

NEWSHA TAVAKOLIAN / MAGNUM PHOTOS

Dunkelkammer Bundeshaus

Geheimgespräche, fehlende Protokolle, missachtete Weisungen: Bundesräte und Beamte versuchen zunehmend, die öffentliche Kontrolle zu umgehen, indem sie schriftliche Aufzeichnungen vermeiden.

Experten sind alarmiert, die Politik will handeln. Von Leo Eiholzer

«Wenn überhaupt noch protokolliert wird, dann immer knapper, immer weniger genau»: Die Verwaltung unterläuft zunehmend das Öffentlichkeitsprinzip.

Es war wochenlang die heisste Personalie in Bundesbern. Wer wird der neue Staatsekretär für Migration? Zum Zug kam jemand aus dem eigenen Haus: Vincenzo Mascioli, der seit 14 Jahren im Justizdepartement arbeitet. Zuletzt als Vizedirektor des Staatssekretariats, das er jetzt als Chef führen wird. Der ehemalige Lehrer ist eine umstrittene Personalie. Auch deshalb verwies Justizminister Beat Jans an der Medienkonferenz nach der Wahl Masciolis durch den Bundesrat immer wieder auf die Findungskommission, die die Kandidaten auf Herz und Nieren geprüft habe.

Das Problem: Zu diesem «mehrstufigen, kompetitiven Selektionsverfahren», wie es Jans nannte, gibt es keine Dokumente der Findungskommission – obwohl Weisungen des Gesamtbundesrats explizit vorschreiben, dass das Prozess schriftlich dokumentiert werden muss. Die Selektion durch die Findungskommission wurde – mit persönlicher Involvierung von Bundesrat Jans – trotzdem mündlich geführt.

Damit setzte sich das Justizdepartement über die bundesrätlichen Weisungen hinweg. Denn diese schreiben diverse Dokumentationspflichten vor. Zunächst muss eine klassifizierte Kandidatenliste erstellt werden. Für das Ende des Verfahrens bestimmt die Weisung: «Die Findungskommission wertet die Ergebnisse aus und würdigt diese schriftlich.»

Laut Auskunft des Justizdepartements ist das nicht erfolgt. Die Findungskommission habe keinerlei Dokumente erstellt. Auf Anfrage bestätigt die Medienstelle, die Findungskommission habe darauf «verzichtet», die Resultate Jans «auch noch schriftlich mitzuteilen». Dies begründet ein Sprecher damit, dass Jans schon ab der zweiten Gesprächsrunde mit vier Kandidaten, bei den Diskussionen der Findungskommission und beim Entscheid, welche drei Kandidaten ein Assessoramt machen sollen, mit dabei gewesen sei.

Mascioli sei sowohl für die Findungskommission als auch für die Assessorin die erste Wahl gewesen. Auf die Frage, ob man die Weisungen bewusst missachtet habe, antwortet das Departement nicht. Es macht dennoch geltend, der Prozess des Bewerbungsverfahrens sei «dokumentiert und überprüfbar». So sei die Rückmeldung der Assessorin an die Findungskommission schriftlich festgehalten, und es gebe einen Bundesratsantrag, in dem das Departement die Wahl begründe.

Ein einfacher Trick

Der renommierte Verwaltungsrechtler Benjamin Schindler, Professor an der Universität St. Gallen, sagt: «Wenn der Bundesrat eine solche Weisung erlässt und man sich danach nicht daran hält, wirft das heikle Fragen auf.» Das sei problematisch. «Der Sinn der bundesrätlichen Weisungen ist, dass der Entscheid im Nachhinein nachvollziehbar ist. Wird dies so gehandhabt wie offenbar in diesem Fall, werden wichtige Personalentscheide zu einer «Blackbox», bei der am Ende nie wirklich klar sein kann, warum man sich für diese Person entschieden hat», so Schindler. «Besonders bedenklich ist, dass es ausgerechnet eine Kaderposition im Justizdepartement betrifft.»

Doch der Missstand betrifft nicht nur das Departement Jans. Dieser einzelne Fall steht für einen problematischen Trend, der in der ganzen Bundesverwaltung immer sichtbarer wird. Es scheint, dass die Bundesangestellten, besonders auf den höchsten Kaderstufen, sich der Kontrolle zu entziehen versuchen, indem sie besonders heikle Geschäfte nicht mehr richtig protokollieren.

Sie tun dies mutmasslich auch, weil in der Schweiz das Öffentlichkeitsprinzip gilt. Jede Person kann von der Verwaltung grundsätzlich Einsicht in jedes amtliche Dokument verlangen. Journalisten benutzen das Gesetz immer öfter,

um Vorgänge in der Verwaltung an die Öffentlichkeit zu bringen. Dabei gibt es für legitime Geheimhaltungsinteressen genügend Ausnahmen. Doch reicht das der Verwaltung nicht, kann sie das Gesetz einfach mit einem Trick unterlaufen: Schreiben die Beamten nichts auf, kann die Öffentlichkeit auch nichts einsehen.

Das scheint zuletzt auch einigen Bundesräten klar geworden sein. Laut «Sonntags-Zeitung» führte etwa der damalige Finanzminister Ueli Maurer mehrere Geheimgespräche mit Credit-Suisse-Präsident Axel Lehmann und Nationalbank-Chef Thomas Jordan durch – ohne Protokoll und ohne Aktennotiz. Das kam erst im Rahmen der Parlamentarischen Untersuchungskommission zum Untergang der Credit Suisse heraus. Im September besprach Bundesrat Albert Rösti mit dem Walliser Staatsrat Frédéric Favre sowie der Direktorin des Bundesamtes für Umwelt in Bern Wolfsabschüsse. Auch davon gibt es kein Protokoll.

Ein hochrangiger Jurist der Bundesverwaltung gab die Taktik kürzlich sogar freimütig zu. In einer Schlichtungsverhandlung mit der «NZZ am Sonntag» vor dem eidgenössischen Öffentlichkeitsbeauftragten sagte er, die Verwaltung verzichte aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips bei gewissen Vorgängen absichtlich auf Schriftlichkeit. Es ging auch da um ein heikles Personalgeschäft auf höchster Ebene.

Der Anteil der Einsichtsgesuche, zu denen keine amtlichen Dokumente existieren, hat sich gemäss Statistik in den letzten vier Jahren auf fast zehn Prozent verdoppelt. Die Tendenz beobachtet auch Martin Stoll, Geschäftsführer des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch: «Wenn überhaupt noch protokolliert wird, dann immer knapper, immer weniger genau. Damit wird das Öffentlichkeitsgesetz unterlaufen», sagt Stoll. «Es gibt diese taktischen Überlegungen in der Verwaltung. Doch wenn man das Gefühl hat, man kann sich irgendwie durchmogeln, und wenn dieses Gefühl sogar

noch von ganz oben gestützt wird, dann umgeht man am Ende gezielt die Öffentlichkeit.»

Der Verwaltungsrechtler Schindler hält den Trend für problematisch: «Es ist aus staatspolitischer Sicht absolut zentral, dass die staatliche Tätigkeit dokumentiert wird. Nur so kann garantiert werden, dass die Verwaltung im öffentlichen Interesse und nicht willkürlich arbeitet.» Möglicherweise sei das Gesetz zu vage formuliert und erlaube der Verwaltung zu viel Spielraum: «Wer mit dem Öffentlichkeitsprinzip A sagt, muss auch B sagen und der Verwaltung klar vorschreiben, dass sie ihre Tätigkeit richtig dokumentieren muss.»

«Massive Verschlechterung»

Zum Problem wird das auch für die Geschichtsschreibung. Sacha Zala, Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) und Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte, sagt: «Es steht zu befürchten, dass eine massive Verschlechterung der Aktenführung stattgefunden hat. Dies, weil die Verwaltung seit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in internen Dokumenten nicht mehr aufschreibt, was wirklich passiert, sondern Dokumente taktisch erstellt, als seien sie eine Medienmitteilung.» Zala findet: «Deshalb wäre es dringend nötig, dass eine unabhängige Instanz die Aktenführung der Verwaltung der letzten Jahre stichprobenweise überprüft.» Das Thema sei ein grosses Problem für die zeitgeschichtliche Forschung, sagt der Historiker.

Bald wird das Vorgehen der Verwaltung die Politik beschäftigen. FDP-Nationalrat Olivier Feller will einen Vorstoss einreichen. «Hier besteht Handlungsbedarf, denn mit solchem Vorgehen wird auch die Oberaufsicht des Parlaments geschwächt. Wir müssen der Verwaltung wohl per Gesetz klarere Regeln vorgeben», sagt Feller.