

# Öffentlichkeitsgesetz: Zu hohe Erwartungen

**Das Öffentlichkeitsgesetz soll die Bundesverwaltung bürgernah machen. Doch ob die Einsichtsrechte dem Bürger nützen, ist fraglich. Denn der Ausnahmekatalog ist lang. Und jede Dienststelle kann selbst entscheiden, wie sie Transparenz herstellen will.**

■ Beat Leuthardt

**D**ie Aufregung in den Amtsstuben hat sich gelegt. Längst löst das neue Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ) bei der Bundesverwaltung, die kraft Gesetz Einsicht in ihr behördliches Tun gewähren soll, keinen Schrecken mehr aus. Mit dem Paradigmenwechsel, den das neue Gesetz beinhaltet – aus dem Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt wird ein Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt –, scheinen auch öffentlichkeitsscheue Bundesangestellte leben zu können. Auch wenn im Grundsatz alles, was an Dokumenten, Studien, Unterlagen und sonstigen Akten beim Bund erarbeitet worden

ist, Gegenstand des neuen gesetzlichen Einsichtsrechts werden soll – die Bundesbediensteten bleiben gelassen.

## Parlamentarier zogen dem Gesetz die Zähne

Böse Zungen behaupten, in den Büros habe man die Harmlosigkeit des Gesetzes erkannt. Der Öffentlichkeitsgrundsatz sei im Laufe von vier Jahren Vernehmlassung und Ratsdebatte so schwer kompromittiert worden, dass der durchschnittliche Angestellte wenig zu befürchten habe. Indizien dafür seien unter anderem, dass das BGÖ Ende Jahr in beiden Räten einstimmig durchging und dass sein Inkrafttreten – voraussichtlich per 1. Januar 2006 – weder bei Anwälten noch bei Medienleuten und schon gar nicht beim «gewöhnlichen Bürger» Erwartungshaltungen wecke.

Vermutlich hat die lange Liste in Artikel 7 BGÖ darüber, wo das Öffentlichkeitsprinzip nicht zum Tragen kommt, die Erwartungen gedämpft. «Es stimmt, die Ausnahmen nehmen im Gesetz viel Raum ein», gesteht Stephan Brunner, der im Bundesamt für Justiz (BJ) für die Umsetzung des BGÖ zuständig ist.

Es gelten, wie die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) bemängeln, zahlreiche Ein-

sichtsverbote, so bei entgegenstehenden öffentlichen Interessen, bei möglicherweise beeinträchtigten Beziehungen Bund–Kantone oder der Kantone unter sich. «Einsicht verweigert» darf es auch heissen, wenn die «freie Meinungs- und Willensbildung» einer Behörde oder – wenn wundert – «die innere und äussere Sicherheit der Schweiz» gefährdet sein könnten. Njet lautet die Antwort sogar, wenn «private Interessen» (inklusive «Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse») tangiert sind. Jegliche spezialgesetzliche Geheimhaltungsklausel geht ausserdem dem BGÖ vor.

Vergebens hatten die DJS und später auch ihr nahe stehende Ratslinke versucht, den Ausnahmekatalog zu straffen. Sie wollten Dokumente, die als «nicht in jeder Hinsicht fertiggestellt» bezeichnet werden können, nicht von vorne herein vom Einsichtsrecht ausschliessen. Dass Akten von Bundesrat, Parlament und Gerichten generell tabu sind, missfiel ebenfalls. Doch nicht einmal ihre Forderung, Einsichtswillige dürften nicht fichtiert werden, fand Gehör.

## In anonymisierter Form ist Einsicht möglich

Immerhin kann Einblick in anonymisierter oder pseudonymisierter Form gewährt werden. Ob diese Regelung, die den Einsichtsverfahren in die rund 900 000 von den Schweizer Geheimdiensten angelegten Fichen ähnelt, den Willen zur Transparenz fördern wird, bleibt vorerst unklar.

Dennoch sei es falsch zu sagen, das Gesetz bringe keinen Nutzen:

### Innovation: la loi fédérale sur la transparence de l'administration

La nouvelle loi sur la transparence de l'administration – qui entrera probablement en vigueur le 1er janvier 2006 – consacre en particulier le droit de chacun à accéder aux documents officiels sans devoir justifier pour cela d'un intérêt particulier. Toutefois, le principe de transparence n'est pas absolu. En effet, il peut être restreint en cas d'intérêts publics ou privés prépondérants au maintien du secret. Ainsi, les exceptions sont nombreuses. Ce catalogue, les JDS auraient bien voulu l'élarguer.

«Man vergisst den Rechtsanspruch, den der Bürger neu erhält», meint BJ-Koordinator Stephan Brunner. Tatsächlich hat die Behörde ein Einsichtsgesuch im Prinzip innert zwanzig Tagen zu behandeln. Bei Verweigerung kann ein Schlichtungsverfahren beim Datenschutzbeauftragten verlangt werden, der sich neu als «Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter» bezeichnen darf. Bei erfolgloser Schlichtung gibt dieser eine Empfehlung ab, deren Nichtbefolgung die Behörde zu einer Verfügung zwingt, die wiederum an die «Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission» weitergezogen werden kann. Gegen deren Entscheid kann man Beschwerde erheben «nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege». Rechtsstaatlichkeit par excellence.

## Medienvertretern öffnen sich die Archive leichter

«Die Behörden stehen unter einem gewissen Druck», betont denn auch der wissenschaftliche BJ-Mitarbeiter. Dies sei vorzugsweise dann der Fall, «wenn Medienvertreter nachfragen». Dem stehen in Kreisen der Medienschaffenden Befürchtungen entgegen, es bleibe ihnen in der Regel kaum Zeit, zwanzig Tage auf eine offizielle Antwort auf ihr Einsichtsgesuch zu warten – von der weiteren Dauer des Rechtswegs ganz abgesehen.

Möglicherweise wird ein anderes bundesrätliches Gesetzesziel zum Schluss überwiegen. «Angestrebt», so Stephan Brunner, «wird mit dem Gesetz auch ein Kulturwandel.» Sein Wunsch: «Das Informationsbewusstsein soll innerhalb der Bundesverwaltung gestärkt werden.»

Dies dürfte vielerorts auch nötig sein. So weiss Gregor Saladin, einer der beiden Pressesprecher des Bundesamtes für Verkehr, dass es manchmal «selbst uns Mühe macht, Infor-



KEYSTONE

Aktensuche:  
Trotz neuem Gesetz  
Einsicht beschränkt

mationen aus unseren eigenen Reihen erhältlich zu machen.»

## Dienststellen entscheiden selber über Organisation

Ob informelle Hierarchien tatsächlich vom BGÖ erreicht und «autonome Verwaltungszellen» (O-Ton Saladin) ebenso erfolgreich auf Öffentlichkeitskurs gebracht werden

können, wird sich erst noch weisen müssen. In der Ausführungsverordnung zum BGÖ bleibt es nach heutigem Stand jeder einzelnen Dienststelle selber überlassen, wie sie die Bürgerkontakte und Einsichtsverfahren organisieren will. Die «autonomen Zellen» bleiben also durchaus autonom.

Wenn sich das neue BGÖ an seiner Bürgernähe messen lassen

soll, so fragt sich, inwieweit diejenigen etwas davon haben, die es vielleicht am ehesten benötigen würden – die «gewöhnlichen Bürger»? Wenig, meint Catherine Weber vom Grünen Bündnis und Mitglied des Stadtberner Parlaments. «Dieses Gesetz verdient seinen Namen nicht.»

### **Für Laien sind Ämter schwer durchschaubar**

Sie, die seit Jahren gegen den Fischen- und Überwachungsstaat kämpft und zugleich die Rechte der Arbeitnehmenden verteidigt, kann dem BGÖ wenig Positives abgewinnen. Es sei «extrem schwierig» für Nichtprofis, sich in der Struktur einer Behörde überhaupt nur zurechtzufinden. Nur wer Zugang zum Internet habe, damit gewandt umgehen könne und wisse, wie zum Beispiel mit Signaturen von Dokumenten und Ähnlichem umzugehen

sei, habe mit dem neuen Gesetz eine reelle Chance. Wer demgegenüber bei der Bundeshaus-Zentrale eine einfache Frage eingeben möchte, «kommt damit nicht zu Boden und muss forfait geben».

Im Bundesamt für Justiz verweist man auf zahlreiche im BGÖ enthaltene institutionelle Garantien. Die vom Bürger angefragte Behörde habe die Pflicht, ihre Zuständigkeit zu eruieren und die Anfrage allenfalls weiterzureichen. Ob eine Ausnahmeklausel zur Anwendung komme, habe sie selber abzuklären. Bei Gebühren wolle man «zurückhaltend» sein, weshalb einfach zu beantwortende Bürgeranliegen unentgeltlich sein sollen. «Bloss» Anonymisierungen, Kopiaturen und ähnlich aufwändige Vorgänge, so Brunner, müssten «kostendeckend» verrechnet werden.

Das BGÖ, so ist bisher häufig gesagt worden, lehne sich an die positiven Erfahrungen mit dem Berner

«Informationsgesetz» von 1995 an. Das Kantonsgesetz gilt als Mustergesetz zum Öffentlichkeitsprinzip.

### **Vorwand «Privatsphäre» versperrt jede Einsicht**

Kritisch äusserte sich jedoch Medienexperte Heinz Däpp vor zwei Jahren in der Fachzeitschrift «klar-text» (2/03): Er bemängelte das im kantonalen Gesetz vorgezeichnete Rechtsmittelverfahren. Nachfragende Bürger erreichten weder Einsicht in Dokumente zu angeblich übersetzten Gewinnen eines privaten Submittenten noch in gewöhnliche Protokolle einer Ortsplanungskommission. Grund: Schutz der Privatsphäre. Die Folgen schildert Däpp weniger als «musterhaft» denn als abschreckend. «Beide Beschwerdeführer hatten neben der Enttuschung Gerichts- und Parteikosten von je mehreren tausend Franken zu tragen.»

## **Grundbuchdaten: Einsichtsrecht erweitert**

**E**in Spezialfall in Sachen Öffentlichkeit sind die stark selektionierten Daten der Grundbuchämter. Die Einschränkungen der Artikel 970 und 970a des Zivilgesetzbuches (ZGB) gehen den neuen Regeln des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ) vor.

Doch auch beim Grundbuch zeigt sich dank ZGB-Revision (per 1. Januar 2005) und dank zugehöriger Grundbuchverordnung (per 1. April 2005) «eine Lockerung und eine erweiterte Einsicht ins Grundbuch ohne speziellen Interessennachweis», wie das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht bestätigt.

Zwar sei die Veröffentlichung von Grundstückverkäufen laut ZGB neu nicht mehr obligatorisch; das indi-

viduelle Einsichtsrecht sei davon aber nicht betroffen. Insofern beinhaltet die Erweiterung des papierernen Grundbuchs in elektronischer Form – obwohl dies in gewissen Kantonen als Einschränkung kommuniziert worden war – keinen Abbau der Einsichtsrechte.

Auch das inhaltlich erweiterte Einsichtsrecht für Personen, die ein besonderes Interesse nachweisen können, bleibt laut dem Amt in der ZGB-Revision unangetastet. Grundbuchämter müssen sich weiterhin das Bundesgerichtsurteil entgegenhalten lassen, das der Schreibende im Jahr 2000 erwirken konnte und das die Latte für den Interessennachweis von «Weltrekordhöhe» auf ein Normalmass heruntergeholt hat (BGE 126 III 512).

Die zu Jahresbeginn eingeführte Ausweitung des Einsichtsprinzips stärke tendenziell auch das an den Interessennachweis geknüpfte erweiterte Einsichtsrecht, heisst es im Amt weiter. Restriktive Grundbuch- und Datenschutzbehörden müssen daher umdenken: Wer etwa als seriöser Medienschaffender sämtliche Käufe eines mutmasslichen Liegenschaftsspekulanten (Firmenname plus die Namen von zwei für sie handelnden Personen) über ein Kalenderjahr hinweg in einem Grundbuchkreis herausverlangt (so der zitierte BGE), ist weiterhin jederzeit zur Einsicht berechtigt. Es wäre zu prüfen, ob im Vergleich zu diesem BGE noch zusätzliche Kriterien (etwa der von einer Anwältin herausver-

langte Kaufpreis einer Liegenschaft) unter der neuen ZGB-Regelung akzeptiert würden.

Offen bleibt, ob erweiterte Grundbuchdaten in ferner Zukunft auch elektronisch einsehbar sein werden. Schon heute hat die Elektronisierung des Grundbuchs die Kluft zwischen moderner Auffassung von Dienstleistungen und konservativer (Grundbuch)datenverwaltung so richtig aufgebrochen. Ob neue Datensysteme auf den Unterschied zwischen Geometer- und Grundbuchdaten ganz verzichten werden, werden die kommenden Jahre zeigen. Die anstehende Vernehmlassung zu einem neuen Geoinformationsgesetz dürfte den Kampf um die Datenöffentlichkeit intensivieren.