

## Wo es auf Fragen Antworten gibt

**FRAGEN ÜBER FRAGEN** Dank des Öffentlichkeitsprinzips erhalten Bürger einfachen Zugang zu amtlichen Dokumenten. Diese Zeitung beantwortet die wichtigsten Fragen dazu.

### Was ist das Öffentlichkeitsgesetz/-prinzip?

Das Öffentlichkeitsgesetz räumt jeder Person das Recht ein, Einsicht in Dokumente der Bundesverwaltung zu nehmen. Das Gesetz sowie die Verordnung regeln diese Einsicht im Detail und zählen die Ausnahmen auf, in denen eine Behörde die Einsicht verweigern kann. Das Öffentlichkeitsprinzip ist in Artikel 6 des Öffentlichkeitsgesetzes näher erläutert. So hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Die Dokumente können vor Ort eingesehen werden, oder es können Kopien davon angefordert werden. Die Gesetzgebung über das Urheberrecht bleibt vorbehalten. Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht, so gilt der Anspruch nach den Absätzen 1 und 2 für jedermann als erfüllt.

### Seit wann gibt es dieses auf nationaler Ebene?

Am 1. Juli 2006 trat das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGO) in Kraft. Bundesrat, Parlament, Finanzmarktaufsicht und Nationalbank unterstehen dem Gesetz nicht.

### In welche Dokumente kann man Einsicht nehmen?

Das Öffentlichkeitsgesetz gilt für amtliche Dokumente, die ab dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind. Ein Dokument kann in Papier- oder in elektronischer Form bestehen. Es können also auch E-Mails oder ganze Datensammlungen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz herausverlangt werden. Ein Dokument muss «fertig gestellt» sein. Indizien dafür, dass ein Dokument fertiggestellt ist, sind beispielsweise die Unterschrift oder die Übermittlung an eine andere Behörde.

### Welche Dokumente müssen nicht herausgegeben werden?

Wo die innere Sicherheit der Schweiz oder ausserpolitische Interessen gefährdet würden, hört die Transparenz der Bundesverwaltung auf. Das Öffentlichkeitsgesetz schützt auch Geschäftsgeheimnisse. Wenn die freie Willensbildung eines Gremiums durch eine Akteneinsicht «wesentlich beeinträchtigt» wird, muss keine Einsicht gewährt werden. Diese und weitere Ausnahmen sind in Artikel 7 des Öffentlichkeitsgesetzes definiert. Diese Grenzen der Transparenz sind fließend und werden im Schlichtungsverfahren des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) laufend neu definiert.

### Wie sieht die Lage in den Kantonen aus?

Bern führte 1995 als erster Kanton das Öffentlichkeitsprinzip ein. Appenzell Ausserrhodens folgte ein Jahr später mit einem Informationsgesetz, auch wenn nur Anspruch auf Aktenzugang hat, wer ein «berechtigtes Interesse» geltend machen kann. Graubünden und Uri sind die einzigen beiden Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip gesetzlich verankert haben, dessen Geltungsbereich aber auf die kantonale Ebene beschränken und die Gemeinden somit herausnehmen. Inzwischen kennen 23 der 26 Kantone ein Informations- oder Öffentlichkeitsgesetz. In Ob- und Nidwalden haben ein entsprechendes Gesetz auf dem Weg. Am Geheimhaltungsprinzip hält aktuell nur noch der Kanton Luzern eisern fest. **MA**

# An der Transparenz führt kein Weg vorbei

## ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP

**Die Stadt Sursee überlegt sich, noch vor dem Kanton Luzern, das Öffentlichkeitsprinzip auf der Verwaltung einzuführen. Martin Stoll, Geschäftsführer des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch erklärt, welche Bedeutung das Prinzip auf kommunaler Ebene hat.**

**Martin Stoll, warum sollten sich Gemeinden überlegen, das Öffentlichkeitsgesetz auf kommunaler Ebene einzuführen?**

Für das Verhältnis von Bürgern zur Verwaltung ist das Öffentlichkeitsgesetz zentral. Es geht darum, dass sie nachvollziehen können, wie Entscheidungen der Verwaltung zustande gekommen sind und sie diese so mittragen können. Gerade in Gemeinden sind die Bürger viel näher an Entscheidungsprozessen dran und auch ganz direkt davon betroffen. Nirgends macht das Öffentlichkeitsgesetz mehr Sinn als in diesem direkten Lebensumfeld.

**Viele Gemeinden entscheiden sich gegen eine Einführung, mit der Begründung, der administrative Aufwand sei zu gross. Sehen Sie das auch so?**

Man muss den Nutzen sehen, den das Öffentlichkeitsprinzip mit sich bringt. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung ist wichtig. Klar gibt es ei-

nen gewissen Aufwand, dieser ist aber überschaubar. Zuerst muss ein Paradigmenwechsel vollzogen werden. Der Verwaltung muss klar werden, dass die Öffentlichkeit ein Recht auf Behördeninformationen hat. Hat sich diese Einsicht durchgesetzt, ist die eigentliche Umsetzung nicht mehr aufwändig. Es gibt auch klar formulierte Grenzen dafür, was zugänglich ist und was nicht. Wenn man dies mit einem offenen Geist angeht und bei allfälligen Problemen versucht, das Gespräch mit der Bevölkerung zu suchen, ist der Aufwand relativ gering.

**Der Nutzen des Öffentlichkeitsprinzips ist also immer gross, egal wie klein eine Gemeinde ist? Absolut. Auch Gemeinden ohne Öffentlichkeitsverordnung sind bereits heute verpflichtet, mit der Bevölkerung zu reden und sich zu erklären. Die Informationsfreiheit ist ein Grundrecht – und ein solches kann nicht einfach ignoriert werden. Dessen müssen sich die Behörden bewusst sein. Es ist daher ein logischer Schritt, sich für das Öffentlichkeitsprinzip zu entscheiden. Eigentlich führt kein Weg daran vorbei. Weder für den Kanton, noch für die Gemeinden.**

**Der Kanton Luzern ist einer der letzten Kantone, die sich gegen das Öffentlichkeitsprinzip sträuben. Wie erklären Sie das?**



«Die Informationsfreiheit ist ein Grundrecht – und ein solches kann nicht einfach ignoriert werden.»

**MARTIN STOLL**,  
GESCHÄFTSFÜHRER  
ÖFFENTLICHKEITSGESETZ.CH

Es hat verschiedene Begründungen gegeben. Zum einen der Aufwand, zum anderen wollte man die Verwaltung möglichst schlank halten. Ich bin aber der Meinung, dass es nicht zu einer Aufblähung des Verwaltungs-

parats kommen wird, sondern zu einer notwendigen Klärung des Verhältnisses zwischen Bevölkerung und Verwaltung. Dass es bei Behörden Widerstände gibt, ist normal. Generationen von Verwaltungsangestellten haben im Geheimhaltungsmodus operiert, das ist heute definitiv nicht mehr möglich. Hat die Verwaltung umgedacht, wird sie die Vorteile der Transparenz schätzen.

**Wie kann das Öffentlichkeitsprinzip wirksam umgesetzt werden? In der Gemeinde Kriens haben beispielsweise Einwohner das Recht, Dokumente einzusehen, Medien-schaffende jedoch nicht.**

Es kann nicht sein, dass einzelne Personen vom Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossen sind. Das Öffentlichkeitsgesetz ist für alle da. Die Umsetzung muss niederschwellig sein. Die Öffentlichkeit muss sich mit wenig Aufwand an politischen und demokratischen Prozessen beteiligen können. Ohne Hürden, ohne Kosten. Das ist der Grundgedanke des Öffentlichkeitsprinzips. Weiter gilt der Grundsatz, dass Zugangsgesuche nicht begründet werden müssen.

**Was muss eine Gemeinde nicht herausgeben?**

Dokumente, welche die Persönlichkeitsrechte von Personen betreffen. Beispielsweise eine Liste mit Namen



Mit dem Öffentlichkeitsprinzip werden Verwaltungen verpflichtet, auf Anfrage amtliche Dokumente herauszugeben. Dies soll das Vertrauen der Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung stärken. FOTO PIXABAY

## ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP LUZERNER GEMEINDEN FÜHREN NOCH VOR DEM KANTON DAS ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP EIN – MARTIN STOLL ERKLÄRT, WARUM DIES LÄNGST ÜBERFÄLLIG IST

von Sozialhilfebezügern. Oder auch wenn sich die Verwaltung in einem Meinungsbildungsprozess befindet und dieser Prozess durch die Publikation eines Dokuments verunmöglicht würde. Dort kann die Verwaltung mit der Herausgabe eines Dokuments zuwarten, bis der Meinungsbildungsprozess abgeschlossen ist.

### Gibt es auch Grauzonen?

Ausnahmebestimmungen wie beispielsweise das Geschäftsgeheimnis müssen transparenzfreundlich angewendet werden. Das Bundesgericht hat klar gesagt, dass Dritte, die mit der Verwaltung ein Geschäft abschliessen, sich ein gewisses Mass an Transparenz gefallen lassen müssen. Gerade im Lokalen ist es wichtig zu wissen: Wer profitiert von einem Auftrag der Öffentlichkeit und warum? War es der beste Preis oder waren es die guten Beziehungen? Da muss Transparenz herrschen, denn es geht um öffentliche Gelder. Da dürfte das Geschäftsgeheimnis nicht als Grund genutzt werden, um Transparenz zu verhindern.

**Wie könnte das Öffentlichkeitsgesetz in einer Stadt Sursee aussehen?**

Es ist sicher wichtig, sich an den bestehenden Gesetzen zu orientieren. Es macht keinen Sinn, ein Gesetz neu zu erfinden. Auf Bundesebene besteht ein schlankes Gesetz, das man adap-

tieren kann, auch verschiedene Kantone haben dies bereits getan. Wenn man sich am Bundesgesetz orientiert, kann man auch gleich auf dessen Rechtspraxis zurückgreifen. In der Verwaltung braucht es eine bis zwei Personen, welche die Grundzüge des Gesetzes kennen und es entsprechend umsetzen. Meine Erfahrung ist, dass sich die Verwaltungen in der Regel zu fest um den Aufwand sorgen. Die Realität ist um einiges harmloser.

**Die Gemeinden werden also nicht mit Gesuchen überflutet?**

In der Regel gibt es auf kommunaler Ebene nur wenige Zugangsgesuche, und wenn man das Wissen dazu hat, kann man diese gut handhaben. Wenn es vereinzelt problematischere Gesuche gibt, ist es wichtig, dass man in den Dialog tritt und die Grenzen des Öffentlichkeitsprinzips klarmacht. Die Grenzen lassen sich am besten klären gestützt auf die vielen Entschiede der Schlichtungsbehörde des Bundes, die es bereits gibt.

**Braucht es zusätzliche Mitarbeiter?**

Das wäre übertrieben. Wichtig ist, dass es in Luzern bald ein kantonales Gesetz gibt. Auf Kantonsebene könnte eine Schlichtungsstelle eingerichtet werden oder eine Koordinationsstelle, an die sich Gemeinden wenden können, wenn sie Fragen haben. Für Gemeinden wir-

de die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips vereinfacht. Es ist spannend, dass einzelne Luzerner Gemeinden die Notwendigkeit sehen, ihre Verwaltungen zu modernisieren und die Transparenz auszubauen. Es ist aber unbefriedigend, wenn diese Bewegung von unten kommen muss. Transparenz muss immer ich ganz oben entstehen. Der Kanton Luzern ist der letzte grosse Schweizer Kanton, der noch kein Öffentlichkeitsprinzip kennt. Ein kantonales Luzerner Öffentlichkeitsgesetz ist überfällig. **LIVIA KURMANN**

## Sie kämpfen um Transparenz

**ZUR PERSON** Martin Stoll ist der Geschäftsführer des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch. Der Verein setzt sich für die konsequente Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes ein – das heisst ungehinderter Zugang zu amtlichen Informationen. Auf seiner Website informiert er fortlaufend über die Rechtspraxis, Präzedenzfälle und Enthüllungen, die mittels Öffentlichkeitsgesetz realisiert werden konnten. **KUL**

www.oeffentlichkeitsgesetz.ch

## Beispiel macht (noch) kaum Schule

### GEMEINDEN KRIENS UND EBIKON SIND VORREITER

**2008 führten Kriens und Ebikon als erste und bisher einzige Gemeinden im Kanton Luzern das Öffentlichkeitsprinzip ein. In Luzern sind die Bestrebungen dafür ins Stocken geraten. Gut möglich, dass die Kantonshauptstadt vom zweiten Zentrum überholt wird.**

Im Kanton Luzern führten 2008 die Gemeinden Kriens und Ebikon das Öffentlichkeitsprinzip ein. Der Krienser Stadtschreiber Guido Solari spricht auf Anfrage dieser Zeitung von positiven Erfahrungen: «Für uns ist das ein gutes Instrument der Partizipation, an dem wir festhalten wollen. Es ist wichtig, dass der Bürger um diese Möglichkeit, Transparenz zu erhalten, weiss.» In Kriens sei man bislang allerdings nicht mit Anfragen überschwemmt worden, so Solari: «Wir hatten etwa eine bis zwei pro Jahr.» Daher sei denn auch das Argument vieler Skeptiker, das Öffentlichkeitsprinzip führe zu hohen Kosten, nicht stichhaltig, findet der Stadtschreiber: «Es ist eher eine Frage, wie man mit dem Thema Transparenz umgeht, als eine Frage der Finanzen.» Im Gegensatz zu Ebikon muss man in Kriens wohnen oder dort den Firmensitz haben, um Einsicht in die Akten zu erhalten. Medien gewährt man diese nicht.

**Stadt Luzern ist noch nicht so weit** Vor drei Jahren überwies das Luzerner Stadtparlament einstimmig eine Motion, die das Öffentlichkeitsprinzip fordert. Bis heute harrt dieses aber der Einführung – zuerst aufgrund von Per-

sonalmangel, dann wegen der Corona-Pandemie.

### Sursee will vorwärts machen

Auch in Sursee schaffte das Öffentlichkeitsprinzip mittlerweile den Sprung auf die politische Agenda. «Die Stadt nahm am letzten Parteigespräch vom September 2020 den Wunsch mehrerer Parteien nach öffentlicher Einsichtnahme in die Akten entgegen», sagt Stadtschreiber-Stv. Karin Fischer. Man habe nun das Informations- und Datenschutzreglement mit dem Öffentlichkeitsprinzip ergänzt und stelle es den Parteien am nächsten Parteigespräch Ende April vor. Fällt die Vernehmlassung positiv aus, kommt das Reglement in der zweiten Jahreshälfte vor die Gemeindeversammlung. Bei einer Annahme durch die Stimmberechtigten würde es am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Wie Fischer betont, kennt Sursee schon seit einiger Zeit die öffentliche Einsichtnahme in die Bestände des Stadtarchivs: «Diese Möglichkeit mussten wir jetzt mit den Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip abgleichen.» Wie Stadtschreiber Bruno Peter ergänzt, habe die Stadt Sursee schon bisher eine Kultur der Transparenz gepflegt und auf Anfrage offen informiert. Jetzt gehe es darum, diese Transparenz formell umzusetzen. Dies müsse jedoch mit Augenmass erfolgen, so Peter: «Es wäre wohl kaum verhältnismässig, immer alles öffentlich zu machen. Daher will die Stadt die Auskunft und Einsichtnahme in die Akten an eine konkrete Anfrage knüpfen.» **DANIEL ZUMBÜHL**

## Luzern als Schlusslicht in Sachen Transparenz

### KANTON WEITERER ANLAUF ZUR ÖFFENTLICHKEIT

**Zum letzten Mal wurde das Öffentlichkeitsprinzip im Kantonsrat im Jahr 2015 verhandelt. Damals wurde das Ansinnen mit einer Dreiviertelmehrheit klar abgelehnt. Nun wird erneut darüber debattiert.**

Ausgangspunkt für den neuerlichen Vorstoss war die Botschaft B30 zur politischen Kultur, die vom Regierungsrat im Frühling 2020 vorgestellt und im Kantonsrat im vergangenen September verhandelt wurde. In der Botschaft wurde herausgearbeitet, in welchen Punkten sich die politische Kultur im Kanton Luzern verbessern könnte. Eine dieser möglichen Massnahmen sieht der Regierungsrat in der erneuten Prüfung des Öffentlichkeitsprinzips. Weshalb sollte das Anliegen diesmal mehr Chancen haben als noch 2015? Kantonsrat Fabrizio Misticioni erklärt, dass sich die Situation seither wesentlich verändert hat: «Die dominierende bürgerliche Mehrheit in der Entscheidung könnte er noch keine Auskunft geben, doch bewege es sich durchaus im Rahmen des Möglichen, dass es dazu noch in diesem Jahr komme. Für den grünen Politiker aus Sursee besteht kein Zweifel, dass das Prinzip eingeführt werden muss: «Das Öffentlichkeitsprinzip ist eine politische Grundhaltung, es schafft Transparenz und Informationszugang für Bevölkerung und Medien und stärkt das Vertrauen in politische Prozesse und Entscheidungen. Es ist nun höchste Zeit, dass auch Luzern als einer der letzten Kantone in der Schweiz das Geheimhaltungsprinzip abschafft und das Öffentlichkeitsprinzip ein-

nende Haltung bei den bürgerlichen Parteien könnte sich durch die Neuzusammensetzung der Fraktionen etwas gelockert haben», so Misticioni.

### Umdenken bei Bürgerlichen

Einstimmigkeit würde im grün-linken Flügel des Kantonsrats herrschen. Die Grünen, die SP sowie die GLP unterstützen eine Einführung des Öffentlichkeitsprinzips, doch auch gewisse Mitglieder in den Fraktionen der FDP und CVP würden die bisherige reflexhafte Ablehnung immer mehr hinterfragen. «Das Anliegen wird auch dadurch gestärkt, dass der Regierungsrat sich nicht gegen eine Einführung wehrt, sondern es von sich aus als eine Möglichkeit zur Stärkung der politischen Kultur vorschlägt.» Zurzeit liegt die Thematik bei der staatspolitischen Kommission, die von Fabrizio Misticioni gehört. Über den Zeitpunkt einer Entscheidung könne er noch keine Auskunft geben, doch bewege es sich durchaus im Rahmen des Möglichen, dass es dazu noch in diesem Jahr komme. Für den grünen Politiker aus Sursee besteht kein Zweifel, dass das Prinzip eingeführt werden muss: «Das Öffentlichkeitsprinzip ist eine politische Grundhaltung, es schafft Transparenz und Informationszugang für Bevölkerung und Medien und stärkt das Vertrauen in politische Prozesse und Entscheidungen. Es ist nun höchste Zeit, dass auch Luzern als einer der letzten Kantone in der Schweiz das Geheimhaltungsprinzip abschafft und das Öffentlichkeitsprinzip ein-

**Zeitgeist fordert Transparenz**

Inzwischen würde ein anderer Zeitgeist herrschen, wobei Transparenz ein zentrales Anliegen sei, das nicht länger durch formalistische Argumente aufgehalten werden könne. «Ich bin verhalten zuversichtlich. Die ableh-

**MICHAEL HAUSHEER**