

# Vom Öffentlichkeitsgesetz zur Transparenz in der Praxis: Werkstattbericht zu den Umsetzungsarbeiten

**Stephan C. Brunner** | *Nach der Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes durch das Parlament müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit dieses Gesetz im Verwaltungsalltag umgesetzt werden kann. Welche Punkte werden dabei in der Verordnung geregelt und welche behördeninternen Schritte sind für die Umsetzung dieses Gesetzes notwendig?*

## Inhaltsübersicht

- 1 *Konkretisierung des Öffentlichkeitsgesetzes auf Verordnungsebene*
- 2 *Vorbereitungsarbeiten der dem Gesetz unterstellten Behörden:  
Massnahmen für die praktische Umsetzung*
- 3 *Anfangsphase: Lernprozess für alle Beteiligten*

Am 17. Dezember 2004 haben die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Bundesverwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) verabschiedet.<sup>1</sup> Damit fand eine wesentliche Etappe auf dem Weg zu einer transparenteren Verwaltung ihren Abschluss. Gleichzeitig bedeutet die Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament den Startschuss für die Vorbereitungen zur praktischen Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips im Verwaltungsalltag, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes<sup>2</sup> zu leisten sind. Damit die informationssuchenden Bürgerinnen und Bürger gestützt auf den neuen Erlass amtliche Dokumente auffinden und ihre Einsichtsgesuche «kundenfreundlich» und gleichzeitig effizient behandelt werden können, müssen zusätzliche Voraussetzungen rechtlicher und praktischer Art gegeben sein. An diesen Voraussetzungen wurde während des vergangenen Jahres intensiv gearbeitet.

## 1 Konkretisierung des Öffentlichkeitsgesetzes auf Verordnungsebene

Das Öffentlichkeitsgesetz bedarf im Hinblick auf den Vollzug in verschiedener Hinsicht einer zusätzlichen Konkretisierung. So springt bei der Lektüre vor allem ins Auge, dass das Gesetz eine Anzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen enthält, zum Beispiel die Begriffe des «nicht fertig gestellten Dokuments» oder des «entscheidvorbereitenden Dokuments». Das ist unvermeidlich, da es sich um ein Querschnittsgesetz handelt, das den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Allgemeinen regelt und daher eine

unübersehbare Vielfalt von Sachverhalten erfassen muss. In diesen sowie in weiteren Punkten wird die Konkretisierung teilweise auf dem Verordnungsweg erfolgen können. Die Verordnung wurde zudem mit ausführlichen Erläuterungen versehen, die auch veröffentlicht werden. Zu einem weiteren Teil werden die dem BGÖ unterstellten Verwaltungseinheiten Konkretisierungen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich vornehmen und dabei Weichen für die praktische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips stellen, namentlich betreffend das Verfahren der Behandlung von Zugangsgesuchen. Schliesslich wird sich mit der Zeit aus der praktischen Abwicklung des Einsichtsrechts durch einzelne Verwaltungseinheiten, die Beratungs- und Schlichtungstätigkeit des oder der künftigen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDSÖB) und durch die Rechtsprechung eine Praxis entwickeln, die ebenfalls Klarheit schaffen wird.

Die Verordnung wird im Wesentlichen folgende Punkte regeln:

- Teilweise Konkretisierung einiger unbestimmter Rechtsbegriffe, zum Beispiel durch Festlegung einiger Regeln für die Beurteilung, wann ein Dokument als «nicht fertig gestellt» oder als «zum persönlichen Gebrauch bestimmt» zu gelten hat;
- Detailregelungen zum Verfahren der Bearbeitung von Zugangsgesuchen: So soll unter anderem gegenüber dem Gesetz weiter präzisiert werden, welche Unterstützung den Gesuchstellenden geleistet werden muss, welche Angaben das Zugangsgesuch beinhalten muss und welche Behörde in bestimmten Spezialfällen für den Zugangentscheid zuständig ist;
- Einzelheiten zum Schlichtungsverfahren: Die Prüfungsbefugnis des EDSÖB sowie die Pflicht zur Anhörung der Beteiligten wird festgelegt;
- Gebührentarif und Gebührenbefreiung;
- Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen über die verfügbaren Informationen.

In weiteren Punkten hat sich dagegen gezeigt, dass bereits bestehende rechtliche Regelungen weitgehend genügen, so zum Beispiel betreffend Einzelheiten zur Gebührenerhebung und für die Bewirtschaftung amtlicher Dokumente (vgl. Art. 17 Abs. 3 und Art. 21 Bst. a BGÖ). Verzichtet hat der Bundesrat auch darauf, für den Fall, dass sich eine Vielzahl von Gesuchen auf dasselbe Dokument bezieht, andere Modalitäten des Zugangs vorzusehen (Art. 10 Abs. 4 Bst. b BGÖ). Die vertiefte Prüfung dieser Frage im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung hat ergeben, dass es in diesem Punkt keiner

besonderer Vorschriften bedarf. Sind die Dokumente zugänglich, genügt die Publikation im Internet. Kommt es zum Schlichtungsverfahren können die Verfahren zusammengefasst werden; für das Verfügungs- und Beschwerdeverfahren sind die einschlägigen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes ohnehin anwendbar.

## **2 Vorbereitungsarbeiten der dem Gesetz unterstellten Behörden:**

### **Massnahmen für die praktische Umsetzung**

Im Rahmen der bisherigen Umsetzungsarbeiten wurden umfangreiche Umsetzungshilfsmittel erstellt, die zum einen Handlungsanleitungen für die Behörden umfassen, zum andern Informationen über die Anwendung des Gesetzes im konkreten Fall praxisgerecht vermitteln.<sup>3</sup> Zur ersten Kategorie gehören insbesondere Empfehlungen zu den organisatorischen und technischen Massnahmen, die für einen rechtskonformen und wirtschaftlichen Vollzug des BGÖ getroffen werden sollen. Zur zweiten Kategorie sind ein Leitfaden zur Gesuchsbehandlung sowie diverse Ablaufschemata und Modellformulare zu zählen.

Die einzelnen dem Gesetz unterstellten Behörden hatten auf der Basis von Gesetz und Verordnung (bzw. Verordnungsentwurf) und der erwähnten Hilfsmittel vor allem Abläufe zu definieren, welche die praktische Behandlung von Zugangsgesuchen klar festlegen und den mit der Gesuchsbehandlung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein möglichst schematisches Vorgehen erlauben. Bei der praktischen Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes wird sich darüber hinaus wohl sehr schnell zeigen, dass das BGÖ auch indirekte Auswirkungen auf die Transparenz der Bundesverwaltung zeitigt: Weil das Gesetz vorsieht, dass der Zugangsanspruch erfüllt ist, wenn amtliche Dokumente auf Internet oder in amtlichen Publikationen veröffentlicht sind (Art. 6 Abs. 3 BGÖ), wird es im Interesse der Behörden sein, möglichst viele Informationen von sich aus zu publizieren, und dies insbesondere im Internet. Um den Gesuchstellenden das Auffinden von Dokumenten zu vereinfachen und ihnen zu ermöglichen, präzise Gesuche zu stellen, sollten die Behörden zudem möglichst viele Informationen über die verfügbaren Dokumente veröffentlichen: Informationen über die durch sie bearbeiteten Aufgabenbereiche, Geschäfte und Dossiers, ja – zumindest in einer längerfristigen Perspektive – auch Metadaten zu den verfügbaren amtlichen Dokumenten.

Bei der behördeninternen Organisation des Zugangs zu amtlichen Dokumenten werden insbesondere folgende Schritte erforderlich sein:

- Situationsanalyse: Potenzielle Betroffenheit abschätzen, organisatorische und technische Rahmenbedingungen evaluieren;
- allenfalls Kategorisierung der typischen bei den Ämtern erstellten und empfangenen Dokumente nach ihrer Zugänglichkeit;
- Festlegen der Prozessabläufe und Zuständigkeiten für die Behandlung von Zugangsgesuchen (Entgegennahme des Gesuchs, Entscheidungszuständigkeit, Zugänglichmachung, Rechnungsstellung);
- allenfalls Definition einer Strategie für die aktive Publikation von amtlichen Dokumenten;
- Ausbildung des für die Behandlung von Zugangsgesuchen zuständigen Personals;
- Konzeption der notwendigen Information der Öffentlichkeit (wo können Gesuche gestellt werden, Gebührenpflicht, usw.) und entsprechende Ergänzung der Internetauftritte.

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass das bestehende Dokumentenmanagement bzw. die bestehende Geschäftsverwaltung der Ämter überprüft und gegebenenfalls so angepasst werden muss, dass der Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes gewährleistet wird. Wenn dazu konsequent auf einem bestehenden System aufgebaut werden kann, welches den – seit geraumer Zeit bestehenden – Vorgaben für die Aktenführung bzw. dem «Records Management» entspricht,<sup>4</sup> dürfte eine wirtschaftliche und kundenfreundliche Umsetzung mit geringem Aufwand zu leisten sein. Andererseits wird es in einer ersten Phase auch darum gehen, Erfahrungen zu sammeln und festzustellen, welche Anpassungen wirklich notwendig sind.

Schliesslich wird auch der künftige Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die notwendigen Vorkehrungen treffen müssen, um seine gerade in der Phase der Praxisbildung eminent wichtige Funktion erfüllen zu können. Insbesondere wird er die Information der Öffentlichkeit über die Rechte der Informationssuchenden nach dem BGÖ und das praktische Funktionieren des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sicherstellen müssen. Zu diesem Zweck wird er eine Internetseite einrichten.

### **3 Anfangsphase: Lernprozess für alle Beteiligten**

Die Tragweite des Öffentlichkeitsgesetzes wird in einer Anfangsphase noch beschränkt sein. Nach der vom Parlament eingefügten Übergangsbestimmung (Art. 23 BGÖ) sind lediglich diejenigen Dokumente zugänglich, die

nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen werden. Dies wird es den betroffenen Behörden erleichtern, Umsetzungsmechanismen zu testen und die am besten funktionierenden zu finden, noch ohne dass sie dabei unter einem massiven Druck stehen. Nach dieser Phase des Lernprozesses – die bei allen Beteiligten, auch bei den Informationssuchenden, zu durchlaufen sein wird – wird es aber für eine reibungslose Umsetzung bald einmal entscheidend sein, dass die nötigen organisatorischen – und gegebenenfalls auch technischen – Massnahmen getroffen werden.

#### **Anmerkungen**

- 1 BBl 2004 7269; die Referendumsfrist ist am 7. April 2005 abgelaufen, das Referendum wurde nicht ergriffen.
- 2 Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrages hat der Bundesrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht bestimmt; ebenso hat er die Verordnung noch nicht verabschiedet. Nach Planung des Bundesamtes für Justiz sollen Gesetz und Verordnung Anfang April 2006 in Kraft treten.
- 3 Zur praktischen Anwendung des BGÖ vgl. auch Brunner (2004, 160–165).
- 4 S. die Weisungen des Eidg. Departementes des Innern vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung (BBl 1999 5428 ff.).

#### **Literatur**

Brunner, Stephan C., 2004, Interessenabwägung im Vordergrund, *digma* 4/2004, S. 160–165.