit hingewiesen werden, Gesuche zu stellen, und es sollte das gesamte Verfahren bekannt gemacht werden, damit bei einem abschlägigen Bescheid namentlich auch vom Schlichtungsantrag an den EDÖB Gebrauch gemacht wird, was heute noch sehr selten vorkommt. Für diese „Promotion“ ist in erster Linie der EDÖB selber geeignet, vorausgesetzt er verfügt dafür über die nötigen Ressourcen.

Die „Promotion“ des Öffentlichkeitsgesetzes sollte auf die folgenden Personenkreise ausgerichtet sein:

- auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung mittels einer kontinuierlichen Sensibilisierung für das Öffentlichkeitsprinzip und seine Anwendung;

- auf die Journalistinnen und Journalisten, namentlich durch entsprechende Angebote in ihren Aus- und Weiterbildungsprogrammen;
- auf die breite Bevölkerung:
 - durch die regelmässige Medienpräsenz des EDÖB zur Bekanntmachung des Öffentlichkeitsprinzips, wie er dies auch für Belange des Datenschutzes tut;
 - durch eine bessere Visibilität des Öffentlichkeitsgesetzes auf den Internetseiten der Bundesverwaltung; heute tritt jedes Bundesamt mit seiner eigenen, mehr oder weniger restriktiven Interpretation des BGÖ und seiner Implikationen auf; einige Ämter erwähnen das Gesetz auf ihren Internetseiten überhaupt nicht; es stellt sich somit die Frage, ob es angezeigt sein könnte, einheitliche und leichter zugängliche Seiten zu diesem Thema zu schaffen.

Mehr Ressourcen zur Verfügung stellen zur Behandlung der Schlichtungsanträge und zur Ausarbeitung der Empfehlungen

Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips kann nur garantiert werden, wenn die finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden, die der EDÖB benötigt, um seinen Beitrag zur Verwirklichung des Öffentlichkeitsgesetzes leisten zu können. Der EDÖB muss seine Empfehlungen innerhalb der gesetzlichen Fristen abgeben können, damit sich nach und nach die Rechtsprechung herausbilden kann, die nötig ist, damit das Gesetz seine volle Wirkung entfalten kann.

Weisungen erlassen, damit die Unterschiede in der Anwendung reduziert werden können

Ein Minimum an Weisungen ist nötig, damit die Unterschiede in der Anwendung und im Stellenwert, den die Ämter dem BGÖ zuerkennen, reduziert werden können. Gegenwärtig muss man in der Tat befürchten, dass die Anwendungsunterschiede zu Ungleichbehandlungen führen und dass damit das Vertrauen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller in die Verwaltung Schaden nimmt.

Insbesondere ist es angezeigt:

- die Koordination zwischen den Ämtern des gleichen Departements sowie zwischen den Departementen zu fördern, um die Anwendung zu vereinheitlichen, vor allem dort, wo ähnliche Gesuche bei unterschiedlichen Stellen eintreffen;
- eine Klärung bei einer Reihe von Zweifelsfällen herbeizuführen, damit die Ämter eine Entscheidungshilfe an die Hand bekommen, vor allem was die Abgrenzung zwischen Öffentlichkeitsgesetz, Datenschutzgesetz und Informationsschutzverordnung betrifft;
- einige Grundregeln zu erlassen, um die Praxis der Gebührenerhebung zu vereinheitlichen; in diesem Zusammenhang würde es die gegenwärtige

Situation klären und vereinfachen, wenn auf die Erhebung von Gebühren unter 500 Franken verzichtet würde.

Diese Punkte könnten bei der nächsten Revision der Öffentlichkeitsverordnung berücksichtigt werden. Sie könnten aber auch Gegenstand eines Leitfadens für die Ämter sein.

Mehr Transparenz bei den Ämtern, wenn diese Zugangsgesuche ablehnen

Ohne dass dafür eine Gesetzesänderung nötig wäre, könnte der Bundesrat von den Verwaltungseinheiten verlangen, dass sie immer dann, wenn die Empfehlung des EDÖB von ihrer Haltung abweicht, eine Verfügung erlassen, und dass diese der gesuchstellenden Person von Amtes wegen eröffnet wird. Gegenwärtig ist es nämlich so, dass die gesuchstellende Person von der Verwaltungseinheit eine Verfügung verlangen muss, wenn die Schlichtung gescheitert ist und der Empfehlung des EDÖB nicht entsprochen wird. Aufgrund der heute relativ langen Dauer der Schlichtung und der Ausarbeitung einer Empfehlung sind die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller oft nicht mehr genügend motiviert, neue Schritte zu unternehmen, um auch noch diese Verfügung zu erwirken, und dies umso weniger, als die folgenden Schritte nicht mehr kostenlos sind.

Die Befugnisse des EDÖB erweitern

Es ist auch wichtig, dass der EDÖB mehr Einfluss auf die Verwaltungseinheiten ausüben kann, um sie zu zwingen, in möglichst kurzen Fristen zu kooperieren und ihn darüber zu informieren, welchen Fortgang die Schlichtungsverfahren genommen haben.

Des Weiteren sollte geprüft werden, ob es nicht angezeigt wäre, dass der EDÖB die Befugnis erhält, gegen Entscheide der Verwaltungseinheiten zu rekurrieren, damit sich dadurch eine richterliche Rechtsprechung über Zweifelsfälle herausbildet. In der Tat sind die Fälle selten, in denen die gesuchstellende Person von der Verwaltung einen neue Verfügung verlangt, und noch seltener sind die Fälle, in denen die gesuchstellende Person diese Verfügung vor Gericht anfight; dies wegen der zu erwartenden Dauer und der zu befürchtenden Kosten des Verfahrens (zumal die Information, die die gesuchstellende Person am Ende des Verfahrens dann allenfalls erhält, oftmals jeglichen Wert verloren hat).

Kommentar: Ist die Verwaltung transparent?

Ist die Verwaltung transparent? Ist sie zumindest seit Inkrafttreten des BGÖ transparenter geworden? Diese Fragen zu beantworten ist schwierig, zum einen weil, es schwierig ist, den Grad der Transparenz einer Verwaltung zu messen, und zum andern, weil es über den Grad der Transparenz der Verwaltung vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes keinerlei Informationen gibt.

Dennoch gibt es mehrere Elemente, die darauf hindeuten, dass es bei der Zugänglichkeit amtlicher Dokumente eine positive Entwicklung gibt. Zunächst einmal besteht mit der Entwicklung der Medien und unserer demokratischen Gesellschaften ohnehin eine zunehmende Tendenz zur Information, zur Öffnung und zu Formen der Transparenz; die Verwaltung ist von diesen Tendenzen genauso geprägt. Hinzu kommt, dass mit der halbdirekten Demokratie und dem Druck der Parteien im Rahmen oder im Hinblick auf Volksabstimmungen von der Verwaltung immer stärker gefordert wird, dass sie Informationen herausgibt, um die politischen Debatten zu alimentieren, und sich darin selber neutral verhält. Anzufügen ist hier, dass eine Mehrheit der Verwaltungseinheiten sich der Bedeutung der Information und der Rolle, die die Einheit darin zu spielen hat, bewusst sind und dieses neue Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu amtlichen Dokumenten in ihre Kommunikationspolitik integriert haben. Schliesslich muss man feststellen, dass es im schweizerischen politischen System offenbar relativ schwierig ist, Geheimnisse zu wahren (der unlängst erfolgte Publikation eines von einem Bundesratsmitglied unterzeichneten, von ihm dann aber nicht versendeten Briefs beweist dies, wenn Beweise hier noch nötig sein sollten).

Neben diesen eher positiven Aspekten stellt man bei den politischen Verantwortungsträgern, vor allem in den Kantonen, aber auch auf Bundesebene, den Willen fest, die Information vermehrt und besser zu kontrollieren, sodass die Verwaltung nicht immer frei ist, die Informationen zu verbreiten, über die sie verfügt. Zudem stellt man Widerstände gegen ein Mehr an Transparenz, wie man sie in andern Ländern beobachtet hat, auch in schweizerischen Verwaltungen fest. Der Paradigmenwechsel und der damit verbundene Wechsel in der Verwaltungskultur ist daher öfter ein Wunsch als eine Realität. Schliesslich tragen die zurückhaltende Nutzung des Gesetzes durch die Bürgerinnen und Bürger und das Fehlen eines eigentlichen „Promotors“ für das neue Recht auch nicht gerade dazu bei, dass die Verwaltung sich um mehr Transparenz bemüht und diese Fragen stärker reflektiert und diskutiert.

Die Forderung nach Transparenz ist sowohl im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich heute unbestritten. Allerdings darf man sich nicht der Utopie einer absoluten und unmittelbaren Transparenz hingeben. Die Verwaltung muss das Recht haben, vertrauliche Informationen zumindest für eine befristete Zeit zurückzuhalten, sei es zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen, sei es dafür, dass sich die politischen Entscheidungsträger zuerst in Ruhe eine Meinung bilden können, oder sei es aus andern Gründen. Auf der andern Seite darf es keine Abstriche

geben bei der Transparenz der Verfahren selber, und hier sind noch erhebliche Fortschritte vonnöten. Tatsächlich sollte eine Information, wenn sie denn grundsätzlich zugänglich ist, innert für die gesuchstellende Person nützlicher Frist zur Verfügung gestellt werden können. Nun gehören allerdings Verzögerungen in den Antworten der Verwaltung, das gelegentliche Ausbleiben von Antworten der Verwaltung, wenn das Gesuch sich nicht ausdrücklich auf das Gesetz beruft, und verschiedene weitere Mittel der Verwaltung, um die gesuchstellenden Personen zu entmutigen, zu den Erfahrungen, die die Verfasser der vorliegenden Studie im Rahmen von nicht repräsentativen Tests machen mussten. Auch wenn diese paar Fälle vielleicht nur anekdotischen Wert haben, so zeigen sie doch immer noch das Machtgefälle auf zwischen der Verwaltung und den um Informationen ersuchenden Bürgerinnen und Bürgern.

Da die Verwaltung verpflichtet ist, innert einer genau bestimmten Frist auf ein Gesuch zu antworten, müsste sie ein öffentliches Register mit allen abgelehnten Gesuchen führen, mit Angabe der Gründe für die Verweigerung des Informationszugangs und für jegliche Verzögerung bei der Gewährung des Zugangs. Damit wäre es sehr viel leichter, das Verhalten der Verwaltung im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu kontrollieren, als so, wie es heute geschieht, nämlich indem man die Verwaltung verpflichtet, nicht immer sehr ernsthaft erstellte Statistiken mit wenig vergleichbaren Daten zu führen. Würde das Gesetz kombiniert mit der nötigen Befugnis des EDÖB, gegen Verfügungen der Verwaltung zu rekurrieren, so bekämen wir ein Gesetz, das seinen Zweck erfüllen könnte, was heute noch zu wenig der Fall ist, weil der nötige Druck der Bürgerinnen und Bürger und der Zivilgesellschaft fehlt; gleichzeitig liesse das Gesetz es aber dank der zahlreichen vorgesehenen Ausnahmen weiterhin zu, dass sich unsere Institutionen weiterentwickeln und ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen.

ANHANG 1: LISTE DER PERSÖNLICHEN INTERVIEWS

Persönliche Interviews wurden mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der folgenden Verwaltungseinheiten durchgeführt:

- Bundeskanzlei
- Generalsekretariate der Departemente:
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
- Bundesämter (nach Departement):
 - Bundesamt für Sozialversicherungen
 - Bundesamt für Kultur
 - Bundesamt für Gesundheit
 - Bundesamt für Statistik
 - Swissmedic
 - Bundesamt für Justiz
 - Bundesamt für Migration
 - Bundesamt für Polizei
 - Eidgenössisches Institut für geistiges Eigentum
 - Eidgenössische Steuerverwaltung
 - Eidgenössische Zollverwaltung
 - Staatssekretariat für Wirtschaft
 - Bundesamt für Wohnungswesen
 - Bundesamt für Zivilluftfahrt
 - Bundesamt für Kommunikation
 - Bundesamt für Umwelt
 - Bundesamt für Energie
 - Bundesamt für Strassen
 - Bundesamt für Verkehr

ANHANG 2: LISTE DER TELEFONISCHEN INTERVIEWS

Die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater der folgenden Bundesämter und Verwaltungseinheiten nahmen an einem telefonischen Interview teil:

- ETH-Rat
- Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
- Staatssekretariat für Bildung und Forschung
- SUVA
- Eidgenössische Spielbankenkommission
- Eidgenössische Finanzkontrolle
- Bundesanwaltschaft
- Bundesamt für Privatversicherungen
- Eidgenössisches Personalamt
- Eidgenössische Alkoholverwaltung
- Wettbewerbskommission
- Bundesamt für Landwirtschaft
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
- Eidgenössisches Veterinäramt
- Preisüberwachung
- Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
- Bundesamt für Raumentwicklung