



Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes

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

Auszüge aus dem Evaluationsbericht:

- *Zusammenfassung* S. 3
- *Empfehlungen* S. 6
- *Kommentar* S. 11

Der gesamte Evaluationsbericht wird später auf Deutsch vorliegen.

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

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

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

Jugement de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 14 avril 2009 (Application no. 37374/05, paragraphe 38, page 10).

Martial Pasquier, Professor
Philomène Meilland, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

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

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Änderung des BGÖ soll dem EDÖB die Befugnis übertragen werden, gegen Verfügungen der Verwaltungseinheiten zu rekurrieren, wenn diese den Empfehlungen des EDÖB nicht folgen wollen. Diese Befugnis hätte zur Folge, dass sich eine Rechtsprechung entwickelte, auf die auch die Verwaltung wartet. Sie würde auch das Machtgefälle vermindern zwischen der Verwaltung, die über die Informationen verfügt, und den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern, die Zugang zu dieser Information begehren.

6 EMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel werden auf der Grundlage der in den vorausgehenden Kapiteln präsentierten Daten und Analysen Empfehlungen formuliert. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei der vorliegenden Evaluation um die erste zum BGÖ handelt und dass wir ganz allgemein erst über sehr beschränkte Einsichten in die Wirksamkeit derartiger Gesetze in der Schweiz¹ verfügen, betreffen die Empfehlungen zunächst, wie vom Auftraggeber auch gewünscht, die Daten, die es bereitzustellen gilt, damit künftige Evaluationen sich darauf abstützen können (Ziff. 6.1).

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

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

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

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

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

Die Gesuche müssten mit den folgenden Angaben erfasst werden:

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

¹ Wicki M. (2008), *Behörden im Glashaus, Eine Evaluation der Artikel 27 bis 31 des bernischen Informationsgesetzes*, Masterarbeit PMP, IDHEAP; Meilland P., *Laufende Untersuchung zum Waadtländer Öffentlichkeitsgesetz*.

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

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

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

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

Die Lösung bestünde darin, dass die Verwaltung verpflichtet würde, alle Gesuche zu erfassen, denen im Sinne des Gesetzes nicht entsprochen wurde, mit Angabe der Fristen und der Gründe. Mittels einer Kontrolle dieser Daten und mittels entsprechender Tests² könnte ein heilsamer Druck auf die Verwaltung ausgeübt werden, dass sie Gesuche beförderlich behandelt und dass sie abschlägige Bescheide oder Verzögerungen bei der Herausgabe angemessen begründet. Eine genaue Kontrolle einer klar eingegrenzten Datenmenge wäre bestimmt geeignet, nützliche Informationen zu liefern, die es erlaubten, das Verhalten der Verwaltung

² In einigen Ländern testen Forschungsinstitute das Verhalten der Verwaltung, indem sie systematisch Gesuche einreichen.

und die Fortschritte bei der Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns zu evaluieren.

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

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

6.2 WEITERE EMPFEHLUNGEN

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

Die Bekanntheit des Gesetzes verbessern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Insbesondere ist es angezeigt:

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

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

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

Mehr Transparenz bei den Ämtern, wenn diese Zugangsgesuche ablehnen

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

Die Befugnisse des EDÖB erweitern

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

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

Kommentar: Ist die Verwaltung transparent?

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

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

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

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

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

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