

Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung

Prospektivstudie zur Identifikation allfälliger Vollzugsprobleme bei der Einführung des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung

Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz

Bern, den 25. Mai 2001

Dr. Markus **Spinatsch**
Beratung für Politik und Verwaltung

Spitalgasse 14
3011 Bern
Tel. 031 312 13 24
Fax 031 312 13 25
info@m-spinatsch.ch
www.m-spinatsch.ch

Überblick

Auftrag und Vorgehen

Der Bundesrat will mit dem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung eine weitgehende Transparenz des staatlichen Handelns herstellen. Abgesehen von klar definierten Ausnahmen sollen alle Dokumente in der Bundesverwaltung der Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht werden.

Das federführende Bundesamt für Justiz geht davon aus, dass die Umsetzung dieses Gesetzes bei verschiedenen Dienststellen zu Problemen führen könnte. Es hat deshalb die vorliegende Prospektivstudie veranlasst. Ihre Ziele sind

- die möglichen Problemen, die sich beim Vollzug des neuen Gesetzes ergeben können, zu identifizieren und zu beschreiben,
- das quantitative Ausmass dieser Probleme abzuklären und
- zuhanden des Bundesamtes für Justiz Empfehlungen zur Bewältigung dieser Probleme zu formulieren.

Zu diesem Zweck wurden die Ergebnisse der Ämterkonsultation analysiert, Kurzgespräche und halbstrukturierte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung geführt, Erfahrungen des Kantons Bern und ausländischer Staaten im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip ausgewertet und die Präsenz der Verwaltungsstellen des Bundes in der Sonntagspresse analysiert.

Ergebnisse

Die Vertreter der Verwaltung befürchten vom Öffentlichkeitsprinzip

- eine Erhöhung der Arbeitslast und zusätzliche Belastungen im Personalbereich
- einen erheblichen Druck zu Anpassungen in der Organisation und bei der Infrastruktur,
- eine Belastung des Vertrauensverhältnisses mit verschiedenen Stakeholders,
- eine Beeinträchtigung von Führungsspielräumen und
- Wettbewerbsnachteile von auf Märkten präsenten Verwaltungsstellen.

Es ist anzunehmen, dass die Dienststellen in den Politikbereichen Verteidigung, Aussenpolitik, Soziales, Wirtschaft, Umwelt, Infrastruktur und Migration besonders stark von Einsichtsbegehren betroffen sein werden. Die Kostenfolgen des neuen Gesetzes lassen sich nur sehr grob abschätzen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips fordert die Verwaltung heraus, ihre Arbeitsweise und ihr kulturelles Selbstverständnis zu überprüfen und zu revidieren. Gefordert sind insbesondere innovative Lösungen für eine sachgerechte und kostengünstige Bearbeitung der erwarteten Zunahme der Einsichtsbegehren.

Dem Bundesamt für Justiz wird empfohlen, mit einer verstärkten Sichtbarmachung des Nutzens des neuen Gesetzes, mit einer umfassenden Informationsstrategie und mit konkreten Hilfsangeboten an die Verwaltung den vorhandenen Goodwill in der Regierung und in der Verwaltung aufzugreifen und für eine möglichst reibungslose Umstellung auf eine transparente Verwaltung zu nutzen. Die geplante Evaluation des BGÖ sollte konzipiert und eingeleitet werden, bevor das Gesetz in Kraft tritt.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	1
	1.1	1
	1.2	1
2	Folgeprobleme des BGÖ aus der Sicht der Verwaltung	3
	2.1	4
	2.2	6
	2.3	7
	2.4	7
	2.5	8
	2.6	9
	2.7	9
	2.8	10
3	Hinweise über das Ausmass des zu erwartenden Mehraufwandes	13
	3.1	13
	3.2	14
	3.3	19
	3.4	21
4	Schlussfolgerungen	23
	4.1	23
	4.2	24
	4.3	25
5	Empfehlungen an das Bundesamt für Justiz	27
6	Anhang	31
	6.1	31
	6.2	33
	6.3	35

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Herkunft der Einsichtsgesuche in Kanada, Grossbritannien und in der Europäischen Union	15
Abbildung 2:	Prozentuale Verteilung von Einsichtsgesuchen auf einzelne Dienststellen (Kanada 1996/97)	16
Abbildung 3:	Häufigkeit der Präsenz von 71 Dienststellen des Bundes in der Sonntags Presse 1996 – 2000 (Anzahl Nennungen in der Sonntags-Zeitung)	19
Tabelle 1:	Prozentanteil der abgelehnten Gesuche in vier Ländern	17
Tabelle 2:	Durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Gesuches in Kanada 1997/98	17
Tabelle 3:	Kosten der Akteneinsicht in Kanada 1997/98	18
Tabelle 4:	Am häufigsten genannte Dienststellen des Bundes in der Sonntagszeitung 1996 – 2000	20

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat im Auftrag des Bundesrates einen Gesetzesentwurf über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BGÖ) erarbeitet. Die Vernehmlassung des Gesetzesentwurfes wurde im August 2000 abgeschlossen, die Ergebnisse liegen seit kurzem vor. Das aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse revidierte Gesetz soll dem Bundesrat im Sommer 2001 unterbreitet und anschliessend in den parlamentarischen Beratungsprozess eingespielt werden.

Das BGÖ hat zum Ziel, die dokumentierten Grundlagen des Verwaltungshandelns der Öffentlichkeit soweit wie möglich zugänglich zu machen und dadurch die Transparenz der Bundesverwaltung zu erhöhen. Davon werden u. a. in der Öffentlichkeit Vertrauens- und Legitimationsgewinne für die Verwaltung erwartet.

Der Wandel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip bedeutet für die davon betroffenen Verwaltungsstellen einen eigentlichen Paradigmenwechsel. Galt bisher für jedes in der Verwaltung produzierte oder eingetroffene Dokument das Amtsgeheimnis, über dessen Aufhebung bei jedem Einsichtsgesuch neu zu entscheiden war, so wird künftig für jedes Dokument die Zugänglichkeit zu prüfen sein. Öffentlich zugängliche Dokumente werden allen Antragstellern unverzüglich zur Einsicht freigegeben. Für nicht frei zugängliche Dokumente werden angemessene Beurteilungs- und Entscheidungsprozeduren zu entwickeln sein.

1.2 Ziele und Vorgehensweise

Im Laufe der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes sowie bei den Konsultationen ergaben sich Hinweise, dass die Verwaltung beim Vollzug des neuen Gesetzes möglicherweise mit einer Reihe von Problemen konfrontiert werden könnte. Das BJ möchte solche Vollzugsprobleme frühzeitig erkennen, diesen bei der parallel zur Gesetzesredaktion vorgesehenen Erarbeitung der Verordnung allenfalls Rechnung tragen und frühzeitig unterstützende Massnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Gesetzes in die Wege leiten. In dieser Absicht hat das dem vorliegenden Bericht zugrundeliegende Mandat zum Ziel, die im Zusammenhang mit dem Vollzug des neu einzuführenden Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung anfallenden Probleme

- qualitativ zu identifizieren und zu beschreiben,
- deren quantitatives Ausmass abzuklären und
- zuhanden des BJ Empfehlungen zur Bewältigung der identifizierten Probleme zu formulieren.

Zur Erfüllung dieser Zielvorgaben wurden zwischen Oktober 2000 und März 2001 die folgenden Vorgehensschritte durchgeführt:

- Einarbeitung / Dokumentenstudium
- Inhaltsanalyse der Ergebnisse der Ämterkonsultation
- Kurzinterviews mit Vertretern von 4 Generalsekretariaten
- Halbstrukturiertes Gruppeninterview mit einer Vertreterin und Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV)
- Zwischenbericht an das BJ
- Halbstrukturierte Gruppeninterviews mit Vertretern der Eidg. Finanzkontrolle (EFK), des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco), des Bundesamtes für Energie (BFE) und der Hauptabteilung Sicherheit von Kernanlagen (HSK)
- Vertiefungsinterview mit einer Vertreterin und Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung
- Auswertung von dokumentierten Erfahrungen in der Umsetzung des Transparenzprinzips im Kanton Bern und im Ausland
- Analyse der Präsenz der Verwaltungsstellen des Bundes in der Sonntagspresse
- Auswertung der Ergebnisse, Berichtsredaktion
- Zirkulation des provisorischen Berichtes bei den Interviewpartnerinnen und -partnern
- Schlussbericht an das Bundesamt für Justiz

2 Folgeprobleme des BGÖ aus der Sicht der Verwaltung

Im Rahmen der verfügbaren Zeit und Mittel war es nicht möglich, die gestellten Fragen nach der Qualität und nach dem Ausmass möglicher Umsetzungsprobleme mit einer repräsentativ angelegten Studie anzugehen, deren Resultate für die gesamte Verwaltung gültig wären. Um trotzdem eine möglichst breite Perspektive über die zu erwartenden Problemlagen zu erhalten, wurden einerseits die Antworten aus der Ämterkonsultation in die Analyse miteinbezogen. Andererseits wurde bei der Auswahl der Gesprächspartner für die Interviews darauf geachtet, dass vor allem potentiell stark betroffene Dienststellen aus verschiedenen Departementen befragt wurden und dass alle wesentlichen in der Ämterkonsultation erwähnten Probleme angesprochen werden konnten. Alle in diesem Kapitel erwähnten Sachverhalte und Meinungen beruhen auf Hinweisen und Befürchtungen, die von Repräsentanten der betreffenden Dienststellen bei der Ämterkonsultation oder im Rahmen der Interviews gemacht wurden. Ob und in welchem Ausmass die befürchteten Probleme tatsächlich eintreten werden, wird sich in der konkreten Praxis erweisen und mit der geplanten Evaluation zu dokumentieren sein.

Unter den aktuellen Verhältnissen werden die Dienststellen der Bundesverwaltung in sehr unterschiedlichem Masse mit Akteneinsichtsbegehren konfrontiert. Das GS EDI vermeldet etwa eine telefonische Anfrage zu Stiftungen pro Tag, die durch einen Zugriff auf die vorhandene Datenbank meist unmittelbar beantwortet werden kann. Eigentliche Akteneinsichtsbegehren werden etwa zwei bis drei pro Monat gestellt, beim BSV sind es zwei bis drei pro Woche, bei der HSK drei bis fünf pro Jahr. Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass sich die an die Bundesverwaltung gerichteten Begehren in Grenzen halten. Ein wichtiger Grund dafür dürfte in der präventiven Wirkung des Amtsgeheimnisses liegen, das bei vielen potentiellen Interessenten die Akteneinsichtnahme gar nicht erst als mögliche Handlungsoption zur Wahrnehmung ihrer Interessen entstehen lässt. Die zudem von einzelnen Dienststellen (z. B. seco, BFE) restriktiv gehandhabte Einsichtspraxis mag diese präventive Wirkung wohl noch verstärken. Die Begehren werden in der Regel von den zuständigen Rechtsdiensten behandelt. Standardisierte Verfahren oder spezielle Instrumente kommen dabei kaum zum Einsatz.

Alle befragten Verwaltungsvertreter rechnen damit, dass mit dem BGÖ die Anzahl der Einsichtsbegehren – teilweise erheblich – ansteigen wird. Die stärkste Zunahme von Akteneinsichtsbegehren wird von Seiten der Medienvertreter erwartet, die bereits heute für den grössten Teil der Nachfrage nach Verwaltungsinformationen verantwortlich sind. Ebenfalls mit einer erheblichen Zunahme von Einsichtsbegehren wird bei den Nichtregierungsorganisationen (NGO) – vor allem in den ökologisch und entwicklungspolitisch sensiblen Politikfeldern – gerechnet. Der aktuelle Trend zu einer Professionalisierung vieler NGO's (als Beispiele werden Greenpeace und die Erklärung von Bern genannt) lässt zudem erwarten, dass die einzelnen Einsichtsbegehren anspruchsvoller und umfangreicher werden. Gleichzeitig fühlen sich einzelne Verwaltungsstellen in der Folge dieser Professionalisierung der NGO's quasi unter einer Dauerbeobachtung, die die Befürchtung aufkommen lässt, dass zusätzlich zu den bisherigen ereigniszentrierten Belastungskonjunkturen (etwa nach Schweizerhalle oder Tschernobyl oder im Vorfeld von Betriebsbewilligungen für Kernkraftwerke) kontinuierlich mit Einsichtsbegehren im Zusammenhang mit routinisierten Alltagsgeschäften zu rechnen ist. Als deutlich geringer wird der Anstieg

von Einsichtsbegehren seitens der relativ gut in die Ausgestaltung und in den Vollzug von tradierten Binnenpolitiken (z. B. Sozial-, Gesundheits- oder Wirtschaftspolitik) eingebundenen Interessevertretern (wie z. B. Sozialpartner, Verbände) veranschlagt, da diese bereits heute einen relativ guten Zugang zu verwaltungsinternen Informationen haben.

Kaum abschätzbar ist, inwieweit die breite Öffentlichkeit von der Möglichkeit der freien Akteneinsicht Gebrauch machen wird. Verschiedene Gesprächspartner verwiesen in diesem Zusammenhang auf das enorme Potential der Hebelwirkung, die entsprechende Aufforderungen zur Akteneinsichtnahme durch die Massenmedien an die breite Bevölkerung (als Beispiel werden der Kassensturz und der Blick erwähnt) oder von NGO's an ihre Klientele auslösen können. Die HSK erwähnt ihre Erfahrung mit 20'000 Formulareinsprachen im Zusammenhang mit der Bewilligung für das Zwischenlager Würenlingen, das BSV berichtet über einen einzelnen Presseartikel in einer italienischen Regionalzeitung über nachrichtenlose Konten beim BVG, der mehrere hundert Briefeinsendungen an das Amt ausgelöst hat. Zudem wird befürchtet, dass diese Hebelwirkung durch die immer mehr verbreiteten elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten (E-Mail, Electronic Government) noch verstärkt wird.

Eng mit dieser Problematik verbunden ist die Befürchtung des Missbrauchs der neuen Einsichtsrechte. Ein Missbrauchspotential besteht nicht nur bei orchestrierten Massenaktionen. Auch Einzelpersonen ("notorische Querulanten") können die Verwaltung mit immer neuen Forderungen erheblich belasten.

Aus der Sicht der Verwaltung ergeben sich insgesamt sieben Problembereiche, in denen sich die vermuteten Folgen des BGÖ artikulieren können. Diese werden in den folgenden Abschnitten näher umschrieben.

2.1 Mehraufwand für die Verwaltung

Bei der Verwaltung löst die zu erwartende erhöhte Nachfrage nach Akteneinsicht zunächst unmittelbar Mehrarbeit aus. Jedes Begehren muss einzeln geprüft werden. Im Falle einer Einsichtsgewährung müssen alle relevanten Dokumente zusammengetragen, sortiert, aufbereitet und versandt oder ausgehändigt werden. Bei grösseren Geschäften mit teilweise mehreren Laufmetern abgelegter Akten (z. B. für die Erteilung einer Betriebsbewilligung für ein KKW oder für die Zulassung eines neuen Medikamentes) wird die Triage in einseh- und geheime Dokumente ausserordentlich aufwendig. Dies umso mehr, als dass die offenzulegenden und die schützenswerten Informationen oft im gleichen Dokument und innerhalb des gleichen Textkörpers durchmischt enthalten sind.

Die HSK hat in einem konkreten Fall einer Akteneinsichtsgewährung an die "Aktion Mühleberg Stilllegen" alle für das Personal anfallenden Arbeiten erfasst. Der gesamte ermittelte Aufwand betrug 20 Personentage.

Auch bei Dokumenten mit schützenswerten Personendaten kann die Suche und das Ausschwärzen aller einschlägigen Stellen sowie die unabdingbare Nachkontrolle vor der Auslieferung der Dokumente mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden sein. Im Falle einer Einsichtsverweigerung ist bei Einsprachen und Gerichtsverfahren u. U. mit langwierigen und aufwändigen Umtrieben zu rechnen. Bei orchestrierten Massenaktionen könnten schliesslich ganze

Verwaltungszweige lahmgelegt werden. In Anbetracht von solchen Überlegungen sind denn auch verschiedene Dienststellen der Ansicht, dass die im Gesetz vorgesehene Bearbeitungsfrist von 20 Tagen zu knapp bemessen ist.

Verschiedene Gesprächspartner wiesen auf den nicht minder bedeutsamen indirekten Mehraufwand hin, der sich durch die Aufhebung des Amtsgeheimnisses ergeben kann. So wird befürchtet, dass sich mit der Zeit zwei parallele Verwaltungs- bzw. Dokumentensysteme entwickeln, ein formales, einsehbares mit einer "öffentlichkeitsgerecht" reduzierten Substanz und ein informelles, umfassendes, das auch all jene Informationen wie z. B. Handnotizen, Kommentare, Protokollteile usw. enthält, die nach dem Gesetz nicht unbedingt schützenswert sind, dem Ansinnen der Datenherren nach aber aus unterschiedlichen Gründen trotzdem nicht offen gelegt werden sollen. Diese Parallelverwaltung würde sich namentlich in doppelt geführten Besprechungen (zuerst informeller Meinungsaustausch, nachher offizielle Sitzung) und deren Protokollierung (internes Detailprotokoll, formelles Beschlussprotokoll), in neu zu erstellenden Schriftstücken (offizielle und interne Versionen) sowie in der Ablage und Archivierung (in verschiedenen Räumen) äussern und hätte bei allen Betroffenen einen entsprechenden Zusatzaufwand zur Folge.

Bei politisch heiklen Fragen (Beispiel aus dem BSV: "Wie werden die Krankenkassenprämienunterschiede zwischen den einzelnen Kantonen begründet?") kann die Verwaltung heute in der Regel eine pauschale, den widersprüchlichen Interessen und Empfindlichkeiten Rechnung tragende Antwort geben. In Zukunft ist damit zu rechnen, dass die Medien eine umfassende Einsicht in die einschlägigen Dossiers anbegehren und sich die Antwort auf die entsprechenden Fragen selbst zusammenstellen. Dem mit einem solchen Vorgehen verbundenen Risiko von Fehlinterpretationen und entsprechenden politischen Turbulenzen müsste die angesprochene Dienststelle in ihrem eigenen Interesse mit ad hoc zu erarbeitenden Lesehilfen und Stützkommentaren präventiv entgegenwirken. Eine ähnliche Problematik ergäbe sich auch im Falle von Einsichtsbegehren für wissenschaftlich oder technisch hoch komplexe Dokumente (z. B. aus der Kernphysik), die dann von der einsichtgewährenden Stelle entsprechend zu erläutern und zu kommentieren wären, sei es aus Eigeninteresse zum Schutz vor unliebsamen Folgen, sei es durch die Befolgung der Vorgabe des BGÖ, das den Erhalt von Auskünften "über den Inhalt amtlicher Dokumente" (BGÖ Art. 4 Abs. 1) ausdrücklich festhält.

Jede Gewährung von Akteneinsicht beinhaltet ein gewisses Risiko an Folgearbeiten für die Verwaltung. Durch die Medien an die Öffentlichkeit gebrachte Informationen können einen mehr oder weniger aufwendigen Legitimationsaufwand in den Medien und/oder beim Parlament zur Folge haben. Die Einsicht in die Vergabe von Bundesaufträgen oder Subventionen kann zu Reklamationen, Beschwerden und Wiedererwägungsgesuchen von nicht berücksichtigten Firmen führen.

Des weitern wurde auf mögliche Folgekosten verwiesen, die der Verwaltung dadurch entstehen können, dass sie sich unter dem Druck der einzuhaltenden Fristen der Bearbeitung von aktuellen Einsichtsbegehren zuwendet und andere dringliche Arbeiten zurückstellt. Die HSK erwähnt dabei als hypothetisches Beispiel einen möglichen grösseren KKW-Unfall im Ausland (wie seinerzeit Tschernobyl), der zweifellos zu unmittelbaren Einsichtsbegehren von schweizerischen und allenfalls auch deutschen NGO's führen würde. Sollten solche Begehren in den Sommermonaten anfallen, während denen praktisch alle Fachleute der HSK mit Kontrollaufgaben und den stillgelegten Kernkraftwerken

beschäftigt sind, müssten wohl mehrere dieser Fachleute zur Sichtung und Triage der umfangreichen Archivbestände von ihrer Kontrollaufgabe abgezogen werden. Eine dadurch bedingte Verzögerung der Wiederaufnahme der Stromproduktion in einem KKW hätte Kosten von 1 Million Fr. pro Ausfalltag und KKW zur Folge.

Zusätzliche Kostenfolgen mit noch ungelösten Abgeltungsregelungen werden schliesslich auch all jene Gesuche auslösen, die nicht von Beamten der zentralen Bundesverwaltung, sondern von einer Instanz zu bearbeiten sind, die eine öffentliche Aufgabe auf der Grundlage eines Leistungsauftrages erfüllen, wie z. B. selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder Experten, die einen Teil der relevanten Dokumente in ihren eigenen Räumen archivieren.

2.2 Belastungen im Personalbereich

Vor allem Dienststellen, die schon heute stark im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen, befürchten, dass das BGÖ zu einer Zunahme der psychischen und physischen Belastung ihres Personals führen wird. Die – kommentierte oder unkommentierte – Offenlegung von Akten von politisch heiklen Geschäften ist immer mit dem Risiko einer Kritik in den Medien oder im Parlament und in der Folge mit Legitimationsleistungen durch die Verwaltung verbunden. Auch das Interesse vieler Medienvertreter, politische Meinungsverschiedenheiten oder persönliche Konflikte innerhalb der Verwaltung öffentlich zu machen, kann mit dem freien Aktenzugang an Gewicht gewinnen und den Druck auf das Personal erhöhen. Schliesslich wird von verschiedener Seite auch angeführt, dass angesichts der grossen Ermessensspielräume, die das BGÖ der Verwaltung belässt, für viele Beamtinnen und Beamte ein erhebliches Strafverfolgungsrisiko durch eine falsche Gesetzesauslegung entsteht.

Die zu gewährende Akteneinsicht steht in einem engen Zusammenhang mit der Registratur, mit der Ablage und mit der Archivierung von Dokumenten. Die in diesen Aufgabenbereichen anfallenden Arbeiten werden in vielen Dienststellen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgeführt, die für die Triage der eingehenden Akten und der abgelegten Bestände in öffentliche und geheime Akten sowie für die Identifikation und Ausschwärtzung schutzwürdiger Personendaten nicht genügend qualifiziert sind. Für diese Aufgaben werden in Zukunft juristisch ausgebildete und speziell geschulte Fachkräfte benötigt. Nach Erfahrungen des BSV bewilligt das EPA für Registraturverantwortliche lediglich eine Einteilung in die Lohnklassen 18 bis höchstens 20, was bei dem anstehenden Ausbildungs- und Verantwortungsprofil kaum ausreichen dürfte, um adäquat qualifiziertes Personal für die neue Aufgabe zu finden. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass für das durch diese Umstrukturierungen frei gesetzte, oft wenig qualifizierte bisherige Personal in der Registratur und im Archiv neue Aufgaben zu finden sind.

2.3 Anpassungsbedarf von Organisation und Infrastruktur

Es wird für alle betroffenen Verwaltungsstellen unumgänglich sein, für die Behandlung und Entscheidung von Gesuchen und für die Einsichtsgewährung eine adäquate Organisation und entsprechende Prozeduren, Zuständigkeits- und Koordinationsregelungen zu entwickeln. Auch wird von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass die Gewährung der Einsicht vor Ort, die bei grösseren Geschäften von mehreren Personen gleichzeitig vorgenommen und sich über mehrere Tage hinziehen kann, geeignete Räumlichkeiten erfordert (ungeeignet wäre z. B. ein Bibliothek, in der sich auch geheime Akten befinden) und eine minimale Personalpräsenz für Auskünfte und Kontrollen nach sich ziehen würden. Die Vertreter der HSK weisen zudem vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit der Informatisierung der Aktenablage darauf hin, dass im Falle einer Aufschaltung der Dokumente auf das Internet mit erheblichen Investitions- und Unterhaltskosten für Hard- und Software zu rechnen ist.

2.4 Belastung von Vertrauensverhältnissen

Die Vertreter der beiden mit Aufsichts- und Bewilligungsfunktionen betrauten Dienststellen – das BSV und die HSK – befürchten, dass das BGÖ das bestehende Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und den von ihnen beaufsichtigten privaten Stellen nachhaltig belasten könnte. Dieses Vertrauensverhältnis wird von beiden Ämtern als zentrale Voraussetzung für eine angemessene und effiziente Wahrnehmung der Kontrollaufgabe bzw. für fundierte Zulassungsentscheide bezeichnet.

Das BSV erwähnt als Beispiel das in umstrittenen Fällen mehrere Jahre dauernde und vielfältige Abklärungen einschliessende Zulassungsverfahren für neue Medikamente. In der Regel wird das Amt dabei von der antragstellenden Firma mit vielen Zusatzinformationen beliefert, die nicht angefordert wurden, die aber für die Entscheidungsfindung von erheblicher Bedeutung sind. Das Öffentlichkeitsgesetz könnte dazu führen, dass die Antragsteller zumindest teilweise auf die Lieferung solcher Zusatzinformationen verzichten würden. Auch sind die Befragten der Meinung, dass gerade im angesprochenen Beispiel einer Medikamentenzulassung die Unterscheidung zwischen schützenswerten Geschäftsgeheimnissen und dem Transparenzanspruch der Öffentlichkeit angesichts der grossen Implikationen für die verschiedenen Stakeholders (wirtschaftliche Interessen der Antragsteller, Forderung der Wirtschaftlichkeit durch die Krankenkassen, Verträglichkeitsansprüche durch die Patienten) ausserordentlich heikel sind.

Die HSK erwähnt die hohe Bereitschaft der von ihr beaufsichtigten Kernkraftwerke, sie heute auch über kleinere Ereignisse – sog. U-Ereignisse – zu informieren, ohne dazu explizit verpflichtet zu sein. Sie betont, dass sie auf diese und andere Zusatzinformationen angewiesen ist, um einen Gesamteindruck über die Sicherheit des beaufsichtigten KKW's zu gewinnen. Die als mögliche Lösung des Problems zur Diskussion gestellte Schaffung bzw. Anpassung einer Rechtsgrundlage, die die Beaufsichtigten zur Lieferung aller notwendigen

Informationen verpflichten würde, wird von der HSK als wenig wirksam betrachtet. Sie verweist dabei auf entsprechende Erfahrungen in den USA, wo die beaufsichtigten Kernkraftwerke nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wichtige Informationen nur noch mündlich oder telefonisch mitteilten, während sich die Qualität ihrer schriftlichen Kommunikation auf das Niveau von belanglosen Pressecommuniqués reduzierte. Zudem erwies sich, dass die Reduktion der abgegebenen Informationsinhalte auf das, wonach ausdrücklich gefragt wird, für eine umfassende Sicherheitsbeurteilung nicht ausreicht. Dies hatte zur Folge, dass die Behörden zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion gezwungen waren, in allen Kernkraftwerken permanent mit Kontrollpersonal vor Ort präsent zu sein.

Schliesslich besteht nach Ansicht der HSK auch die Möglichkeit, dass bisher vertraulich behandelte Informationen, die ihr zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion von den Kernkraftwerken geliefert werden, bei einer Offenlegung gemäss BGÖ von offizieller oder kernkraftkritischer Seite für Benchmarkingzwecke (z. B. Definition von Minimalstandards, nationale und internationale Quervergleiche zwischen Kernkraftwerken usw.) verwendet werden. Auch eine solche Aussicht würde wohl dazu führen, dass die Kernkraftwerke keine nicht einverlangten Informationen mehr zur Verfügung stellen würden.

2.5 Beeinträchtigung von Führungsspielräumen

Ihrem gesellschaftlichen Kontrollauftrag entsprechend sind die Medien stark am Aufspüren und Veröffentlichenden von Problemhaftem in Regierung und Verwaltung im weitesten Sinne interessiert: Missbräuche, Unterlassungen und Fehlleistungen; persönliche Diskrepanzen und Animositäten; Meinungsverschiedenheiten und Meinungsänderungen im Laufe der Entscheidungsfindung zwischen verschiedenen Bundesräten und Departementen usw. Durch das Aufgreifen und Aufblähen solcher Probleme und Sachverhalte wird der öffentliche Druck auf die Meinungsbildung insbesondere im Bundesrat erhöht. Dies hat zur Folge, dass das Spektrum möglicher Problemlösungen frühzeitig eingeschränkt wird und dass die vorzeitige und politisch korrekte Kommunikation gegenüber der Qualität und Nachhaltigkeit der zu findenden Lösung zuviel Gewicht erhält. In dieser Hinsicht beeinträchtigt bzw. schwächt das neue BGÖ den Bundesrat bei der Ausübung seiner Führungsaufgabe. Auch Amtsdirektoren, die sich sowohl untereinander als auch gegenüber ihren Abteilungsleitern in ähnlichen Situationen befinden können, sind von dieser Problematik betroffen. Die EFK befürchtet, dass die Einsicht in Akten von laufenden Prüfungsverfahren, d. h. vor deren Behandlung durch die Finanzdelegation, deren Kontrollfunktion beeinträchtigen könnte und dass die bestehenden konstruktiven Beziehungen zwischen Prüfern und Geprüften in eine Misstrauens- und Abschottungskultur umschlagen könnten.

In diesem Zusammenhang wird auch befürchtet, dass mit der Verstärkung der Position der Medien die Planung der Information und Kommunikation durch den Bundesrat und die Departemente erschwert wird. Durch den frühzeitigen und umfassenden Informationszugang für die Medien würde die vielerorts angestrebte und zusehends auch umgesetzte proaktive Informationsstrategie der Behörden untergraben und die verschiedentlich beklagte reaktiv-legitimatorische Informationstätigkeit erhielte neuen Auftrieb. Als in diesem Zusammenhang besonders problematisch bezeichnet wurde die Möglichkeit, dass Me-

dienvertreter nach Ankündigung einer Pressekonferenz Einsicht in die entsprechenden Dokumente nehmen, deren Inhalte frühzeitig publizieren und so die Pressekonferenz unterlaufen könnten.

Das BGÖ sieht vor, dass "kein Recht auf Zugang besteht zu amtlichen Dokumenten ... über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen" (Art. 6 Abs. 1 Bst. b). Das seco weist darauf hin, dass diese Einschränkung laut Gesetzesentwurf nur so lange gilt, als kein (Zwischen-)Entscheid des Bundesrates vorliegt. Diese Regelung ist unbefriedigend, da sie den Verhandlungspartnern im Laufe der Verhandlungen wertvolle Einblicke in die Verhandlungspositionen und in die Verhandlungsführung der Vertreter der Schweizer Regierung und Verwaltung ermöglichen würde.

2.6 Konkurrenz Nachteile für Marktteilnehmer

Verschiedentlich wurde erwähnt, dass die Offenlegung von Dokumenten, die von Organisationen stammen, die in Teilbereichen oder vollständig auf einem Markt bestehen müssen, deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen könnte. Von dieser Problematik betroffen sind einzelne Dienststellen der Kernverwaltung (z. B. das BFS), einzelne Flag-Ämter, viele dezentrale Verwaltungseinheiten öffentlichen und privaten Rechts, aber z. B. auch alle Empfänger von Subventionen, Konzessionen oder Bewilligungen sowie Stiftungen, die der eidg. Stiftungsaufsicht unterstehen. So könnten zum Beispiel Subventionsempfänger oder Interessenten für eine Airline-Konzession aus dem Einblick in die Gesuche erfolgreicher Konkurrenten wichtige Erkenntnisse für die Ausgestaltung eines erfolgsversprechenden Gesuches erlangen und damit ihre Wettbewerbsposition erheblich verbessern.

Namentlich bei den grossen öffentlichen Unternehmungen mit einem Service Public-Auftrag (z. B. Post, SBB, Swisscom) besteht zudem die Gefahr, dass auch wenn diese selbst von wettbewerbsbehindernden Folgen des Öffentlichkeitsprinzips geschützt werden sollten, über die Dokumentation der aufsichtführenden Departemente quasi eine Hintertür für den Zugang zu wettbewerbsrelevanten Informationen bestehen könnte. Diese Problematik des Zugangs zu an sich nicht öffentlichen Dokumenten betrifft z. B. auch alle Dokumente von Kantonen oder von internationalen Organisationen, die in den Archiven der Bundesverwaltung abgelegt werden.

2.7 Bedrohung des internationalen Datenaustausches und der Eigenwirtschaftlichkeit

Mehrere Dienststellen erwähnen, dass sie durch Verträge in internationale Datenaustausch-Netzwerke eingebunden sind. Die über diese Netzwerke eingehenden Daten sind oft mit Vorbehalten bezüglich der Weitergabe und damit auch gegenüber der Einsicht durch Dritte versehen, die durch das neue BGÖ u. U. unterlaufen werden könnten. Sollte dies der Fall sein, so würde damit der weitere Datenfluss in Frage gestellt. Allenfalls besteht auch ein Risiko, dass der weitere Bezug solcher bisher kostenlos ausgetauschter Daten abgeltungspflichtig werden könnte.

Verschiedene Bundesstellen (z. B. die MeteoSuisse, die L + T oder das BFS) sind damit beschäftigt, solche Daten aus dem internationalen Austausch, vor allem aber auch selbst erhobene Datenbestände aufzubereiten und die Produkte auf dem nationalen Informationsmarkt – teilweise in Konkurrenz zu privaten Anbietern – zu verkaufen. Ein freier Zugang zu diesen Datenbeständen hätte zur Folge, dass konkurrierende private Firmen die Daten gratis beim entsprechenden Bundesbetrieb beziehen und sie mit Gewinn vermarkten könnten. Damit wäre es in Zukunft nicht mehr möglich, allfällige Konkurrenten an den Produktionskosten dieser Daten zu beteiligen. Auch liessen sich kaum mehr Verkaufsgebühren für die Rohdaten und für Zwischen- und Endprodukte erheben.

2.8 Beurteilung

Viele der in den vorangehenden Abschnitten dargelegten Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Umstellung auf das Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung ergeben könnten, sind plausibel und nachvollziehbar. Einige der aufgeführten Befürchtungen und Einwände beruhen auf konkreten Erfahrungen der betroffenen Dienststellen, andere widerspiegeln die Sorge der Verantwortlichen, dass die – in ihrem Grundsatz unbestrittene – Transparenz der Bundesverwaltung zu übermässigen Kosten, zu Effizienzverlusten und zu einer Beeinträchtigung der Wirksamkeit des staatlichen Handelns führen könnte.

Es ist indes nicht von der Hand zu weisen, dass einige der aufgeführten Probleme bereits heute existieren und dass das Öffentlichkeitsprinzip diese bestenfalls noch verstärken kann. Dies gilt insbesondere für die befürchteten Konsequenzen des BGÖ im Bereich der Information, der Kommunikation und des Umgangs mit den Medien wie etwa deren gezielte Suche und Ausbeutung von Indiskretionen, die Belastung von Bundesräten und Beamten bei politisch heiklen Veröffentlichungen, der Legitimationsaufwand gegenüber dem Parlament oder reaktive Tendenzen in der Informationspolitik.

Mehrere in den Interviews aufgeführte Beispiele für einen besonders hohen Aktenaufbereitungsaufwand beziehen sich auf hypothetische Einsichtsbegehren für bereits heute vorhandene Aktenbestände. Die Frage, inwiefern das BGÖ auch Zugang zu solchen Akten ermöglichen soll, die bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes erstellt wurden, ist noch ungeklärt. Sollte dieser Zugang gewährt werden, dann können die Befürchtungen, dass dies zumindest in Einzelfällen zu einem grossen Such- und Aufbereitungsaufwand führen wird, kaum von der Hand gewiesen werden. Für Dokumente, die erst nach dem Inkrafttreten des BGÖ erstellt werden, sind solche Vergleiche indes kaum angebracht, da es die betreffenden Dienststellen in der Hand haben, ihre Registratur, Ablage und Archivierung den neuen Gegebenheiten anzupassen (vgl. das Kapitel "Gestaltbare Kostenfolgen" auf Seite 25).

Die Befürchtungen im Zusammenhang mit möglichen Wettbewerbsnachteilen, die sich für öffentliche Unternehmungen und für einzelne Institutionen der dezentralen Bundesverwaltung ergeben könnten, der vom *seco* angesprochene ungenügende Schutz von Verhandlungsunterlagen sowie die Probleme im Zusammenhang mit dem internationalen Datenaustausch und mit der Erhebung von Gebühren bei der Einsicht und Verwendung von durch Verwaltungsbetriebe produzierte Daten wurden vom BJ bereits aufgegriffen und auf der Stufe

des Gesetzesentwurfes einer Lösung zugeführt. Weitere Probleme werden möglicherweise bei der Erarbeitung der Verordnung berücksichtigt werden.

Ein wesentlicher Teil der aufgeführten Probleme wird indes in der einen oder anderen Form bei den betroffenen Dienststellen auftreten. Wie gross die dadurch ausgelöste Zusatzbelastung für die Verwaltung sein wird, ist kaum abschätzbar. Die Befragten verfügten indes noch über keine Anhaltspunkte, die Rückschlüsse über die Anzahl oder die Art der zu erwartenden Gesuche zulassen.

3 Hinweise über das Ausmass des zu erwartenden Mehraufwandes

Das Ausmass und damit auch die Kosten der mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips erwarteten Probleme hängen im Wesentlichen davon ab, wie viele Einsichtsgesuche gestellt werden und wie die betroffenen Dienststellen die Anträge bearbeiten bzw. die konkrete Einsichtnahme organisieren. Zu beiden Aspekten liegen seit einigen Jahren Erfahrungen aus verschiedenen anderen Staaten vor. Wenngleich diese Erfahrungen nicht auf die in mancher Beziehung besonderen Verhältnisse der Schweiz übertragbar sind, so geben sie angesichts sonst fehlender Prognoseunterlagen doch einige beachtenswerte Hinweise oder Anregungen zur Einschätzung des zu erwartenden Mehraufwandes ab.

3.1 Erfahrungen im Kanton Bern

Der Kanton Bern hat als erster Kanton in der Schweiz anfangs 1995 das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt. Die Staatskanzlei hatte auf diese Umstellung hin eine umfassende Informations- und Aufklärungskampagne bei PolitikerInnen und MitarbeiterInnen der kantonalen und kommunalen Verwaltungen durchgeführt. Die ersten Erfahrungen wurden nach einem Jahr ausgewertet und in einer Broschüre veröffentlicht¹. Dieser Bilanz zufolge hat die Umstellung vom Geheimnisprinzip auf das Öffentlichkeitsprinzip sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in der Verwaltung keine grösseren Auswirkungen gezeigt. Die Autoren halten fest, dass unerwartet wenige Gesuche gestellt wurden. Der Bericht enthält indes keine quantitativen Angaben über die Anzahl der gestellten Einsichtsgesuche und den daraus für die Verwaltung entstehenden Aufwand, über die Identität der Gesuchstellenden, über den Gegenstand der Gesuche oder über die Verteilung der Gesuche auf einzelne Dienststellen.

Die näheren Erläuterungen zu einzelnen Aspekten der Umstellung in ausgewählten Bereichen sind indes auch für den beim Bund anstehenden Systemwechsel bemerkenswert:

- Die Staatskanzlei beschäftigte sich u. a. mit zwei Einsichtsbegehren, die abgelehnt wurden, weil eine öffentliche Einsicht in die angebehrten Akten die Entscheidungsfindung von Behörden in wesentlichem Masse beeinträchtigt hätte. In beiden Fällen wurde die Verweigerung der Akteneinsicht durch die Rechtsmittelbehörde erstinstanzlich geschützt.
- Im Gegensatz zu den ausserkantonalen Medienvertretern, die den Systemwechsel im Kanton Bern mit viel Anteilnahme verfolgten, zeigten die kantonalen Medien wenig Interesse am neuen Öffentlichkeitsprinzip. Für die meisten Journalistinnen und Journalisten hat sich in der Praxis des Umgangs mit Parlament, Regierung und Verwaltung, die auf einer betont liberalen Informationspolitik des Kantons beruht, wenig geändert. Zwar führte das neue Öffentlichkeitsprinzip zu einem gesteigerten Interesse an Dokumenten und zu hartnäckigerem Nachfragen, allerdings geschah dies praktisch immer über die bisherigen Kanäle, d. h. ohne dass formelle Akteneinsichtsgesuche gestellt wurden.

¹ Staatskanzlei des Kantons Bern, 1996

- Aus der Sicht des Datenschutzes wurde festgehalten, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ebenso wie das früher erfolgte Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes von der Durchschnittsbevölkerung kaum wahrgenommen wurde. Verwaltungsseitig bewirkte die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eine grössere Sorgfalt im Umgang mit Informationsbegehren und eine ausgewogenere Beurteilung von Dateneinsichtsbegehren, da diese nicht mehr nur aus der Sicht des Datenschutzes, sondern ebenso sehr aus jener des Transparenzanspruches zu beantworten waren. Die Datenaufsichtsstelle befasste sich im Rahmen der Erfahrungsaufbereitung auch mit verschiedenen aus rechtlicher Sicht interessanten Grundsatzfragen (Listenauskünfte, Sperrrecht) und Einzelfällen sowie mit der – unbestätigten – Befürchtung, das Transparenzprinzip könnte zu einem übermässigen Abbau des Datenschutzes führen.
- Angesichts der im Frühsommer 2001 aktuellen Diskussionen über die Gehälter von Spitzenkadern in Wirtschaft und Verwaltung mag die Tatsache von Interesse sein, dass aufgrund des neuen Öffentlichkeitsgesetzes im Kanton Bern verschiedene Anfragen über die Löhne einzelner Beamtinnen und Beamter gestellt (und durch Angabe lediglich des Grundgehaltes beantwortet) wurden.
- Der Erfahrungsbericht der Staatskanzlei enthält auch einige grundsätzliche Überlegungen über Akten der Bauverwaltung und namentlich des Submissionswesens, über Unterlagen von kulturellen Wettbewerben und Stipendien, über Dokumente der Universität, namentlich in den Bereichen Lehre, Forschung, Dienstleistung und Humanmedizin sowie über verschiedene Aspekte des Schutzes des Kollegialitätsprinzips. Es ist indes unklar, inwiefern diese Reflexionen aufgrund konkreter Einsichtsbegehren angestellt wurden oder ob es sich um ex-ante Überlegungen der Betroffenen handelte.

3.2 Erfahrungen aus dem Ausland

Viele hochentwickelte Staaten kennen heute den freien Zugang zu amtlichen Dokumenten. Die der vorliegenden Arbeit unter anderem zugrunde liegende Sorge um die administrativen Folgen eines Wechsels vom Amtsgeheimnis zum Öffentlichkeitsprinzip hat auch andere Staaten, die diesen Wandel in den letzten Jahren vorgenommen hatten, beschäftigt.

Aus Kanada, das sein "Access to Information"-Programm² Mitte der achtziger Jahre umsetzte, aus Grossbritannien, dessen "Code of Practice on Access to Government Information" Mitte der neunziger Jahre schrittweise in Kraft trat³,

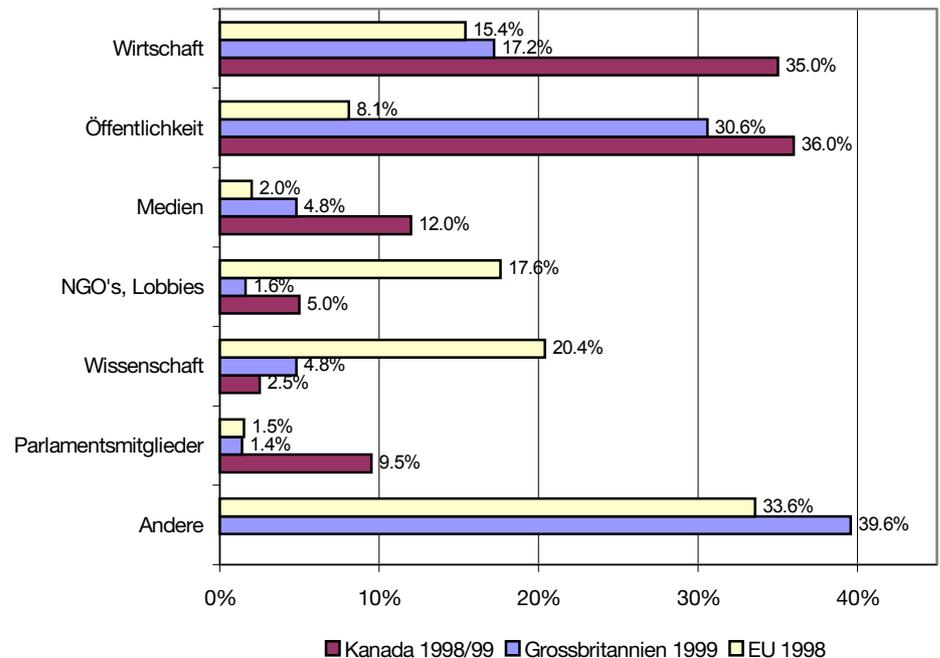
² Der kanadische "Access-to-Information Act" gilt nur für die Zentral- bzw. Bundesverwaltung. Die kanadischen Provinzen haben eigene "Freedom of Information"-Gesetze.

³ Der in Grossbritannien seit 1997 geltende "Code of Practice", der für wesentliche Teile der britischen Zentralverwaltung galt und der zur Durchsetzung des Akteneinsichtsrechtes nur den Weg über den Ombudsmann vorsah, wurde im November 2000 durch den in den wesentlichen Punkten identischen "Freedom of Information Act" ersetzt. Dieser neue Erlass ist bereits teilweise in Kraft.

sowie aus der Europäischen Union liegen Auswertungen von ersten Erfahrungen mit der Gewährleistung des freien Aktenzugangs vor.

In Kanada wurden im Fiskaljahr 1993/94 knapp 10'000 Gesuche bearbeitet, 1998/99 waren es gut 14'000 Gesuche. In Grossbritannien stieg die Anzahl Gesuche von 3'800 (1998) nach einer erheblichen Ausweitung des Geltungsbereiches des Gesetzes auf 4'800 (1999). Bei der Europäischen Union sank die Anzahl Gesuche von etwa 750 (1997) auf gut 400 (1999).

Abbildung 1: Herkunft der Einsichtsgesuche in Kanada, Grossbritannien und in der Europäischen Union



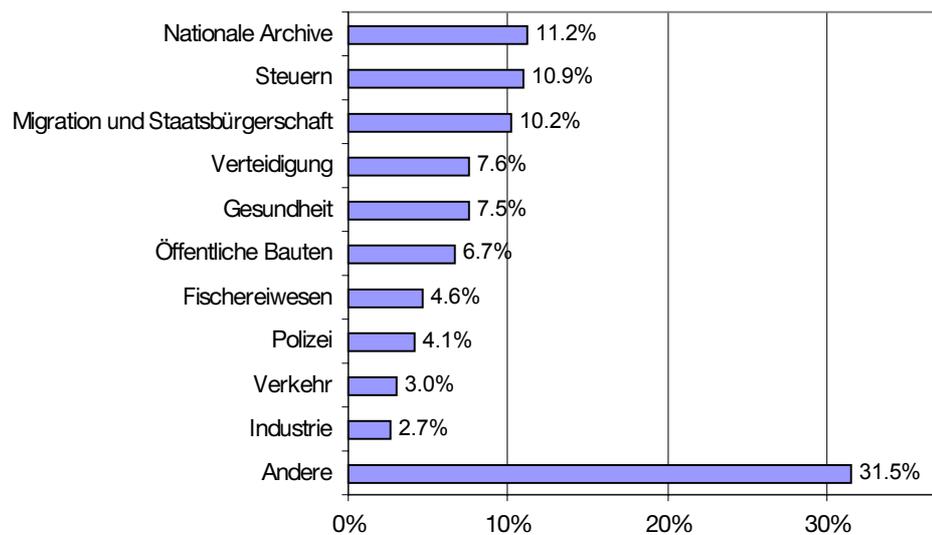
Quellen: Treasury Board Secretariat (2000); UK Home Office, Freedom of Information Unit (2000); European Commission Secretariat-General (2000).

In Abbildung 1 ist ersichtlich, aus welchen gesellschaftlichen Interessensfeldern die gestellten Einsichtsgesuche stammten. Die Daten der drei referierten Studien sind nur bedingt miteinander vergleichbar, da die verwendeten Definitionen für die einzelnen Kategorien nicht bekannt und damit auch nicht überprüfbar sind und da sich einzelne Kategorien teilweise überschneiden. In Anbetracht dieser Einschränkungen lässt sich dem Vergleich immerhin entnehmen, dass in Kanada und in Grossbritannien der grösste Teil der Gesuche – je knapp 20% bis 40% - aus der Wirtschaft und aus der Öffentlichkeit, d. h. von einzelnen Individuen stammen. Der Anteil der Medien und der NGO's liegt bei 10% oder darunter. In Grossbritannien stammen gar mehr Einsichtsgesuche aus Forschung und Wissenschaft als von den Medien und den NGO's. Bei der EU kommt der grösste Teil der Nachfrage aus der Wissenschaft, aus

der Wirtschaft und von den Lobbies (je etwa 15% - 20%), der Anteil der Medien ist mit lediglich 2% nur marginal.

Die kanadische Regierung hat auch die Häufigkeitsverteilung der Einsichtsgesuche auf die einzelnen Verwaltungseinheiten erhoben. In Abbildung 2 ist ersichtlich, dass die meisten Gesuche (je gut 10%) an das Verwaltungsarchiv, an das Steueramt sowie an die für Immigration und Einbürgerungen zuständige Stelle gerichtet waren. Neben diesen waren auch die für die Politikbereiche Verteidigung, Gesundheit und Öffentliche Bauten zuständigen Verwaltungsstellen relativ stark von Einsichtsbegehren betroffen. Die Verteilung der Eingaben auf die verschiedenen Dienststellen ist indes sehr flach, d. h. es gibt keine ausgeprägte Konzentration der Gesuche auf eine oder einige wenige besonders exponierte Dienststellen.

Abbildung 2: Prozentuale Verteilung von Einsichtsgesuchen auf einzelne Dienststellen (Kanada 1996/97)



Quelle: Government of Canada (1997)

Bei weit über 90% aller eingereichten Gesuchen wird die angebehrte Einsicht gewährt. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, liegt die Ablehnungsrate in Kanada und Grossbritannien bei 6%, in Australien und in den USA ist sie noch geringer. Diese Zahlen belegen, dass die Verwaltungen in diesen vier Staaten dem gesetzten Transparenzanspruch in hohem Masse gerecht werden.

Tabelle 1: Prozentanteil der abgelehnten Gesuche in vier Ländern

Kanada	5 – 6 %
Grossbritannien	6 %
Australien	5.3 %
USA (nicht alle Ämter berücksichtigt)	2 – 4 %

Quelle: UK Home Office o.J.

Für Grossbritannien wird angenommen, dass ca. 75% der abgelehnten Gesuche zu einer Beschwerde führen und dass 30% davon in einem internen Schlichtungsverfahren bereinigt werden können. Das würde heissen, dass pro Jahr gut 200 Beschwerden eingehen und dass etwa 70 davon mit relativ geringem Aufwand intern geschlichtet werden können, während es bei den restlichen 140 Fällen zu einem aufwendigeren gerichtlichen Verfahren kommt.

Insgesamt wurden 1997/98 in Kanada 14'340 Einsichtsgesuche bearbeitet. Die Bearbeitung eines Gesuches dauerte im Durchschnitt 34.3 Stunden (Tabelle 2). Ein gutes Viertel der Bearbeitungszeit umfasste die Suche und Aufbereitung der angebehrten Akten, gut die Hälfte wurde für die Überprüfung der Dokumente beansprucht, der administrative Aufwand belief sich auf gut 20%.

Tabelle 2: Durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Gesuches in Kanada 1997/98

Tätigkeit	Stunden	%
Suche und Aufbereitung	9.3	27
Überprüfung	17.9	52
Administration	7.1	21
Total	34.3	100

Quelle: Treasury Board Secretariat (2000)

Das "Access to Information"-Programm verursachte in Kanada im Fiskaljahr 1997/98 laut einer Schätzung des Treasury Board Kosten von knapp 25 Mio. Can\$ bzw. knapp 30 Mio. SFr. (vgl. Tabelle 3). Gut zwei Drittel dieser Kosten entstanden durch die direkt anfallenden Arbeiten bei der Bearbeitung der Gesuche, ein knappes Drittel sind indirekte Folgekosten. Im Durchschnitt kostete die Behandlung eines Gesuches in Kanada 1'740 Can\$ (2'088 SFr.), der Anteil der direkten Bearbeitungskosten beträgt 1'130 Can\$ (1356 SFr.).

Tabelle 3: Kosten der Akteneinsicht in Kanada 1997/98

Direkte Kosten	Mio. Can\$	%
Suche	1.63	6.5
Aufbereitung	2.38	9.5
Überprüfung	9.10	36.5
Administration	3.06	12.3
Beschwerden	1.41	5.7
Indirekte Kosten		
generelles Management	2.23	8.9
Aus- und Weiterbildung	1.09	4.4
Einrichtungen	1.93	7.7
Diverses	0.68	2.7
Finanzministerium/Justiz	1.45	5.8
Total	24.95	100.0

Quelle: Treasury Board Secretariat (2000)

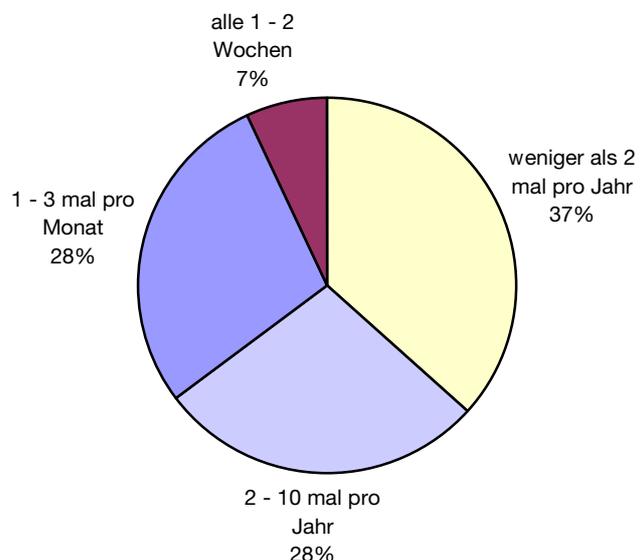
Diese Schätzwerte für Kanada sind insofern zu relativieren, als dass es unklar ist, was in der Datenerhebung als "Gesuch" verstanden wurde. Wenn man davon ausgeht, dass die meisten Verwaltungsdokumente unproblematisch sind und die Einsicht bei einer effizienten Arbeitsweise ohne grossen Aufwand gewährt werden kann, erscheint die den Berechnungen zugrundeliegende Aufwandschätzungen von 35 Stunden pro Fall als sehr hoch. In diesem Zusammenhang wäre namentlich auch die Hypothese näher zu überprüfen, dass Kanada ein eher aufwendige und schwerfällige Prozedur zur Einsichtsgewährung entwickelt hat.

Die in Grossbritannien anfallenden Gesamtkosten sind nicht dokumentiert. Die direkten Bearbeitungskosten eines Gesuches ohne Einbezug der Beschwerden belaufen sich im Durchschnitt auf 870 SFr. Aufgerechnet auf knapp 5'000 Gesuche ergibt dies einen Gesamtbetrag von etwa 4 Mio. SFr. für ein Jahr.

3.3 Unterschiedliche Betroffenheiten in der Schweiz

Wie bereits erwähnt, sind die meisten der befragten Personen der Ansicht, dass das Öffentlichkeitsprinzip in der Schweiz in erster Linie zu einer starken Nachfrage zur Akteneinsicht durch die Medien und – teilweise durch diese mitverursacht – durch NGO's führen wird. Von dieser Vermutung ausgehend wird im folgenden versucht, aufgrund der aktuellen Medienpräsenz der Departemente und Ämter Hinweise auf die zukünftige Belastung einzelner Dienststellen durch das Öffentlichkeitsprinzip abzuleiten. Zu diesem Zweck wurden in sämtlichen Ausgaben der Sonntags-Zeitung der Jahre 1996 bis 2000 die Anzahl Artikel, in denen eine von insgesamt 71 Dienststellen der Bundesverwaltung genannt wurde, ausgezählt. Der Zeitraum von fünf Jahren soll gewährleisten, dass die durch Einzelereignisse ausgelösten Zusatzbelastungen einzelner Stellen nicht zu einer Überschätzung der mittel- bis langfristig zu erwartenden Belastung führen kann. Ein Produkt der Sonntagspresse wurde ausgewählt, weil davon ausgegangen wird, dass die Sonntagspresse im Vergleich zur Tagespresse mehr Recherchieraufwand betreibt und damit auch als zukünftiger Nutzer des Öffentlichkeitsprinzips von besonderer Bedeutung ist. Die Wahl der Sonntags-Zeitung schliesslich – als Alternative hätte sich auch der Sonntags-Blick angeboten – ist darin begründet, dass deren Archiv auf dem Internet mit einer effizienten Suchmaschine zugänglich ist, was beim Sonntags-Blick nicht der Fall ist. Die vollständige Liste der ausgezählten Dienststellen und die Anzahl Nennungen sind im Anhang auf Seite 33 aufgeführt.

Abbildung 3: Häufigkeit der Präsenz von 71 Dienststellen des Bundes in der Sonntags Presse 1996 – 2000 (Anzahl Nennungen in der Sonntags-Zeitung)



Im Beobachtungszeitraum von 5 Jahren waren 26 der insgesamt 71 untersuchten Dienststellen weniger als zehn mal Gegenstand eines Artikels. Weitere 20 wurden zwischen zehn und vierundvierzig mal (bzw. zwei bis zehn mal pro Jahr) in der Sonntags-Zeitung erwähnt. Diese 46 Dienststellen oder nahezu zwei Drittel aller untersuchten Verwaltungseinheiten wurden somit - bei einer geschätzten Anzahl von 260 Zeitungsausgaben in fünf Jahren - im Durchschnitt weniger als einmal in sechs Wochen in der Sonntags-Zeitung erwähnt. 20 Stellen finden in 45 bis 150 Artikeln Erwähnung, d. h. sie waren im Durchschnitt alle zwei bis sechs Wochen Gegenstand der Berichterstattung. Fünf Verwaltungsstellen wurden in über 150 Artikeln aufgeführt, das heisst dass die Sonntags-Zeitung praktisch kontinuierlich über sie berichtet. Die Präsenz in der Sonntagspresse ist mithin sehr ungleich verteilt: Nahezu zwei von drei Bundesstellen finden selten bis sehr selten Erwähnung, über ein gutes Drittel wird regelmässig berichtet.

In Tabelle 4 sind die in der Sonntags-Zeitung am häufigsten genannten Dienststellen des Bundes mit der Anzahl der ihnen gewidmeten Artikel aufgeführt.

Tabelle 4: Am häufigsten genannte Dienststellen des Bundes in der Sonntagszeitung 1996 – 2000

<i>Nennhäufigkeit</i>	<i>Dienststellen</i>
<i>Alle 1 – 2 Wochen</i>	VBS EDA Bundesanwaltschaft Staatssekretariat für Wirtschaft Bundesamt für Sozialversicherung
<i>1 – 3 mal im Monat</i>	EFD Bundesamt für Gesundheit* EJPD Bundesamt für Flüchtlinge Bundesamt für Kommunikation Eidg. Bankenkommission Bundesamt für Polizei UVEK Preisüberwachung Wettbewerbskommission Bundesamt für Statistik Bundesamt für Verkehr Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft Bundesamt für Veterinärwesen EVD Bundesamt für Zivilluftfahrt Bundesamt für Energie Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit Bundesamt für Kultur EDI*

** Die Nennhäufigkeit des BAG und des EDI werden von der eingesetzten Suchroutine möglicherweise unterschätzt.*

Dieser Auflistung lassen sich drei wesentliche Befunde entnehmen:

- Am meisten Erwähnung in der Sonntagspresse finden das VBS und das EDA. Die starke Medienpräsenz des VBS widerspiegelt wohl einerseits verschiedene publizitätsträchtige Affären (Nyffenegger, Bellasi) des Departementes. Andererseits ist zu bedenken, dass sich die Armee als wichtigster Bestandteil des VBS im Gegensatz zu den relativ selbständigen Bundesämtern der zivilen Departemente gegenüber der Öffentlichkeit nur sehr beschränkt artikuliert, so dass sich die Medien in der Regel direkt an das Departement halten. Ähnliche Überlegungen gelten auch beim EDA, der am zwei häufigsten zitierten Dienststelle.
- Die Departemente als politische Schaltstellen der Politikentwicklungen finden bei den Medien mehr Aufmerksamkeit als einzelne Ämter, befinden sich doch alle sieben Departemente unter den häufig genannten Dienststellen.
- Aufgrund der aufgeführten Bundesämter lassen sich neben der Verteidigungs- und Aussenpolitik fünf Politikbereiche unterscheiden, denen sich die Sonntagspresse besonders häufig zuwendet:
 1. Wirtschaftspolitik (seco, WEKO, Preisüberwachung)
 2. Sozial- und Gesundheitspolitik (BSV, BAG, BVET)
 3. Umweltpolitik (BUWAL, BFE)
 4. Infrastruktur und Kommunikationspolitik (BAV, BFE, BAKOM, BAZL)
 5. Migration und innere Sicherheit (BFF, BAP, BA)

3.4 Folgerungen

Die vorangehend dargestellten Sachverhalte lassen keine unmittelbaren Rückschlüsse oder gar Schätzungen über das Ausmass der aus dem Öffentlichkeitsprinzip entstehenden zusätzlichen Belastungen für die Bundesverwaltung zu. Die als gering ausgewiesene Belastung im Kanton Bern muss insofern relativiert werden, dass auch in der Schweiz die politisch bedeutsamen Angelegenheiten primär auf Bundesebene anfallen. Die in den beiden angelsächsischen Staaten gemachten Erfahrungen können nicht auf die direktdemokratische, föderalistische und sehr kleinräumige Schweiz übertragen werden. Die aus der Analyse der Medienpräsenz gewonnenen Erkenntnisse beruhen auf der noch stützungsbedürftigen Hypothese, dass die zu erwartende Nachfrage nach Akteneinsicht in der Bundesverwaltung wesentlich von den Medien ausgelöst werden wird.

Trotz diesen Einschränkungen lassen sich aufgrund der vorgestellten Materialien einige Überlegungen über die mögliche Herkunft zukünftiger Einsichtsbegehren, über die von diesen Begehren in besonderem Masse betroffenen Verwaltungsstellen sowie zu einer groben Grössenordnung über die Anzahl Gesuche und die dadurch ausgelösten Kosten anstellen.

Aufgrund der Erfahrungen im Kanton Bern wie auch in Kanada und Grossbritannien, das bekanntlich über eine gut etablierte und sich nicht durch übermässige Zurückhaltung auszeichnende Boulevardpresse verfügt, scheint es

angezeigt, die in den Befragungen stark betonte Rolle der Medien bei einem freien Aktenzugang zu relativieren. Sowohl die direkte Nachfrage durch Medienschaffende wie auch die durch Medienberichte ausgelöste Sekundärnachfrage nach Akteneinsicht mögen in zentralen Politikbereichen und punktuell auch bei Einzelereignissen eine wichtige Rolle spielen, sie sollten aber in ihrem Gewicht nicht überschätzt werden. Zweifellos werden auch in der Schweiz wie in Grossbritannien und Kanada die breite Öffentlichkeit und die Wirtschaft eine bedeutende Rolle spielen. Das Ausmass der auf dem Spiel stehenden (wirtschaftlichen) Interessen und der zur Verfolgung dieser Interessen verfügbaren Ressourcen werden dabei von wesentlicher Bedeutung sein.

Nicht alle Dienststellen des Bundes werden in gleichem Masse von der Nachfrage nach Akteneinsicht betroffen sein. Die Medienpräsenzanalyse lässt eine akzentuierte Konzentration auf einige wenige und eine mittlere Belastung für weitere etwa 10 bis 20 Einheiten erwarten, die kanadischen Erfahrungen sprechen eher für eine gleichmässige Verteilung auf mehr Stellen. Mit einer eher überdurchschnittlichen Zuwendung rechnen müssen einerseits jene Verwaltungsstellen, die für zentrale Politikbereiche zuständig sind: Verteidigung, Ausenpolitik, Wirtschaft, Soziale Fragen, Gesundheit, Umwelt, Infrastruktur, Migration. Andererseits kann auch davon ausgegangen werden, dass jene Verwaltungsstellen, die durch die Vergabe von Aufträgen, Subventionen, Konzessionen usw. mit konkreten geschäftlichen Interessen konfrontiert sind, in besonderem Masse Einsichtsbegehren auf sich ziehen werden.

Werden die Erfahrungswerte der Anzahl Gesuche und der anfallenden Kosten von Kanada (14'000 Gesuche / 30 Mio. SFr) und Grossbritannien (4'800 Gesuche / 4 Mio. SFr) mit der Bevölkerungszahl dieser Staaten relativiert und als Richtwerte auf die Schweiz hochgerechnet, ergibt dies eine Erwartungsspanne zwischen 600 und knapp 3250 Gesuchen pro Jahr. Die daraus abzuleitenden Kosten bewegen sich zwischen 0.5 Mio. SFr. und 6.8 Mio. SFr.

Bei der Beurteilung der Kosten für die Akteneinsicht ist grundsätzlich zu beachten, dass sich diese aus dem unmittelbaren Aufwand für die Bearbeitung der Gesuche und allfälliger Beschwerden, aus den indirekt anfallenden Kosten (Overhead) in der Verwaltung sowie aus den einmaligen Investitionen zusammensetzen, die bei der Umstellung auf das Transparenzprinzip (Anpassung von Strukturen und Abläufen, Erweiterung der räumlichen Infrastruktur, Kauf von Hard- und Software, Ausbildung usw.) anfallen. Von diesen Kosten in Abzug zu bringen sind der Aufwand für Akteneinsichtsbegehren, die auch unter der heutigen Regelung des Aktengeheimnisses gestellt würden, sowie die Aufwandsminderungen, die sich bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips z. B. durch einen Rückgang von Einsprachen und Beschwerden oder durch eine Reduktion des sonstigen Informationsaufwandes ergeben.

Die enorme Spannweite dieser Erfahrungswerte zeigt, dass der Spielraum der Verwaltungen bei der Umsetzung des Transparenzprinzips beträchtlich ist und dass die bekannten Erfahrungen aus dem Kanton Bern und aus dem Ausland bestenfalls eine sehr grobe Grundlage für eine konkrete Abschätzung der Kostenfolgen für die Bundesverwaltung abgeben. Das britische Beispiel mag immerhin aufzeigen, dass schlanke und kostengünstige Varianten möglich sind. Kanada erbringt den Nachweis, dass die Kostenfolgen auch bei einer grossen Nachfrage und bei einem erheblichen Bearbeitungsaufwand in einem bescheidenen Rahmen bleiben.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Ausgangspunkt der Verwaltung: Veränderungskepsis und Nutzungspotentiale

In der Ämterkonsultation wie auch in den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews wurde die angestrebte Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung durchwegs begrüsst. In den anschliessenden Detailkommentaren wurden indes mannigfache Bedenken und Problemhinweise geäussert, die die Praktikabilität des Vorhabens in der Verwaltung letztlich in Zweifel ziehen. Grundsätzlichere Änderungsanträge wie z. B. der von verschiedenen Ämtern vorgeschlagene Ausschluss ganzer Dokumentengruppen vom Öffentlichkeitsprinzip mit der Begründung, damit gleich auf Gesetzesstufe den befürchteten Zusatzaufwand zu begrenzen oder mögliche Risiken bei heiklen Interessenabwägungen im voraus zu neutralisieren, hinterlassen zudem den Eindruck, dass der hinter dem neuen Gesetz stehende Geist der Offenheit nicht überall voll verstanden und mitgetragen wird.

Es liegt in der Natur der Sache, dass am Ende einer Ämterkonsultation ein langer Katalog von Problemen steht, die sich bei der Realisierung des Gesetzesprojektes möglicherweise oder tatsächlich ergeben können. Ebenso wird eine Interviewsituation, in der diese Probleme aufgegriffen und in Gruppendiskussionen vertieft werden, fast notgedrungen zu einer Bestätigung eines enormen Problempotentials führen. Dabei besteht indes die Gefahr, dass die Problemlast aufgebläht wird und dass neben einer sachbezogenen Problemantizipation auch eine allgemeine Skepsis gegen Veränderungen und eine einseitige Perceptionen der Wirklichkeit zum tragen kommen. Etwa, wenn die Verwaltung befürchtet, dass das Öffentlichkeitsprinzip zu einem erheblichen Anstieg des Drucks durch die Medien führen wird, während die Medien in der Vernehmlassung ihrer Befürchtung Ausdruck geben, dass sie mit dem BGÖ gegenüber der heutigen Situation benachteiligt werden.

Vor diesem Hintergrund gilt es, das Ganze im Auge zu behalten und die geäusserten Hinweise auf Probleme im Kontext ihrer Entstehung zu sehen. Zwar ist es grundsätzlich bei jedem einzelnen der erwähnten Probleme möglich, dass es eintritt. Es muss indes davon ausgegangen werden, dass es sich in manchen Fällen um sporadische Einzelereignisse oder Ausnahmefälle handelt. Es gibt in der Bundesverwaltung bereits heute eine Praxis der Akteneinsicht. Die weitaus meisten vorhandenen Dokumente sind von ihren Inhalten her unproblematisch und könnten auch heute ohne Risiko zur Einsicht freigegeben werden, was in vielen Fällen auch tatsächlich geschieht. Zwar muss in Zukunft mit mehr Gesuchen gerechnet werden und diese werden aufgrund anderer Entscheidungskriterien zu behandeln sein, aber es handelt sich bestimmt nicht um die Einführung von etwas vollkommen Neuem. Auch die Tatsache, dass das Öffentlichkeitsprinzip in anderen Staaten zum Teil schon seit vielen Jahren und ohne grosse Resonanzen angewandt wird, mag dessen Umsetzbarkeit in der Bundesverwaltung bestätigen.

Ob all der Überlegungen zu möglichen Belastungen und Kostenfolgen des neuen Gesetzes darf schliesslich nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Öffentlichkeitsgesetz der Verwaltung auch einen Nutzen bringen wird. So kann

davon ausgegangen werden, dass die Zunahme der Einsichtsgesuche bei vielen Dienststellen einhergehen wird mit einem Rückgang von Beschwerden und Einsprachen. Auch wird eine gut aufgebaute und umgesetzte Transparenz die hin und wieder vorkommenden amtsinternen Suchvorgänge nach Akten verkürzen oder fatale Abhängigkeiten von einzelnen Personen, die allein den Überblick über die Dokumentenablage von komplexen und langwierigen Geschäften haben, aufbrechen. Korrekte Unterlagen und eine kohärente Geschäftsführung tragen auch dazu bei, den durch den Druck der Medien erzeugten Stress zu reduzieren: was immer passiert, man ist zur Auskunftserteilung bereit, es muss nichts zusammengesucht und keine ad hoc-Defensivstrategie entwickelt werden. Eine konsequent umgesetzte Transparenz kann auch für den Auftritt eines Amtes nach aussen von Nutzen sein, in dem ein klares Profil kommuniziert und mit einer souveränen Akteneinsichtsgewährung glaubwürdig unter Beweis gestellt werden kann. Damit lässt sich bei den Stakeholders ebenso wie bei den Medien und in der breiten Öffentlichkeit wertvolles Verständnis, Goodwill und Unterstützung für die eigene Sache gewinnen.

4.2 Perspektiven für die Verwaltung: Kultureller Wandel und Innovation

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bedingt innovative Anpassungen einzelner Strukturen und Prozeduren. Sie wird wohl bei einigen Verwaltungseinheiten auch eine grössere Belastung und zusätzliche Kosten verursachen. Die grösste Herausforderung findet jedoch auf der mentalen Ebene statt. Gefordert ist ein tiefgreifender Kulturwandel in der Verwaltung, weg von der hergebrachten Geheimniskrämerei, dem machtbewusst verwalteten Informationsmonopol, der Konfliktverdrängung und der defensiv-reaktiven Informationspolitik, hin zu einer in jeder Hinsicht kohärenten Geschäftsführung, zu grösstmöglicher Offenheit, zu einem positiven Konfliktverständnis und zu einer proaktiven Akzeptanz des Prinzips der Rechenschaftsablage. Dieser kulturelle Wandel ergänzt und verstärkt Veränderungsprozesse, die schon seit einiger Zeit in vielen Verwaltungsbereichen im Gange sind und die von der Beamtenschaft eine betontere Bürger- und Kundennähe sowie eine verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung abverlangen.

Auf organisatorischer Ebene werden bei vielen Dienststellen Anpassungen unabdingbar sein. Der gesamte interne Prozess der Wissens- und Informationsproduktion wie auch die Beschaffung und Handhabung von externen Informationen, die Registratur, die Ablage und die Archivierung von Dokumenten müssen grundsätzlich überprüft und den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Eine enge Abstimmung mit den Vorgaben des vor kurzem in Kraft getretenen Archivgesetzes, das ohnehin für alle Dokumente eine systematische Registrierung vorschreibt, ist dabei unerlässlich.

Das Ausmass dieser Anpassungen wird u. a. abhängig sein vom Umfang der Zusatzbelastungen, die durch die neue Akteneinsichtsgewährung erwartet werden. Wer wenig Gesuche erwartet, kann diese ohne grosse Änderungen mit bestehenden Prozeduren und Personal bewältigen. Minimal nötig ist eine Klärung der Zuständigkeiten für die Bearbeitung und für die Entscheidungen. Bei stärker betroffenen Dienststellen werden breitere und tiefergehendere Anpassungen unumgänglich sein.

Kernstück dieses Anpassungsprozesses ist die Entwicklung einer adäquaten Dossierkultur. Für jedes Geschäft wird laufend ein korrektes und aktuelles Dossier geführt, das sämtliche offiziellen Dokumente enthält und in das jederzeit Einblick genommen werden kann. Eine solche Dossierkultur setzt bei allen Beteiligten eine hohe Aktendisziplin und eine jederzeit verbindliche Arbeitsweise voraus. Offizielle Akten enthalten keine Notizen und persönlichen Kommentare mehr, jede schriftliche Aufzeichnung (inklusive E-Mails) wird so verfasst, dass sie jederzeit Dritten gegenüber offengelegt werden kann. Nach Abschluss eines Geschäfts kann das Dossier ohne umfangreiche Archivierungsarbeiten unmittelbar dem Archiv übergeben werden.

Das Öffentlichkeitsprinzip zieht auch eine Überprüfung und allenfalls Anpassung der Informationspolitik von Bundesrat, Departementen und Ämtern nach sich. Zum einen bietet sich mit der Offenlegung der Akten die Möglichkeit, sich kommunikativ und benutzerfreundlich nach aussen darzustellen. Zum andern kann z. B. die Aufschaltung zentraler Informationen auf dem Internet auch zu einer Entlastung der übrigen Informations- und Kommunikationsarbeit genutzt werden. Bei einer konsequent umgesetzten Verwaltungs- und Dossierkultur nach dem Kriterium der Kohärenz des Verwaltungshandelns wird auch das von verschiedener Seite befürchtete Problem des zunehmenden Drucks durch die Medien relativiert. Wenn die nach aussen abgegebenen Informationen und die amtsinternen Akten deckungsgleich sind und wenn die Existenz von Meinungsverschiedenheiten als normaler Entwicklungsschritt bei der Entscheidungsfindung offengelegt wird, dann bieten sich für die Medien auch bedeutend weniger Angriffsflächen.

Schliesslich wird das Öffentlichkeitsprinzip auch Anlass zu einer Überprüfung und Neugestaltung der Beziehungen der Verwaltungsstellen mit ihren Stakeholders bieten. Lobbies etwa müssen darauf hingewiesen werden, dass ihre Einflussnahme auf das staatliche Handeln von Interesse für die Öffentlichkeit ist und in Zukunft von dieser auch aktenkundig verfolgt werden kann. Verwaltungskritische NGO's werden bei gegebener Kohärenz zwischen offiziellen Verlautbarungen und einsehbarer Aktenlage möglicherweise mehr Verständnis für die Aufgaben der Verwaltung aufbringen und ihr Bild entsprechend revidieren. Bei den vielen unter staatlicher Aufsicht stehenden öffentlichen und privaten Institutionen wird es darum gehen, die sie betreffenden Folgen des BGÖ aufzuzeigen und sie für den Aufbau eines neuen, auf Transparenz beruhenden Verhältnisses zu gewinnen.

4.3 Gestaltbare Kostenfolgen

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass stark betroffene Dienststellen langfristig besser fahren, wenn sie zu Beginn eine umfassende Überprüfung ihrer Strukturen und Abläufe vornehmen und diese den neuen Gegebenheiten anpassen. Bei wenig betroffenen Ämtern ist alleine aufgrund des neuen BGÖ kaum mit grösseren Investitionen zu rechnen.

Der zusätzliche Aufwand, der mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung entsteht, hängt ab von der Anzahl der gestellten Gesuche und von der Art und Weise, wie diese Gesuche bearbeitet werden. Beide Grössen sind von der Verwaltung beeinflussbar. Gefordert sind innovative Lösungen, die sachgerecht und zugleich effizient sind.

So lässt sich z. B. die Anzahl der eingehenden Gesuche tief halten, indem

- möglichst viele für die freie Einsicht zugängliche Dokumente auf dem Internet öffentlich erreichbar gemacht werden
- in Bereichen von grösserem allgemeinem Interesse Zusammenfassungen und Überblicke im voraus erstellt und über das Internet bzw. auf Anfrage frei zugänglich gemacht werden.

Bei der Bearbeitung der Gesuche kann der Aufwand begrenzt werden, wenn etwa

- ein Register mit allen vorhandenen Dokumenten geführt und veröffentlicht wird, so dass die Antragsteller ihren Bedarf präzise definieren können
- bei unklaren Anfragen mit dem Gesuchsteller Kontakt aufgenommen und sein Informationsbedarf geklärt wird
- jede Dienststelle eine zentrale Ansprechinstanz bestimmt, die für die Abwicklung aller eingereichten Anträge zuständig ist und die die Anfragen an die jeweils zuständige Einheit weiterleitet
- ein verwaltungsinternes Instrument (z. B. ein Triageformular) eingesetzt wird, das u. a. erlaubt, zwischen problemlosen Gesuchen und solchen mit einer komplexeren Entscheidung zu unterscheiden, so dass problemlose Gesuche ohne Rücksprache mit höheren Instanzen direkt und rasch beantwortet werden können
- die Zulieferer von Informationen aufgefordert werden, die Zugänglichkeit der von ihnen eingebrachten Dokumente selbst zu definieren, so dass nur noch die auf diesem Wege als nicht frei zugänglich definierte Information einem Bewilligungsverfahren unterzogen werden muss.

Angesichts des kaum prognostizierbaren Ausmasses der erwarteten Einsichtsbegehren und des hohen Gestaltungsspielraumes, der den Dienststellen bei der Bearbeitung der Begehren zusteht, kommt der in Art. 16 vorgesehenen regelmässigen Evaluation des BGÖ wesentliche Bedeutung zu. Von dieser Evaluation können zum einen Informationen über das Ausmass der Betroffenheit einzelner Dienststellen und über die anfallenden Kosten gewonnen werden. Andererseits kann sie auch wertvolle Hinweise über mehr und weniger effiziente Dispositive in der Verwaltung zur Behandlung der Gesuche abgeben. Aufgrund dieser Informationen wird es möglich sein, bei Bedarf das Gesetz oder die Verordnung anzupassen oder andere Massnahmen für eine möglichst kostengünstige und sachgerechte Einsichtgewährung zu treffen.

5 Empfehlungen an das Bundesamt für Justiz

Die Einführung und Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung ist in erster Linie ein Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung. Wie bei jeder Veränderung in grossen Organisationen kommt dabei Fragen des kulturellen Wandels, der Mobilisierung und Motivation sowie des Umgangs mit Widerständen grosse Bedeutung zu.

Der Erfolg des Vorhabens wird in wesentlichem Masse davon abhängen, inwiefern es gelingen wird,

- sinnstiftende Argumente für den Nutzen bereitzustellen
- mit diesen Argumenten im Rahmen einer umfassenden Informationsstrategie die wesentlichen Entscheidungsträger vom Vorhaben zu überzeugen
- die von den Veränderungen konkret Betroffenen bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen zu unterstützen.

Die Resonanz, die die bisherigen Arbeiten am BGÖ ausgelöst haben, hinterlässt den Eindruck, dass bei verschiedenen Verantwortungsträgern im Bundesrat, auf der Stufe Departement sowie bei den Ämtern, aber auch in der Öffentlichkeit und namentlich bei den Medien noch Überzeugungs- und Motivationsdefizite bestehen. Die Geschichte von Modernisierungsprojekten in der Verwaltung lehrt, dass der Erfolg solcher Projekte ohne überzeugte und nachhaltige Unterstützung von oben gefährdet ist. Das Bundesamt für Justiz hat bereits erhebliche Anstrengungen zur Motivation verschiedener Entscheidungsträger unternommen. Diese Kommunikationsanstrengungen sollten verstärkt und professionalisiert werden.

Die letztlich nicht im voraus beantwortbare Kostenfrage erweist sich als eine zentrale "pièce de résistance". Eine bessere Geltendmachung und allenfalls eine weitere Elaboration der Nutensaspekte des Vorhabens könnten einer solchen letztlich einseitigen Beurteilungsperspektive entgegenwirken und eine Grundlage für eine differenziertere Einschätzung des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen abgeben. Ein klar und verbindlich definierter Nutzen bildet auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass mit der Evaluation die Zielerreichung gemessen werden kann und dass aus den gewonnen Erkenntnissen Lehren für Korrekturen und Verbesserungen gezogen werden können.

Empfehlung 1:

Die Begründung des Vorhabens sollte soweit elaboriert und differenziert werden, dass die Ziele und der konkrete Nutzen unmittelbar einsichtig sind und überzeugend wirken.

Eine solche Entwicklung der Nutensaspekte des Vorhabens muss zielgruppenspezifisch und zielgruppengerecht sein. Es geht folglich darum, den spezifischen Nutzen des Öffentlichkeitsprinzips für die Regierung, für die Verwaltung, für die Öffentlichkeit und namentlich auch für die Medien sichtbar zu

machen. Dabei sollten neben übergeordneten staatspolitischen Aspekten auch instrumentelle Partikularinteressen deutlicher herausgearbeitet werden.

Bei den Rückmeldungen und aufgeworfenen Fragen zu den verschiedenen Gesetzesentwürfen in den Mitberichten, Ämterkonsultationen und Vernehmlassungen hat es sich gezeigt, dass nicht nur die grundlegende Idee des Öffentlichkeitsprinzips, sondern auch das konkrete Gesetz mit seinen Komponenten nicht überall ganz verstanden wurden. Es gab Missverständnisse und Fehlinterpretationen. Das Risiko, dass ein falsches Verständnis des Vorhabens einem allgemeinen Unbehagen und diffusen Widerständen Vorschub leisten können, besteht auch in Zukunft. Dem sollte mit der Entwicklung einer langfristigen und umfassenden Informationsstrategie begegnet werden.

Empfehlung 2:

Für die Einführung und Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung sollte eine umfassende und langfristige Informationsstrategie entwickelt werden.

Diese Strategie sollte darauf abzielen, bei allen Betroffenen den Geist des Öffentlichkeitsprinzips bekannt zu machen und nachhaltig zu verankern. Gleichzeitig sollte diese Strategie zu einem richtigen Verständnis des Gesetzes beitragen und der Entwicklung von Missverständnissen entgegenwirken. Sie sollte zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden und primär auf nutzenorientierten Argumenten aufbauen. Die Informationsstrategie sollte mit dem Massnahmenplan für die Einführung des BGÖ abgestimmt werden. Besonders zu beachten ist, dass die Information der Verwaltung jener der Öffentlichkeit und der Medien vorausläuft, damit sie sich auf entsprechende Nachfragen vorbereiten kann. Ein steigender Druck der Medien auf eine nicht oder ungenügend vorbereitete Verwaltung wäre dem Ziel einer reibungslosen Umsetzung des Vorhabens wenig dienlich.

Viele Dienststellen werden nicht umhin kommen, ihre Strukturen und Abläufe den Erfordernissen des Öffentlichkeitsprinzips anzupassen. In den Interviews zeigte sich, dass trotz der Probleme, die eine solche Umstellung mit sich bringen kann, die grundsätzliche Einsicht und Bereitschaft für solche Anpassungen vorhanden sind. Die Tatsache, dass sich das BJ frühzeitig um die möglichen Probleme für die Verwaltung kümmert, wurde sehr positiv vermerkt. Nach möglichen Unterstützungen des BJ gefragt, äusserten die meisten Befragten den Wunsch, frühzeitig und umfassend informiert zu werden und bei den Anpassungsarbeiten auf Beratung und konkrete Hilfestellungen zurückgreifen zu können. Diesen Wünschen sollte mit einem Unterstützungsangebot begegnet werden.

Empfehlung 3:

Den betroffenen Dienststellen in der Verwaltung sollten adäquate Hilfeleistungen für die anstehenden Anpassungsarbeiten angeboten werden.

Einige Dienststellen wünschen für die Ausgestaltung der entsprechenden Prozeduren möglichst allgemeine Regelungen, die ihnen einen grossen Spielraum für die eigene Entwicklung einer adäquaten, amtspezifischen Lösung belassen. Andere beklagten die vielen vagen Formulierungen im Gesetz und wünschen auf Verordnungsstufe Konkretisierungen. Beiden Erwartungen kann man gerecht werden, wenn man amtspezifische Lösungen anstrebt, den Ämtern aber anbietet, sie bei der Suche nach einer kompakten, genügend Sicherheit verleihenden Regelung auf Amtsstufe zu unterstützen. Als konkrete Formen für diese Unterstützung bieten sich an:

- Fachliche Schulungsangebote für Verwaltungsangehörige, die beim Vollzug des Gesetzes konkrete Aufgaben zu übernehmen haben (v. a. in den Bereichen Gesetzesinterpretation, Registratur/Archivierung und Information).
- Aufbau und Schulung einer kompetenten interdisziplinären Task-Force, die den Ämtern je nach Bedarf für Beratungen und für die Entwicklung von massgeschneiderten Lösungen zur Verfügung steht. Diese Task-Force sollte insbesondere die Fachbereiche Recht, Information, Organisation, Registratur, Ablage/Archivierung und EDV abdecken.
- Workshops für Betroffene aus der Verwaltung zur Vorbereitung und zum Erfahrungsaustausch.
- Prüfwert ist auch die Anregung des *seco*, zur Bewältigung von plötzlich stark anschwellenden Belastungen beim BJ einen speziellen Beratungs- und Unterstützungspool für BGÖ-Angelegenheiten zu schaffen.

Mit solchen Massnahmen kann insbesondere auch verhindert werden, dass jede Dienststelle mit grossem Aufwand nach Lösungen von Problemen sucht, von denen die gesamte Verwaltung gleichermassen betroffen ist. Alle diese Massnahmen hätten auch den erwünschten Zusatzeffekt, dass sie zu einer quer durch die ganze Verwaltung einheitlichen Offenlegungspraxis beitragen könnten. Zur Verhinderung des Eindrucks, das BJ wolle sich auf diesem Weg übermässig in die Zuständigkeitsbereiche der Ämter einmischen, sollten diese Unterstützungen ausdrücklich als frei abrufbare Angebote deklariert werden.

Vollzug und Wirksamkeit des BGÖ sollen gemäss Art. 16 regelmässig evaluiert werden. Von diesen Evaluationen können wertvolle Informationen über das Ausmass der Betroffenheit, der Belastung und der Kosten bei den einzelnen Verwaltungsstellen sowie über den Grad der Zielerreichung erwartet werden. Damit diese Evaluationen eine optimale Wirkung erzielen können, ist es unabdingbar, dass die verschiedenen Dimensionen der Evaluation (was soll im Einzelnen evaluiert werden?) und die diesen Dimensionen entsprechenden Indikatoren (wie soll gemessen werden?) frühzeitig konzeptualisiert und geplant werden. Zur Beurteilung der Wirksamkeit eines neuen Gesetzes werden oft Vorher-Nachher-Vergleiche angestellt. Ein solches Vorgehen ist jedoch nur

möglich, wenn zum Zeitpunkt der Evaluation genügend adäquate Informationen über den ex-ante Zustand vorliegen. Auch sollte rechtzeitig geklärt werden, inwiefern der Aufbau eines Controllings zur Beobachtung und Steuerung des Vollzugs und zur Unterstützung der Evaluationen aufgebaut werden sollte. Die Konzeption und die Planung der Evaluation sollten rechtzeitig in Angriff genommen werden, so dass eine Erhebung der Ausgangsdaten für Vorher-Nachher-Vergleiche bzw. der Beginn der Erhebung der Controllingdaten möglich ist, bevor das Gesetz in Kraft tritt.

Empfehlung 4:

Die vorgesehene Gesetzesevaluation sollte frühzeitig geplant und eingeleitet werden.

Bei der Konzeptualisierung der Evaluation und des Controllings sollte darauf geachtet werden, dass diese sowohl die anfallenden Kosten wie auch die wesentlichen Nutzensaspekte umfassen. Damit kann gewährleistet werden, dass Bundesrat und Parlament bei der Beurteilung und Würdigung des Gesetzesvollzugs nach dem Prinzip "value for money" vorgehen können.

6 Anhang

6.1 Liste der befragten Personen aus der Bundesverwaltung

Bundesamt für Energie:

- lic. iur. Sandro Daïna, Wissenschaftlicher Adjunkt, Sektion Recht und Rohrleitungen
- Fürsprecher Peter Koch, Stellvertretender Leiter der Sektion Recht und Rohrleitungen
- Dr. phil. nat. Beat Wieland, Leiter der Sektion Kernenergie

Bundesamt für Sozialversicherung:

- lic. iur. Regina Berger, Stellvertreterin Politik und Recht
- lic. iur. Jürg Blatter, Wissenschaftlicher Adjunkt
- lic. iur. Jürg Brechbühl, Vizedirektor, Leiter Direktionsstab

Eidg. Finanzdepartement:

- Dr. Jörg Annaheim, Stellvertretender Generalsekretär

Eidgenössische Finanzkontrolle:

- Dr. Paul Brügger, Wissenschaftlicher Berater, Abteilung 1 Grundsatzfragen Rechtsdienst
- lic. iur. Lorenz Wolffers, Wissenschaftlicher Adjunkt, Strategie Steuerung Qualitätssicherung

Eidgenössisches Departement des Innern:

- Fürsprecher Bruno Ferrari-Visca, Stellvertretender Generalsekretär

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation:

- lic. phil. Hans-Rudolf Dörig, Stellvertretender Generalsekretär

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement:

- Dr. oec. HSG Stefan Aeschmann, Generalsekretär

Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen:

- dipl. Physiker Wolfgang Jeschki, Direktor
- dipl. Ing. Hans-Günter Lang, Chef der Sektion Koordination der Aufsicht und Inspektionswesen, Abteilung betriebliche Sicherheit und Aufsichtssteuerung
- Dr., dipl. Ing. Johannis Nöggerath, Chef der Abteilung betriebliche Sicherheit und Aufsichtssteuerung
- Dr. Georg Schwarz, Stabchef

Staatssekretariat für Wirtschaft:

- Fürsprecher Daniel Beck, Wissenschaftlicher Adjunkt, Ressort Recht
- Dr. iur. Karl Weber, Ressortleiter, Ressort Recht

6.2 Präsenz der Bundesverwaltung in der Sonntagszeitung

Genannte Bundesstelle	Anzahl Artikel					Total
	1996	1997	1998	1999	2000	
VBS	129	84	46	79	74	412
EDA	35	49	44	39	41	208
Bundesanwaltschaft	36	34	34	32	42	178
Staatssekretariat für Wirtschaft	49	51	29	18	26	173
Bundesamt für Sozialversicherung	53	22	36	27	25	163
EFD	31	23	26	21	37	138
Bundesamt für Gesundheit	37	22	18	20	36	133
EJPD	33	20	11	33	30	127
Bundesamt für Flüchtlinge	22	17	24	30	26	119
Bundesamt für Kommunikation	23	12	20	28	33	116
Eidg. Bankenkommission	11	16	23	32	31	113
Bundesamt für Polizei	17	17	20	15	42	111
UVEK	35	12	13	16	33	109
Preisüberwachung	23	8	18	28	30	107
Bundesamt für Statistik	21	13	21	14	16	85
Wettbewerbskommission	9	14	24	12	26	85
Bundesamt für Verkehr	30	13	11	10	17	81
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	13	9	16	20	13	71
Bundesamt für Veterinärwesen	13	11	9	7	25	65
EVD	9	10	12	18	16	65
Bundesamt für Zivilluftfahrt	8	7	19	5	14	53
Bundesamt für Energie	9	10	7	15	9	50
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	2	3	8	18	19	50
Bundesamt für Kultur	10	10	12	6	11	49
EDI	20	8	4	5	8	45
Bundesamt für Landwirtschaft	8	3	6	11	16	44
Eidg. Finanzverwaltung	5	10	7	7	14	43
Eidg. Kommunikationskommission	0	2	9	17	14	42
Bundeskanzlei	8	8	5	11	9	41
Bundesamt für Justiz	10	7	4	5	12	38
Bundesarchiv	6	14	3	9	6	38
Eidg. Datenschutzbeauftragter	8	4	10	4	11	37
Eidg. Steuerverwaltung	5	13	5	6	3	32
Bundesamt für Ausländerfragen	8	2	1	7	11	29
Eidg. Personalamt	9	5	3	1	2	20
Meteorologische Anstalt	3	6	4	3	3	19
Bundesamt für Strassen	4	1	3	3	7	18
Eidg. Finanzkontrolle	1	3	4	5	4	17
Asylrekurskommission	8	2	0	0	5	15
Bundesamt für Sport	0	1	0	6	8	15
Eidg. Zollverwaltung	3	0	0	6	6	15

Genannte Bundesstelle	Anzahl Artikel					Total
	1996	1997	1998	1999	2000	
Eidg. Zollverwaltung	3	0	0	6	6	15
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	0	2	7	1	4	14
Bundesamt für Privatversicherungen	4	2	1	2	3	12
Eidg. Institut für Geistiges Eigentum	1	0	4	3	3	11
Eidg. Versicherungskasse	3	2	4	1	0	10
Bundesamt für Wohnungswesen	3	2	0	2	1	8
Bundesamt für Zivilschutz	2	2	2	2	0	8
Eidg. Alkoholverwaltung	4	0	0	3	1	8
Bundesamt für Bildung	2	1	2	2	0	7
Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	2	3	0	1	1	7
Eidg. Datenschutzkommission	2	0	0	0	5	7
Generalsekretariat VBS	0	2	0	4	1	7
Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	0	0	0	2	4	6
Bundesamt für Bauten und Logistik	0	0	0	2	3	5
Bundesamt für Landestopographie	1	1	0	1	2	5
Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau	2	0	1	2	0	5
Bundesamt für Wasser und Geologie	1	0	0	2	1	4
Generalsekretariat UVEK	1	0	1	1	1	4
Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen	0	1	1	1	1	4
Bundesamt für Raumentwicklung	0	1	0	0	2	3
Direktion für Völkerrecht	0	1	0	1	1	3
Eidg. Spielbankenkommission	0	0	0	1	2	3
Generalsekretariat EVD	1	1	0	1	0	3
Bundesamt für Militärversicherung	1	0	0	1	0	2
Generalsekretariat EFD	1	0	1	0	0	2
Generalsekretariat EJPD	0	1	0	1	0	2
Gruppe für Wissenschaft und Forschung	1	1	0	0	0	2
Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung	0	0	0	0	0	0
Generalsekretariat EDI	0	0	0	0	0	0
Politische Direktion	0	0	0	0	0	0
Schweiz. Institut für Rechtsvergleich	0	0	0	0	0	0

6.3 Literaturliste

European Commission Secretariat-General (2000): Access to documents – Statistics.

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sqc/acc-doc/en/index.htm

Evaluation, Audit and Review Group (1996): Review of the Costs Associated with the Administration of the Access to Information and Privacy Legislation. Managing Better Number 7.

Government of Canada (1997): Info Source. Access to Information Act, Privacy Act. Bulletin Number 20.

Staatskanzlei des Kantons Bern (1996): 365 Tage Öffentlichkeitsprinzip – eine Bilanz. Bern.

Treasury Board Secretariat (2000): Review of the Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation. 2000 Update. Submitted by Consulting and Audit Canada.

http://qsilver.queensu.ca/~toi/library/tbs_2000.pdf

UK Home Office, Freedom of Information Unit (1999): Open Government. Code of Practice on Access to Government Information. 1998 Monitoring Report.

<http://www.homeoffice.gov.uk/foi/coderept.pdf>

UK Home Office, Freedom of Information Unit (2000): Open Government. Code of Practice on Access to Government Information. 1999 Monitoring Report.

<http://www.homeoffice.gov.uk/foi/copagi.pdf>

UK Home Office, Freedom of Information Unit o. J.: Freedom of Information. Preparation of Draft Legislation. Background Material.

<http://www.homeoffice.gov.uk/foi/foibg.htm>