



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Magdalena Wicki

Behörden im Glashaus

Working paper de l'IDHEAP
Chaire de Management et Marketing publics

Magdalena Wicki

Behörden im Glashaus

Eine Evaluation der Artikel 27 bis 31 des bernischen Informationsgesetzes

Dieses Dokument befindet sich auf unserer Internetseite: <http://www.idheap.ch>

Working Paper de l'IDHEAP
Chaire de Management et Marketing publics
© 2010 IDHEAP, Chavannes-Lausanne



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Dieses Working Paper basiert auf der Masterarbeit „Behörden im Glashaus“, welche im Rahmen des Masters in Public Management und Politik (PMP) von Magdalena Wicki unter der Leitung von Prof. Martial Pasquier verfasst wurde.

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips, und somit mit dem Zugang zu Information, in der Berner Verwaltung auseinander. In einem ersten Teil analysiert sie den Geltungsbereich und die Reichweite der bernischen Gesetzgebung im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips. Es handelt sich dabei um eine Art Inventar des Gesetzestextes. Die Gesetzgebung wird teilweise auch mit anderen schweizerischen Gesetzgebungen im selben Bereich verglichen. In einem zweiten Teil wird die Reaktion der Bevölkerung auf die Einführung des Prinzips analysiert. Anhand einer Umfrage bei den Ämtern der Verwaltung und der Analyse der Rechtsprechung wird festgestellt, dass die Bevölkerung bis heute nur wenig Gebrauch von ihrem Recht machte. Ein möglicher Grund für diese Tatsache kann die aktive Informationspolitik durch Seiten der Behörden sein, jedoch vermag die Arbeit diesen Punkt nicht gänzlich klären. Ein dritter Teil wendet sich der Reaktion der Behörden auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu. Er beschreibt die Ängste, die vor der Einführung des Gesetzes vorhanden waren, sowie die Art wie diesen Ängsten begegnet wurde. Auch wird in diesem Teil versucht darauf einzugehen, welche konkreten Folgen die Einführung des Rechts auf Akteneinsicht auf die tägliche Arbeit der Behördenmitarbeiter hat. Es scheint, dass die Mitarbeiter sich des Einsichtsrechts der Bevölkerung bewusst sind und dies auch einen Einfluss hat auf die Art wie Berichte, Briefe oder ähnliches verfasst werden. Die Mitarbeiter merken, dass sie in einem für alle einsehbaren Glashauss sitzen. Die Arbeit kommt zum Schluss, dass trotz den wenigen Akteneinsichtsgesuchen der Bevölkerung, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wichtig und richtig war. Die Einführung geht einher mit dem Bewusstsein innerhalb der Verwaltung, im Dienste der Bevölkerung zu stehen, sie förderte eine offene Information und schafft eine Rechtssicherheit sowohl für die Behörden wie auch für die Bevölkerung.

RÉSUMÉ

Ce travail traite de l'application de la loi sur l'information du canton de Berne. Dans une première partie, nous présentons une analyse du périmètre de la législation bernoise sur le principe de la transparence dans l'administration. Nous ne nous contentons pas de faire un inventaire des différentes normes, mais nous les confrontons partiellement à d'autres normes juridiques suisses du même domaine. Une deuxième étape consiste en une analyse de la réaction de la population bernoise après l'introduction du principe de la transparence dans l'administration. Nous constatons, à l'aide d'une enquête auprès des services de l'administration bernoise et un examen de la jurisprudence relative au thème, que les citoyens ne font que rarement recours à cet instrument. Cela pourrait être dû à une politique d'information active de la part des autorités, mais ce travail ne peut pas y apporter une réponse définitive. La troisième partie analyse la réaction de l'administration après l'introduction du principe de la transparence. Elle décrit les craintes qui ont existé au sein de l'administration avant l'introduction du principe ainsi que la manière dont elles ont été gérées. Nous y décrivons également la manière dont le travail quotidien a changé au sein de l'administration. Il semble que les employés publics soient conscients que les documents qu'ils créent peuvent être sujet à une demande de consultation. Le travail arrive à la conclusion que l'introduction du principe de la transparence dans l'administration était importante et judicieuse. L'introduction de ce principe a été accompagnée du développement de la conscience au sein de l'administration que leur travail est au service des citoyens. L'introduction encourageait également l'information active de la part de l'administration et crée une sécurité juridique aussi bien pour l'administration que pour la population.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	1
1.1	Zielsetzung.....	1
1.2	Struktur der Arbeit.....	1
1.3	Methodische Aspekte.....	2
2	Das Konzept der Transparenz und seine Entwicklung	5
2.1	Gründe für die Entwicklung des Konzepts der Transparenz.....	6
2.2	Formen der Transparenz.....	7
2.3	Bestandteile des Öffentlichkeitsprinzip.....	8
2.4	Das Öffentlichkeitsprinzip in einer internationalen und nationalen Perspektive.....	9
3	Hintergründe und Ziele des Gesetzes	11
3.1	Entstehung.....	11
3.2	Diskussionen im Parlament.....	12
3.3	Struktur und Ziele des Gesetzes.....	14
4	Der Geltungsbereich des Gesetzes	15
4.1	Das Öffentlichkeitsprinzip als Grundrecht.....	15
4.2	Aktive und passive Information.....	15
4.3	Betroffene Behörden.....	16
4.4	Nutzniesser.....	17
4.5	Betroffene Dokumente und Ausnahmen.....	17
4.6	Einreichen des Gesuchs.....	19
4.7	Behandlung des Gesuchs durch die Behörden und Einsichtnahme.....	19
4.8	treiterledigung und Aufsichtsorgan.....	20
4.9	Vorläufige Bilanz.....	21
5	Einsichtsgesuche und Streitfälle	23
5.1	Statistik der Gesuche.....	23
5.2	Rechtsprechung.....	25
5.3	Gründe für das Ausbleiben der Gesuche.....	26
6	Reaktion der Behörden	29
6.1	Situation im Kanton Bern.....	29
6.1.1	Nicht bestätigte Ängste.....	29
6.1.2	Eine Frage der Mentalität.....	29
6.2	Verhältnis zwischen den Behörden und den Medien.....	31
7	Schluss	33
7.1	Bilanz.....	33
7.2	Empfehlungen.....	34
8	Literaturverzeichnis	37
9	Anhänge	41

1 EINLEITUNG

Der Ruf nach mehr Transparenz im Staat wurde in den letzten Jahrzehnten immer lauter. Sowohl in anderen Ländern als auch in der Schweiz, auf Bundes- und Kantonsebene, wurden Gesetze geschaffen, die Worte wie 'Transparence', 'Access to Information' oder 'Öffentlichkeit' in ihrem Titel haben. Dies alles ist Ausdruck des Verlangens der Bevölkerung nach mehr Transparenz, in Form von mehr Information des Staates über sein Handeln. Jedoch verstehen verschiedene Leute Verschiedenes unter dem Begriff der Transparenz. Auch wenn wir in dieser Arbeit an einer späteren Stelle auf verschiedenen Arten der Transparenz eingehen, so sei an dieser Stelle bereits eine vorläufige Erklärung des Begriffs „Transparenz“ gegeben, wie er auf den folgenden Seiten verstanden wird. Transparenz meint hier den allgemeinen Zugang der Bevölkerung zu Dokumenten und Informationen, die eine öffentliche Behörde selber herstellt oder verwaltet. Diese Form der Transparenz wird mit dem Öffentlichkeitsprinzip gleichgesetzt, das in so genannten Informationszugangsgesetzen seinen Ausdruck finden kann.

1.1 ZIELSETZUNG

Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Kanton Bern 1993 durch die Verfassung¹ eingeführt und gleichzeitig durch das Informationsgesetz² in den Artikeln 27 bis 31 konkretisiert. Das Ziel dieser Arbeit ist die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und die heutige Handhabung dieses Prinzips im Kanton Bern zu analysieren.³

Diese Arbeit versucht auf mehrere Fragen eine Antwort zu geben. Neben der Frage nach dem genauen Gegenstand der Bernischen Gesetzgebung zum Öffentlichkeitsprinzip stellt sich die Frage nach den Auswirkungen dieser Rechtsnorm. Wir stellen uns die Frage, ob die Bevölkerung von ihrem Recht Gebrauch macht. Ob es bei der konkreten Anwendung der Gesetzgebung zu Problemen und Konflikten kam oder immer wieder kommt. Schliesslich versuchen wir die Frage nach dem Verhalten der Verwaltung auf die Einführung der neuen Bestimmungen zu klären (mögliche Widerstände, Einführung von bestimmten Prozeduren, etc.)

1.2 STRUKTUR DER ARBEIT

Die Arbeit ist wie folgt strukturiert: In einem ersten Teil werden in wenigen Worten die allgemeine Theorie der Transparenz in der Verwaltung und die Gründe für das zunehmende Verlangen nach mehr Transparenz zusammengefasst. Auch wird eine kurze Beschreibung der aktuellen internationalen und schweizerischen Situation bezüglich Gesetzgebungen zum Thema gegeben.

In einem zweiten Teil wird näher auf die Gründe für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Bern eingegangen, vor allem welche Faktoren dazu führten, dass der Kanton Bern in diesem

¹ Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993, BSG 101.1.

² Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG) vom 2. November 1993, BSG 107.1.

³ Die Arbeit ist inspiriert durch das durch den Schweizerischen Nationalfonds unterstützte Forschungsprojekt « L'administration peut-elle être transparente? Analyse des résistances au changement dans l'administration publique et recherche des solutions d'équilibre entre secret et transparence. » N° 100012-116420/1; Projekt unter der Leitung von Professor Martial Pasquier, IDHEAP Lausanne; www.swissttransparency.ch.

Bereich eine Pionierrolle inne hatte. Ebenfalls wird auf die mit der Gesetzgebung verfolgten Ziele eingegangen.

Es folgt die Analyse der Gesetzgebung. Es werden Antworten gesucht auf Fragen wie die nach der Normenebene, auf der das Öffentlichkeitsprinzip geregelt ist; nach den Informationen, die dank der Gesetzgebung zugänglich sind; nach den Anforderungen an ein Gesuch um Akteneinsicht und nach den Anforderungen an die Verwaltung bei der Bearbeitung solcher Gesuche. Es wird auch auf die Regelung bei Konflikten eingegangen und eine vorläufige Bilanz gezogen.

In einem nächsten Teil findet die Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Umgang der Bevölkerung mit ihrem Recht auf Akteneinsicht statt. Es wird beschrieben mit welcher Häufigkeit interessierte Personen auf ihr Recht zurückgreifen und wie es sich erklären lässt, dass Akteneinsichtsgesuche ausbleiben.

Schliesslich wenden wir uns der Verwaltung zu. Eventuelle Reaktionen seitens der Verwaltung auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzip werden beschrieben und es wird aufgezeigt in welcher Weise sich die Arbeit für die Verwaltung veränderte.

Das Schlusskapitel nimmt die wichtigsten Elemente dieser Arbeit wieder auf, fasst sie zusammen und erwähnt mögliche Elemente, die in man in Zukunft noch genauer untersuchen könnte und formuliert eine gewisse Anzahl von Empfehlungen.

1.3 METHODISCHE ASPEKTE

Zur Beantwortung der erwähnten Fragen wurden verschiedene Quellen und Techniken benützt.

Die Analyse der einzelnen Gesetzesartikel wurde mit Hilfe eines Leitfadens⁴ gemacht, der im Rahmen des Nationalfondsforschungsprojekts erarbeitet wurde. Die darin enthaltenen Kriterien wurden auf das bernische Informationsgesetz angewendet. Zudem wurden auch die Vorträge (Botschaften) zum Informationsgesetz und zur Informationsverordnung, und die Diskussionen des Grossen Rates zum Informationsgesetz (Grossratsprotokolle) zur Analyse beigezogen. Ebenfalls von Hilfe war eine bereits bestehende Arbeit von Anouk Farine-Hitz⁵ zum bernischen Informationsgesetz.

Sowohl für die Analyse des Gesetzes, als auch für die weiteren Fragestellungen waren acht, im Rahmen dieser Arbeit geführten Interviews von grosser Hilfe. Die Gesprächspartner waren der ehemalige Regierungsrat Mario Annoni, der Staatsschreiber des Kantons Bern Kurt Nuspliger, der Vize-Staatsschreiber Michel Schwob, der Leiter Kommunikation Kanton Bern Ueli Scheidegger, der ehemaligen Leiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei Daniel Kettiger, der Stadtschreiber der Stadt Bern Jörg Wichtermann, der Journalist der Zeitung „Der Bund“ Stefan Wyler und der Redaktor des Regionaljournals Bern, Freiburg, Wallis Peter Brandenberger. Diese Gespräche wurden im Juli und August 2008 geführt und dauerten durchschnittlich 60 Minuten. Die transkribierten Interviews wurden dann für die Arbeit verwendet.

Da die kantonale Verwaltung des Kantons Bern zentral keine Statistik über Anfragen nach Akteneinsicht führt, wurden alle Ämter der Verwaltung mit einem Fragebogen angeschrieben, um zu erfahren

⁴ MEILLAND Philomène (2008), Guide pour l'analyse comparative et l'évaluation des lois sur la transparence et l'accès à l'information. (Nicht publiziert).

⁵ FARINE-HITZ, Anouk (2000), Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne. Cahier de l'IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

wie oft und in welcher Form die Bevölkerung von ihrem Recht der Akteneinsicht Gebrauch macht. Die Zusammenfassung der Auswertung der zurückgesandten Fragebögen befindet sich in Kapitel 5.1. Als weiteren Indikator für die Häufigkeit der Gesuche und vor allem für die Probleme die draus resultieren, dienten die Verwaltungsgerichtsurteile im Zusammenhang mit dem Informationsgesetz als Quelle.

Was die Frage nach der Reaktion der Verwaltung anbelangt, wurde auf eine weitgestreute Befragung der Mitglieder der Verwaltung verzichtet. Stattdessen wurde dieser Aspekt in den bereits erwähnten Interviews angesprochen.

2 DAS KONZEPT DER TRANSPARENZ UND SEINE ENTWICKLUNG

Trotz der Tatsache, dass der Begriff der Transparenz heute in aller Munde ist, gibt es dafür keine eindeutige und unverwechselbare Definition. Ursprünglich stammt das Wort aus dem lateinischen `trans` (hin)durch, und `parere` scheinen, bedeutet also entweder, dass man hindurchschauen kann, oder das etwas durchscheint. Mit dieser ersten Bedeutung lässt sich das Konzept auch auf die verschiedensten Bereiche der Gesellschaft anwenden: Wirtschaft, Politik, Technik oder Ideologien.

In dieser Arbeit geht es jedoch um die Transparenz im öffentlichen Sektor. Doch auch wenn wir den Anwendungsbereich einschränken, sind die Definitionen noch zahlreich. Eine allgemeine Definition dieses Konzepts im Bezug auf den öffentlichen Sektor kann jedoch so formuliert werden:

Transparenz ist die Öffnung der innerhalb einer Organisation durchgeführten Prozesse und Entscheidungen für Dritte, egal ob diese in jene Prozesse und Entscheidungen involviert sind oder nicht (cf. Pasquier & Villeneuve 2005: 5).

Diese Öffnung wird mit dem Mittel der Kommunikation und dem Austausch von Information erreicht. In der Kommunikationstheorie wird zwischen zwei Formen der Information unterschieden: der aktiven und der passiven. Unter aktiver Information versteht man die Information, die von der Verwaltung spontan an die Medien und / oder die Bevölkerung verteilt wird; die passive Information kann unter dem Begriff „Information auf Anfrage“ zusammengefasst werden.

Das Recht auf Akteneinsicht, also die passive Information, muss als eine Entwicklung und Ergänzung der durch die Behörden zur Verfügung gestellten Informationen angeschaut werden. Wie Füzessery (2006: 89) anmerkt, können die Behörden frei entscheiden, welche Informationen sie im Rahmen einer aktiven Informationspolitik verbreiten wollen. Diese Informationen können jedoch ungenügend sein, sei es, weil die Behörden die Bedürfnisse des Publikums an Information unterschätzen, sei es, weil sie es vorziehen, nicht über alle Details ihrer Tätigkeiten zu berichten, um unrühmliche Aspekte verschweigen zu können. In solch einem Fall kann die Information auf Anfrage ein gutes Mittel sein, die von den Behörden gelieferten Informationen zu ergänzen oder zu überprüfen. Ein weiterer Aspekt der Komplementarität ist, dass die Behörden auf Grund der Gesuche um Akteneinsicht feststellen können, welche Themenbereiche bei der Bevölkerung auf grosses Interesse stossen. Somit können die Verantwortlichen im entsprechenden Bereich gezielter informieren und grosse Anzahl von Gesuchen verhindern. Jedoch ist auch das Umgekehrte der Fall: sind sich die Behörden des Rechts auf Akteneinsicht bewusst, können sie vor allem in den wichtigsten Bereichen informieren, wo ein grosses Interesse besteht; und Informationen in den, für die Mehrheit der Bevölkerung weniger interessanten Bereichen, nicht publizieren. Somit kann auch eine Kosteneinsparung bewirkt werden. Ein aktives informieren kann eine Flut von Anfragen verhindern, wenn die Behörden die Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung antizipieren. Jedoch kann eine aktive Informationspolitik das Interesse der Bevölkerung stimulieren und noch zusätzliche Anfragen provozieren. Schliesslich ist eine effiziente aktive Informationspolitik unabdingbar für das gute Funktionieren der passiven Information. Bedenkt man die grosse Menge der verschiedenen Dokumente, die öffentliche Institutionen besitzen, ist es verständlich, dass der interessierte Bürgern nicht wissen kann, welches Dokument im Besitz welcher Amtsstelle ist. Deshalb ist es für die Umsetzung wichtig, dass die Behörden auch darüber informieren, wer welche Dokumente produziert.

Information ist also ein Mittel um Transparenz zu schaffen. Die Information, die die Organisation, in unserem Fall der Staat, besitzt, ist aber auch Objekt der Transparenz. Die Wichtigkeit der Information in Verbindung mit der Transparenz sieht sich auch bestätigt durch die Tatsache, dass die Transparenz, laut verschiedenen Autoren (cf. Pasquier & Villeneuve 2005: 5), auf dem Recht zu Wissen basiert, das in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, in Artikel 19, als ein Grundrecht verankert ist⁶. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte spricht sogar ausdrücklich vom Recht „Information zu suchen“.

Selbst wenn der Begriff der Transparenz vor allem in den letzten Jahrzehnten gewissermassen in Mode gekommen ist, so ist das Konzept der Transparenz viel älter. Auch wenn es schwierig ist, einen genauen Ursprung zu definieren, findet man doch bereits in den Schriften Rousseaus als auch Benthams die Idee, dass der Staat unter den wachsamen Augen der Bevölkerung agieren soll, um Intrigen zu verhindern und zu einem besseren Handeln gezwungen zu werden. Oder mit den Worten Benthams: “The more strictly we are watched, the better we behave“ (Hood 2006: 9). Wie Liebermann (2007: 32) aufzeigt, sah Bentham bereits eine wichtige Verbindung zwischen der Staatsgewalt und einer kritischen öffentlichen Meinung, und somit die Transparenz als wichtiges Element der Demokratie. Nach diesen Denkern verliert sich die Spur des Konzepts, das man damals bereits nicht in einer einfachen Definition zusammenfassen konnte, wieder. Das hat sicherlich auch damit zu tun, dass die späteren Theoretiker, allen voran Max Weber, die Geheimhaltung als wichtiges Element der Bürokratie sahen. Im klassischen Verständnis der Verwaltung nach Weber muss deren Ziel sein, ihre Machtstellung auszubauen und dies mit der Hilfe ihres Fachwissens.⁷ Wir befinden uns somit klar in einem Zeitalter, wo der Obrigkeitsstaat die Regel ist. Somit ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass das Konzept der Transparenz erst in den letzten Jahrzehnten, mit der Entwicklung eines modernen Demokratieverständnisses und den Theorien des Dienstleistungsstaates, wieder zu einem Thema wurde.

2.1 GRÜNDE FÜR DIE ENTWICKLUNG DES KONZEPTS DER TRANSPARENZ

Die Gründe für das zunehmende Interesse am Konzept der Transparenz in den letzten Jahrzehnten sind zahlreich. Sie basieren jedoch alle auf der Beziehung, die die Verwaltung mit den Bürgern unterhält.

Der Erste Grund baut auf der Tatsache auf, dass die Information heute eine wichtige Rolle für die Verwaltung spielt. Die Verwaltung sammelt Informationen bei der Bevölkerung, um ihren Verpflichtungen nachkommen zu können. Die Information bekommt für die Verwaltung auch einen immer grösseren Wert, ist sie doch nicht mehr nur eine Ressource unter vielen für die Erledigung der Arbeit der Verwaltung. Vielmehr wurde sie zu einer zentralen Ressource, ohne welche die Verwaltung ihre Arbeit nicht mehr verrichten könnte. Die Ressource „Information“ ist jedoch oft sehr unsymmetrisch verteilt, ist sie doch zum grössten Teil in den Händen der Verwaltung. Gibt nun die Verwaltung dem Bürger die Möglichkeit, an diese in ihrem Besitz befindliche Information zu gelangen, trägt sie zu einem besseren Gleichgewicht der Information bei. Dazu kommt, dass das Besitzen der Information gleichzeitig auch Macht bedeutet. Mit dem Zugang zur Information werden auch neue Machtverhältnisse geschaffen.

⁶ „Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“ Artikel 19, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948.

⁷ „Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hat die Bürokratie (oder der Herr, der sich ihrer bedient), die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern [...] durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten [...]“ (Weber 1922).

Ein zweiter Grund für das wachsende Interesse am Konzept der Transparenz ist, dass man sich von ihr eine Verbesserung der Beziehung von Bürger und Verwaltung erhofft. Die letzten Jahre waren geprägt durch hohe Staatsverschuldung, Korruptionsvorwürfe, einem Verlangen nach mehr Wahrnehmen der Verantwortung durch die Verwaltung und die Politiker (accountability) und einem allgemeinen Klima des Vertrauensverlustes in die Verwaltung. Man erhofft sich, durch den vereinfachten Zugang für die Bevölkerung zur Information und eine generelle Offenheit seitens der Verwaltung, diesen Problemen entgegenwirken zu können.

Ein weiterer Punkt ist, dass durch die Transparenz auch das Interesse für und die Beteiligung am staatlichen Handeln gefördert werden kann, wodurch dann das Vertrauen in die Behörden gesteigert wird. Denn gibt man der Bevölkerung die Möglichkeit an der Entwicklung und Ausführung von staatlichen Aktionen teilzunehmen, bekommt der Bürger auch automatisch das Gefühl, den Staat und sein Handeln besser zu verstehen. Eine aktive Beteiligung der Bevölkerung ist jedoch nur möglich, wenn diese auch genügend Information von guter Qualität zur Verfügung hat, oder wenn sie wenigstens die Möglichkeit bekommt, diese Information zu verlangen.

Schliesslich kann die Transparenz auch zur Erreichung einer höheren Wirksamkeit und Effizienz innerhalb der Verwaltung führen. Man kann davon ausgehen, dass eine Verwaltung, die weiss, dass sie verpflichtet ist, eigene Informationen zugänglich zu machen, auch verantwortungsbewusster handelt. Die Idee ist, dass man, wenn man beobachtet wird, besser arbeitet, als wenn sich alles im Verborgenen und in der Verschwiegenheit abspielt. Zudem ist die Verwaltung gezwungen, ihre Information besser zu ordnen, um diese möglichst schnell der Bevölkerung zur Verfügung stellen zu können.

Diese Gründe kann man unter den Stichworten Kontrolle, Partizipation und moderne Verwaltung zusammenfassen. Diese Gründe für Transparenz sind stark verbunden und führen schliesslich alle zum gleichen Punkt: zur Stärkung der Legitimität des Handelns des Staates.

2.2 FORMEN DER TRANSPARENZ

Die Transparenz kann verschiedene Formen annehmen. Eine Präsentation dieser verschiedenen Formen der Transparenz findet sich unter anderem im Werk von Hood (2006) wieder. Im Rahmen dieser Arbeit unterscheiden wir in Anlehnung an Pasquier und Villeneuve (2005: 5f) jedoch nur zwischen vier verschiedene Formen der Transparenz, die heute zu beobachten sind:

Es gibt einerseits die Transparenz betreffend Budget und Buchführung wo es um die Offenlegung des Ursprungs und der Verwendung der öffentlichen Gelder geht. Diese Offenlegung beinhaltet sowohl das offizielle Informieren durch Seiten der Verwaltung über die Geldflüsse, als auch die Kontrolle durch externe Instanzen.

Eine weitere Form ist die Transparenz in Hinsicht auf das Funktionieren einer Organisation. Damit sind die Kenntnisse über eine Organisation und ihr Arbeiten (Arbeitsprozesse und Abläufe, Regeln und Kriterien für Entscheidungen) gemeint. Dabei geht es weniger um das Endprodukt der Verwaltungsarbeit, als viel mehr um den Herstellungsprozess dieses Produktes. Dieser Form der Transparenz ordnet man ebenfalls die von der Verwaltung durchgeführten Wahlprozesse und die Öffentlichkeit der Sitzungen verschiedener interner Kommissionen zu.

Die Transparenz bezüglich des Handelns und der Verantwortung der Verwaltung meint die Fähigkeit der Verwaltung, den Sinn ihrer Entscheidungen und ihres Handelns zu kennen und diesen auch erklären zu können. Es ist auch die Fähigkeit die gesamte Verwaltung, sich ihrer Verpflichtungen bewusst werden zu können.

Schliesslich gibt es die Transparenz betreffend die sich im Besitz der Verwaltung befindlichen Dokumente. Wir denken hier an den öffentlichen Zugang zu all den Dokumenten die die Verwaltung besitzt. Dies können eigene Personendaten sein oder auch Dokumente, die in keinem direkten Zusammenhang mit dem Gesuchsteller stehen. Es braucht kein bestimmtes Motiv für die Konsultation.

All diese Formen der Transparenz lassen sich unter dem Begriff der administrativen Transparenz zusammenfassen. In dieser Arbeit interessieren wir uns jedoch hauptsächlich für die zuletzt beschriebene Form, die den Zugang zu Dokumenten gewährleistet und auch mit dem Begriff des Öffentlichkeitsprinzips gleichgesetzt wird. Dieser Punkt ist im Kanton Bern ein Teil des Informationsgesetzes, auf das wir später eingehen werden.

2.3 BESTANDTEILE DES ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP

Das Öffentlichkeitsprinzip ist auch in anderen Ländern kodifiziert und die entsprechenden Gesetze haben alle gewisse Gemeinsamkeiten betreffend die Punkte, die sie regeln:

- *Die zugänglichen Informationen:* Die Gesetze präzisieren jeweils, welche Informationen oder Dokumente, die diese Informationen enthalten, der Bevölkerung zugänglich gemacht werden, ohne dass der Gesuchsteller seine Anfrage begründen muss. Diese Dokumente können ganz verschiedene Formen haben, wie Berichte, Protokolle, Notizen, Briefe, E-Mails, oder sogar nicht schriftlich festgehaltenen Informationen, wie Telefongespräche. Ebenfalls muss definiert werden, ob sich die Regeln nur auf bereits fertig gestellte Dokumente, definitive Fassungen, beziehen, oder ob auch noch in Erarbeitung stehende Dokumente davon betroffen sind.
- *Die Hilfe Seitens des Staates für die Suche nach Information:* Bedenkt man die grosse Komplexität der Regierungstätigkeiten, wäre es illusorisch von den Bürgern zu erwarten, dass sie wissen, welche Dokumente durch die Verwaltung vorbereitet werden und in die man Einsicht verlangen könnte. So gibt es einige Länder oder Organisationen, die den Bürgern Listen oder sogar Schalter zur Verfügung stellen, die darüber informieren, welche Arten von Dokumenten durch die Verwaltung produziert werden.
- *Die Frist, innerhalb welcher die Information ausgehändigt werden muss:* Die meisten Gesetze schreiben den Regierungen oder der betroffenen Institution einen Zeitrahmen vor, innerhalb dessen sie auf die Anfrage antworten muss. Eine Organisation kann in solchen Fälle die Antwort nicht unendlich lange hinauszögern. Dies ist wichtig, berücksichtigt man die Tatsache, dass Information mit der Zeit oft ihren Wert verliert.
- *Die Kosten der Nachforschungen:* Die Gebühren für eine Auskunft sind im Gesetz vorgesehen. Wenn die Nachforschungskosten, oder der administrative Aufwand, eine gewisse Stufe erreicht haben (Zeit, Reproduktionen), kann die Behörde einen Kostenbeitrag verlangen. Jedoch müssen diese Kosten in einem vernünftigen Rahmen bleiben, besteht doch sonst die Gefahr, gewisse Bürger ihres Rechts zu berauben.
- *Die Ausnahmen:* Selbst wenn sich die Gesetze in den meisten Fällen auf die gesamte Verwaltung beziehen, gibt es immer auch Ausnahmen bezüglich gewisser Organisationen oder vor allem gewisser Art von Information. In den meisten Fällen betreffen diese Ausnahmen den Persönlichkeitsschutz oder die Staatssicherheit.
- *Rekurswege und Aufsichtsbehörden:* Die Gesetze sehen auch eine Rekursmöglichkeit vor für den Fall, dass die Verwaltung nicht im gesetzten Zeitrahmen eine Anfrage beantwortet, diese ablehnt, die in Rechnung gestellten Kosten zu hoch erscheinen etc. Solch ein Rekurs kann zuerst verwaltungsintern oder direkt vor einem Gericht eingereicht werden. Einige Gesetzgebungen sehen eine

unabhängige Aufsichtsbehörde in Form eines „Commissioner“ (Kanada, Grossbritannien) oder eines „Beauftragten“ (Schweiz) vor.

Diese Merkmale decken sich in grossen Teilen mit den vom Ministerrat des Europarats herausgegebenen Empfehlungen, die eine Art von Anforderungsstandards für Informationsgesetze festlegen. So sind darin Empfehlungen enthalten betreffend die „Anwendbarkeit von Informationszugangsgesetzen auf öffentlichen Stellen auf allen Ebenen unter Einbezug solcher privater Stellen, die öffentliche Aufgaben erfüllen oder hoheitlich tätig werden; ein *weiter Dokumentenbegriff* [...]; die diskriminierungsfreie Einräumung des *allgemeinen Zugangsrechts*; in einem *Gesetz* präzisierte *Ausnahmeregelung* [...]; der Gebrauch einer *Anwendungsregel*, nach der diese Ausnahme nur dann angewendet werden, wenn diese Interessen tatsächlich oder wahrscheinlich beeinträchtigt werden [...]; eine *Verfahrensgestaltung* [...]" (Burkert 2008: 372).

Bevor wir zur Analyse der Artikel 27 bis 31 des bernischen Informationsgesetzes kommen, möchten wir noch einen kurzen Blick in die Vergangenheit werfen und mit einigen Worten die Entwicklung der Gesetzgebung in diesem Bereich auf internationaler Ebene und in der Schweiz beschreiben.

2.4 DAS ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP IN EINER INTERNATIONALEN UND NATIONALEN PERSPEKTIVE

Heute bezeichnet man allgemein das schwedische *Tryckfrihetsförordningen* (wörtlich: Druckfreiheitsverordnung) vom Dezember 1766 als erste Regelung, die das Öffentlichkeitsprinzip einführte. Genauer legte das Gesetz den Grundstein für die Pressefreiheit.

Die Frage der Informationsfreiheit⁸ geriet dann bis nach dem zweiten Weltkrieg wieder in Vergessenheit, mit Ausnahme von Kolumbien, wo seit 1888 eine ähnliche Regelung wie in Schweden, in Kraft ist. 1949 wurde das Gesetz in Schweden zu einem Teil der Verfassung und in der Folge führten weitere skandinavische Länder (Finnland 1951, Norwegen und Dänemark 1970) das Öffentlichkeitsprinzip auf Gesetzesebene ein.

Für die weitere Verbreitung des Öffentlichkeitsprinzips war die Entwicklung in Amerika entscheidend. Nach einem grossen Einsatz der amerikanischen Presse und dem Abgeordneten John Moss, unterzeichnete Präsident Lyndon Johnson 1966 den Freedom of Information Act. Das Gesetz kannte zahlreiche Veränderungen, so zum Beispiel 1974 nach der Watergate-Affaire mit dem Privacy Act Amendments. Die weiteren Änderungen traten jeweils auf Grund von technologischen (z.B. Internet) oder politischen (z.B. Krieg gegen den Terrorismus) Entwicklungen ein. Diese Änderungen verliefen in entgegengesetzte Richtungen; wenn das Internet den Zugang zur Information eher erleichterte, hatte der Krieg gegen den Terrorismus eine restriktivere Regelung zur Folge.

Ebenfalls erwähnenswert ist der Fall der Provinz Quebec. Auch wenn es sich hierbei nicht um nationale Bestimmungen handelt, ist das Besondere an dieser Regelung von 1982, dass sie den Datenschutz und den Informationszugang in einem und demselben Gesetz behandelt und gleichzeitig eine einzige Institution einführt, die für die Anwendung verantwortlich ist⁹. Lange haben nämlich gerade diese beiden Prinzipien, Informationszugang und Datenschutz, sich unabhängig voneinander entwickelt, oft war sogar die Verantwortung für die entsprechenden Gesetzgebungen unterschiedlichen Institutionen anvertraut. Somit konnte es zu Konflikte zwischen diesen beiden unterschiedlichen Prinzipien kommen.

⁸ Für Fragen der Terminologie der verschiedenen Gesetze zum Thema, cf. Burkert 2008: 359f.

⁹ Commission d'accès à l'information du Québec.

Überhaupt war die lange Tradition des Datenschutzes in Europa ein Argument gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Das lässt sich auch damit erklären, dass Datenschutz und Informationszugang unterschiedlichen Traditionen entspringen. Der Datenschutz entwickelte sich aus der Konfrontation der Individualrechte mit der technologischen Entwicklung. Der Informationszugang findet seinen Ursprung hauptsächlich in grundsätzlichen Überlegungen betreffend die Rolle der Transparenz in einer demokratischen Gesellschaft. Schliesslich führten Frankreich und die Niederlande 1978 in Europa entsprechende Gesetze ein. Im internationalen Vergleich folgten 1982 Australien und Neuseeland, 1983 Kanada. Die nächsten Schritte in Europa wurden erst nach der Auflösung und Öffnung der Länder mit autoritären Regierungsformen unternommen: so kamen 1992 Spanien, 1993 Griechenland und Portugal zu ihren ersten Informationsfreiheitsgesetzen, später folgten die osteuropäischen Länder. Zu den letzten Ländern in Europa mit entsprechenden Gesetzgebungen gehören schliesslich 2005 Grossbritannien und 2006 Deutschland. Diese beiden Regelungen traten noch nach der *Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission* vom Mai 2001 in Kraft, und stehen sicherlich unter deren Einfluss.

Die Schweiz kennt mit dem *Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung*¹⁰ seit 2004 (in Kraft seit Juli 2006) eine Gesetzgebung auf nationaler Ebene in diesem Bereich. Davor tat sich aber schon einiges auf kantonaler Ebene. So hat der Kanton Bern¹¹ seit 1993 das Öffentlichkeitsprinzip in der Verfassung verankert und ein entsprechendes Ausführungsgesetz dazu erlassen. Diesem Beispiel folgte Appenzell Ausserrhoden¹² 1996, Genf¹³ und Solothurn¹⁴ 2001, Jura¹⁵ und Waadt¹⁶ 2002, Aargau¹⁷ und Uri¹⁸ 2006, Neuenburg¹⁹ und Zürich²⁰ 2007, Schwyz²¹ 2008. Die Kantone Glarus²² und Schaffhausen²³, kennen ebenfalls ähnliche Bestimmungen, jedoch keine Spezialgesetze. Die Kantone Basel-Landschaft²⁴, Basel-Stadt²⁵, Freiburg²⁶ und St. Gallen²⁷ haben entsprechende Regelungen in der Verfassung und erarbeiten die dazugehörigen entsprechende Gesetze. Der Kanton Wallis²⁸ behandelt ein entsprechendes Gesetz zur Zeit im Parlament.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden wir auf das Informationsgesetz des Kantons Bern näher eingehen, ein Gesetz, das in der Schweiz eine Pionierrolle spielte.“

¹⁰ SR 152.3.

¹¹ Art. 17 Abs. 3 und Art. 70 der Kantonsverfassung; Gesetz über die Information der Bevölkerung (IG) vom 2. November 1993.

¹² Art. 12 Abs. 3 und 67 Kantonsverfassung; Gesetz über Information und Akteneinsicht vom 28. April 1996.

¹³ Loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) vom 5. Oktober 2001.

¹⁴ Art. 11 Abs. 3 Kantonsverfassung; Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG) vom 21. Februar 2001.

¹⁵ Loi sur l'information et l'accès aux documents officiels vom 4. Dezember 2002.

¹⁶ Art. 17 Abs. 2 lit. c Kantonsverfassung, Loi sur l'information (LInfo) vom 24. September 2002.

¹⁷ § 72 Abs. 1 und 2 Kantonsverfassung; Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006.

¹⁸ Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeG) vom 26. November 2006.

¹⁹ Art. 18 Kantonsverfassung; Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE) vom 28. Juni 2006.

²⁰ Art. 17 Kantonsverfassung; Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007.

²¹ Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz, angenommen in Volksabstimmung 24. Februar 2008.

²² Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOG) vom 2. Mais 2004.

²³ Art. 47 Abs. 3 Kantonsverfassung; Art. 8a und 8b Organisationsgesetz vom 18. Februar 1985.

²⁴ § 55 Kantonsverfassung.

²⁵ § 75 Kantonsverfassung.

²⁶ Art. 19 Abs. 2 und 88 Kantonsverfassung.

²⁷ Art. 60 Kantonsverfassung.

²⁸ Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (GIDA).

3 HINTERGRÜNDE UND ZIELE DES GESETZES

3.1 ENTSTEHUNG

Der Kanton Bern kannte schon vor dem Inkrafttreten des Informationsgesetzes eine Stelle, die für die Information der Bevölkerung zuständig war: Das 1963 gegründete Amt für Öffentlichkeitsarbeit. Dieses Amt war das erste seiner Art in der Schweiz und wurde zu einem Zeitpunkt geschaffen, als der Jurakonflikt die Schwelle des gewaltfreien Streites überschritten hatte. Das Amt für Öffentlichkeitsarbeit war zu diesem Zeitpunkt weniger eine neutrale Informationsstelle, als ein Propagandaorgan gegen die Separatisten (Farine-Hitz 2000: 26).

Die Arbeit für dieses Amt wurde immer grösser und die Anzahl der Mitarbeiter nahm ebenfalls zu. 1980 wurde es zum Amt für Information, dessen Arbeit durch die Verordnung über die Information der Bevölkerung vom 13 August 1980 geregelt wurde. Zum ersten Mal wurde eine offizielle Stelle beauftragt, professionell Information zu Händen der Medien zu produzieren. Somit wurde es zur Hauptaufgabe dieses Amtes, die Bevölkerung über die Tätigkeit der Regierung und der Verwaltung zu informieren, ausser wenn grössere private oder öffentliche Interessen vorliegen, die eine Geheimhaltung verlangen. Die Schöpfung dieses Amtes kann als den Beginn der aktiven Information im Kanton Bern angesehen werden.

Doch trotz der Arbeit dieses Amtes war der Kanton Bern nicht von Kommunikationsproblemen gefeit. Im Spätsommer 1984 brachte der Finanzrevisor Rudolf Hafner das zu Tage, was später als die Finanzaffäre in die Geschichte eingehen sollte. Zu diesem Zeitpunkt wurden verschiedene Unregelmässigkeiten publik, wie private Reisen von Kantonsangestellten, die durch mehr oder weniger geheime Kassen finanziert wurden, oder auch die finanzielle Unterstützung einer Anti-Separatistischen Gruppierung der Gemeinde Laufen. Durch diese Enthüllungen wurde der Glaubwürdigkeit der Berner Regierung arg geschadet. Dies umso mehr, als nicht sie über ihr Fehlverhalten berichtete, sondern Hafner, als Revisor der Finanzkontrolle des Kantons Bern, allen Mitgliedern des Grossen Rates einen 23seitigen Bericht zukommen liess, in dem er das Fehlverhalten des Regierungsrats bezüglich der Zweckentfremdung von Lotteriede- und Fondsgeldern, Verletzungen des Finanzhaushaltsgesetzes und weitere Finanzmanöver aufdeckte. 1985 wurde ein weiterer Teil des Ausmasses der Affäre bekannt, das Konto „Unvorhergesehenes“, mit welchem Beiträge an Parteien und Verbände geleistet wurden, oder das als Zustupf diente, falls man Ratsdebatten über Nachtragskredite vermeiden wollte.

Diese Finanzaffäre hatte mehrere Konsequenzen. Neben der Tatsache, dass es 1986 bei den Gesamterneuerungswahlen in den Regierungsrat zu einer kompletten Neuverteilung der Sitze kam und dass 1989 die Abstimmung über die Abtrennung der Gemeinde Laufen wiederholt werden musste (nach der Bekanntgabe der grossen Geldmengen, die von der Berner Regierung ins Laufental geflossen sind), kann auch die Motion Büschi von 1987, die ein Mediengesetz forderte, im weitesten Sinne als eine Konsequenz der Finanzaffäre angesehen werden. 1988 wurde diese Motion als Postulat überwiesen. Im November 1989 wurde durch den Regierungsrat eine ausserparlamentarische Expertenkommission unter der Leitung von Professor Ulrich Zimmerli eingesetzt, die ein Mediengesetz ausarbeiten sollte. In ihrer Arbeit weitete die Kommission ihren ursprünglichen Auftrag in mehreren Punkten aus. So stellte sie sich die grundsätzliche Frage der Information der Bevölkerung und der Bedürfnisse der Medien. Die Kommission legte schliesslich dem Regierungsrat einen Entwurf für ein Informationsgesetz vor, welchen dieser im März 1992 zuhanden des Grossen Rates verabschiedete. Der Entwurf wurde in

erster Lesung nur dank dem Stichentscheid der Ratspräsidentin, einer ehemaligen Journalistin, angenommen. Grund genug, die zweite Lesung hinauszuzögern und auf die Zeit nach der Annahme der neuen Kantonsverfassung, die das Öffentlichkeitsprinzip und die Informationspflicht fest schreibt, zu verschieben. Schliesslich stimmte der Grosse Rat dem Gesetz über die Information der Bevölkerung am 2. November 1993 zu. Das Gesetz trat am 1. Januar 1995 als erstes seiner Art in der Schweiz in Kraft.

Der ursprüngliche Auftrag der Kommission war es, ein Mediengesetz zu redigieren. Dies zeigt sich vor allem, wenn man die Zusammensetzung der Expertenkommission genauer unter die Lupe nimmt²⁹. Von den 22 Mitgliedern waren sechs als Journalist oder Redaktor direkt vom Gesetz betroffen; sechs hatten entweder als Mitglied der Direktion des Schweizerfernsehen, des Amtes für Information oder als Präsidentin der Medienkommission der Stadt Bern direkt mit Medien Kontakt. Des Weiteren waren zwei Medienjuristen (Denis Barrelet und Franz Zölch), ein Professor für Medienwissenschaften (Roger Blum), vier weitere Anwälte, sowie ein Vertreter der Gemeinden in dieser Kommission. Diese Zusammensetzung ist zu weiten Teilen für den stark medienorientierten ersten Teil des Informationsgesetzes „verantwortlich“. Zudem erklärt es die grosse Unterstützung der Medien für das Gesetz.

Wenn das Informationsgesetz doch ganz klar als ein Produkt der Motion Büschi und der Arbeit der Expertenkommission ist, so darf man nicht die Rolle der Verfassungsrevision unterschätzen, die zeitlich praktisch parallel zur Arbeit der Expertenkommission lief. Ohne auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung eingehen zu wollen ist es erwähnenswert, dass an dieser Verfassung mehrere Dozenten für öffentliches Recht der Universität Bern mitgearbeitet haben, „und das führte dazu, dass wir sehr viel Innovation in der Verfassung hatten“ (Interviewpartner), unter anderem das Öffentlichkeitsprinzip. Wie ein zweiter Gesprächspartner erklärte, wurde dieser Verfassungsprozess dann beinahe noch stärker als die Diskussion über das Gesetz. Die ist entschieden, kann man doch das Recht auf Akteneinsicht direkt aus der Kantonsverfassung ableiten, doch dazu mehr im nächsten Kapitel. Das Informationsgesetz ist auch eine Konsequenz der Vorkommnisse der achtziger Jahre, vielleicht auch schon dessen, was im Kanton Bern früher geschah, nämlich die ganze Diskussion betreffend die Information in der Jurafrage. Somit ist es auch nicht erstaunlich, dass das Gesetz ein Mittel war, um das verlorene Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung wieder herzustellen. Es war, um es mit den Worten einer der Gesprächspartner zu sagen, die „endgültige Läuterung“. Es wurde damit gezeigt, dass man einen Schritt in die Zukunft machen wollte. Dafür führte man diesen berühmten Paradigmenwechsel ein, der besagte, dass die Behörden im Dienste der Bürger stehen und sie grundsätzlich der Bevölkerung einen Zugang zur Verwaltung und den sich in ihrem Besitz befindlichen Informationen gewährleisten muss. Die Überlegung dahinter war auch, dass der offene Zugang zu Akten ein Recht ist, das in allen demokratischen Institutionen vorhanden sein sollte.

3.2 DISKUSSIONEN IM PARLAMENT

Bevor wir nun auf die Details des Gesetzes eingehen, interessieren wir uns für Reaktionen der verschiedenen Akteure auf den Gesetzesentwurf. Die Lektüre der Eintretensdebatte bringt verschiedene Argumente gegen das Informationsgesetz zu Tage. So war die SVP der Ansicht, dass eine gute Information der Bevölkerung nur möglich sei, wenn das Verhältnis zwischen den Journalisten und den Behörden auf Vertrauen basiere. Dieses Vertrauen könne nicht durch ein Gesetz geregelt werden und

²⁹ Cf. Anhang 1: „Zusammensetzung der Expertenkommission 1989“.

somit sei ein Informationsgesetz, das die aktive und passive Information der Bevölkerung regle, nicht nötig. Von Seiten der SVP bestand ebenfalls die Angst, dass durch die Informationstätigkeit die Interessen der Privatpersonen nicht gewährt würden. Ein dritter, von der SVP als problematisch angesehener Punkt ist die Gefahr für die Gemeindeautonomie, ist doch das Informationsgesetz auch für die Gemeinden gültig. Für die FDP „besteht heute kein echtes Bedürfnis mehr für ein Informationsgesetz“ (Journal du Grand Conseil 1992: 1411). Die CVP-Fraktion war der Meinung, dass eine Verordnung reichen würde und dass das Gesetz viel zu detailliert sei.

Natürlich gab es auch Stimmen, die für das Eintreten auf das Gesetz waren. So war den einen die Regelung auf Gesetzesebene wichtig, um nicht dem Regierungsrat alles zu überlassen, falls die Information nur auf Verordnungsebene geregelt würde; den anderen war ein detailliertes Gesetz wichtig, um den Richtern den Interpretationsspielraum zu beschneiden. Ein anderes Argument für das Gesetz im Parlament war die Erwartung von der Schaffung von mehr Transparenz und weniger Indiskretion. Zudem entstünde durch das Gesetz eine Rechtssicherheit für die Bürger und die Verwaltung. Somit wäre der Bürger nicht von guten Beziehungen abhängig um an die gewünschten Informationen zu gelangen, die Verwaltung wüsste aber auch, in welchem genau definierten Rahmen sie Informationen rausgeben dürfe.

Sieht man diese verschiedenen Argumente, ist es nicht weiter verwunderlich, dass nur gerade mit acht Stimmen Unterschied auf den Gesetzesentwurf eingetreten wurde. Wie einer der Interviewpartner gesagt hat, gab es einen grossen Skeptizismus gegenüber dem Gesetz und die Fronten waren klar strukturiert, so dass es kein „Nomensland“, keine Unentschiedene, gab. Selbst innerhalb der Regierung war einige Überzeugungsarbeit für das Gesetz zu leisten. Wie bereits erwähnt, fiel die Schlussabstimmung für die Annahme des Gesetzesentwurfs in erster Lesung nur dank dem Stichentscheid der Präsidentin positiv aus. Zu erwähnen ist, dass das Öffentlichkeitsprinzip kein Diskussionsthema war, oder jedenfalls wurde das Prinzip bei den Diskussionen nicht in Frage gestellt. Das ist auch nicht verwunderlich, hat doch das selbe Parlament zwei Tage zuvor das Recht auf Akteneinsicht in der neuen Verfassung festgeschrieben. Die einzige Frage, die sich stellte, war die, ob man ein Gesetz ausarbeiten wolle, das sich auf zwei Artikel einer Verfassung abstütze, die noch gar nicht in Kraft sei.

Diese Tatsache, dass das Öffentlichkeitsprinzip während den Parlamentsdiskussionen nicht mehr gross in Frage gestellt wurde, soll aber nicht über gewisse Ängste hinwegtäuschen, die vor der Einführung dieses Prinzips bestanden. Die eine war eine „Befindlichkeitsangst“, wie es einer der Gesprächspartner ausdrückte. Damit ist die Angst vor der Öffentlichkeit der Sitzungen (die dann jedoch weder für die Exekutive noch für die Kommissionen eintraf) und der Gemeindeversammlung gemeint. Es war die Angst, dass durch diese Öffentlichkeit der geschlossene Diskussionsraum als kreatives Forum für den Austausch von politischen Ideen verschwinden könnte. Eine weitere Angst war die der Gemeinden vor einem Mehraufwand des Gesetzes wegen. Eine Angst, die durch die Staatskanzlei ernst genommen wurde und der man bei Einführung des Gesetzes durch Informationsveranstaltungen für die Gemeindebeamten entgegenwirkte. Des Weiteren wurde den Gemeinden auch das Recht zugesprochen, „das Informationswesen entsprechend ihren Möglichkeiten“ zu organisieren (Art. 26 Abs. 2 IG). Diese Formulierung gibt den Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum.

Erwähnenswert ist, dass das Gesetz auf grossen Widerstand der Gemeinden stiess, jedoch kaum Opposition seitens der kantonalen Verwaltung zu beobachten war (Farine-Hitz 2000: 28).

Das Gesetz wurde schliesslich mit 69 gegen 19 Stimmen angenommen, bei etlichen Enthaltungen.

3.3 STRUKTUR UND ZIELE DES GESETZES

Das bernische Informationsgesetz ist in zwei Teile gegliedert, die mehrere Ziele verfolgen.

Der erste Teil, die Artikel 3 bis 13, befasst sich mit der Öffentlichkeit der Sitzungen. So hält das Gesetz fest, dass in der Regel die Sitzungen der Legislative öffentlich sind, die von Kommissionen oder der Exekutive sind nicht öffentlich. Das Ziel dieser Dispositionen ist die komplette Information des Publikums, sei es direkt bei öffentlichen Sitzungen, sei es indirekt durch die Medien, bei geschlossenen Sitzungen.

Auch im zweiten Teil des Gesetzes, in den Artikel 14 bis 31, der sich mit der Information des Bevölkerung auseinandersetzt, unterscheidet das Gesetz zwei Arten der Information.

Die Artikel 16 bis 26 befassen sich mit der aktiven Information, oder der Information von Amtes wegen. Wie der Vortrag zum Informationsgesetz (1992:2), oder anders gesagt die Botschaft, erläutert, verfolgt das Gesetz in diesem Bereich mehrere Ziele:

Erstens trägt eine offene Informationspolitik zu mehr Transparenz bei, schafft Vertrauen in den Staat und die Behörden, und erhöht die Glaubwürdigkeit des öffentlichen Handelns. Dieses in Bern vorgebrachte Argument, findet man meistens, wenn es um die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geht. So spricht die Botschaft zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls davon, dass es die Beziehung zwischen dem Staat und den Bürgern verbessern kann, da es das Vertrauen in die Behörden erhöht und somit auch ihre Tätigkeit besser akzeptieren kann. (2003: 1817). Jedoch wird dieses Argument auch in Frage gestellt; so zeigt beispielsweise O'Neill (2006: 75) auf, dass gewisse Institutionen nach der Einführung der Transparenz eher unter einem Vertrauensverlust leiden mussten. Roberts (2006: 119) vertritt die selbe Meinung, ist doch einerseits die Offenheit nur eine Komponente des Vertrauens, und andererseits bringen in Ländern wie Kanada und den USA die Informationszugangsgesetze nur selten schmeichelhafte Informationen über die Behörden zu Tage, womit sie das Vertrauen der Bevölkerung eher schwächen..

Zweitens müssen die Bürger informiert sein, wollen sie ihre demokratischen Rechte ausüben. In diesem Zusammenhang lässt sich die Information definieren als die Verbreitung des Wissens über all das, was zu den politischen und sozialen Kompetenzen der Bevölkerung beiträgt. Somit hilft die Information der Bevölkerung, sich eine eigene Meinung zu bilden. Dieser Aspekt ist in einem Staatssystem wie dem schweizerischen um so wichtiger, als die Bürger immer wieder dazu aufgefordert r, sich an Abstimmungen über politische und gesellschaftliche Themen zu äussern.

Betreffen diese zwei Ziele in erster Linie die aktive Information, führt das Informationsgesetz in den Artikel 27 bis 31 das Recht der Information auf Anfrage ein. Mit der Einführung dieses Rechtes, verfolgt der Gesetzgeber ein drittes Ziel. Der Vortrag zum Informationsgesetz legt dar, wie die Bevölkerung eine zunehmende Menge an Informationen, die durch eine wachsende Anzahl von Medien in einer immer grösseren Häufigkeit verbreitet wird, aufnehmen muss. Die Menge der Informationen nimmt zu, da der Staat sich je länger je mehr in die Bereiche einmischt, die wichtig sind für die Ausübung der demokratischen Rechte und Pflichten, aber auch in das berufliche und soziale Leben des Einzelnen. Deshalb ist es wichtig, dass der Bürger zu einem gegebenen Zeitpunkt Zugang zu den für ihn wichtigen Informationen in einer für ihn adäquaten Form erhalten kann. Wie der Vortrag weiter ausführt, ist dies vor allem wichtig für Informationen die nicht von öffentlichem Interesse sind, somit nicht von Amtes wegen veröffentlicht werden, aber trotzdem für gewisse Bürger von Interesse sein könnten.

4 DER GELTUNGSBEREICH DES GESETZES

4.1 DAS ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP ALS GRUNDRECHT

Wie bereits erwähnt, regelt das Informationsgesetz die Information in zwei Bereichen: die aktive und die passive Information. Beide Bereiche sind in drei verschiedenen Gesetzesnormen geregelt. Als erstes sind die Einsicht in amtliche Akten sowie die Informationspflicht der Behörden in der Kantonsverfassung festgeschrieben. So stipuliert diese für die Akteneinsicht: „Jede Person hat ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen“ (Art. 17 Abs. 3) und für die Informationspflicht: „Die Behörden müssen über ihre Tätigkeit ausreichend informieren“ (Art. 70). Die zweite Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Information der Bevölkerung vom 2. November 1993, auf welches wir bald genauer eingehen werden. Es kann als ein Ausführungsgesetz für die beiden erwähnten Verfassungsartikel gesehen werden. Die dritte Grundlage ist die Verordnung über die Information der Bevölkerung vom 26. Oktober 1994³⁰, die uns für die weitere Analyse nützlich sein wird. Sie regelt vor allem die zu respektierenden Prozeduren.

Die Tatsache, dass die Einsicht in amtliche Akten im Kanton Bern ein Grundrecht ist, das die Bürger also einen verfassungsmässigen Anspruch auf Akteneinsicht haben, gibt dem Recht einen ganz besonderen Stellenwert. Grundrechte müssen von all denen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, respektiert werden (Art 35. Abs. 2 BV).³¹ Grundrechte können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden, was heisst, dass auch der Zugang zur Information eingeschränkt werden kann. Die Spielregeln für die Einschränkung der Grundrechte basieren ebenfalls auf der Bundesverfassung. So braucht es eine gesetzlich Grundlage (Art 36 Abs. 1 BV), damit ein ausreichendes rechtsstaatliches und demokratisches Fundament vorhanden ist. Die Beschränkung der Grundrechte muss zudem durch ein öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) gerechtfertigt sein. Dafür muss zuerst abgeklärt werden, ob es beim Eingriff wirklich um die Wahrung des öffentlichen Interesses geht (Interessenqualifikation), und ob zweitens das öffentliche Interesse wirklich geeignet ist, den Eingriff im konkreten Fall zu rechtfertigen (Interessenselektion). Schliesslich müssen Eingriffe in das Grundrecht verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV) sein. Der Gesetzgeber kann bestimmte Bereiche vom Öffentlichkeitsprinzip ausschliessen. Jedoch kann ein solcher Ausschluss, wegen dem Grundrechtscharakter des Öffentlichkeitsprinzips, einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle unterworfen werden. Im Falle der abstrakten Normenkontrolle will das heissen, dass die Rechtsnorm in einem objektiven Verfahren, losgelöst von einem konkreten Rechtsstreit, auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung geprüft wird. Bei der konkreten Normenkontrolle wird untersucht, ob eine bestimmte Norm in einem konkreten Einzelfall verfassungsmässig ist. Somit bekommt dieses Recht eine sehr starke Position, was auch dessen Durchsetzbarkeit erleichtern sollte.

4.2 AKTIVE UND PASSIVE INFORMATION

Wie bereits erwähnt, befassen wir uns nun genauer mit dem Gegenstand dieses Gesetzes. Der erste Teil³² regelt die Öffentlichkeit der Sitzungen des Grossen Rates und der Gemeindeversammlung sowie den Ausschluss der Öffentlichkeit von Kommissionssitzungen und Regierungsratssitzungen. Der

³⁰ BSG 107.111.

³¹ Artikel der auch für die Kantone gilt.

³² Art. 3 -13 IG.

zweite Teil des Gesetzes befasst sich mit der Information der Bevölkerung³³ und unterscheidet zwischen der Information von Amtes wegen und der Information auf Anfrage. Auch wenn wir uns in dieser Arbeit vor allem mit der passiven Information befassen, seien hier ein paar Worte zur aktiven Information oder zum Informationsauftrag der Behörden vorausgeschickt. Wie bereits erwähnt, erteilt die Bernische Kantonsverfassung den Behörden den Auftrag zu informieren. Dieser Auftrag wird im Informationsgesetz konkretisiert: Artikel 16, Absätze 1 und 2 stipulieren:

¹ Die Behörden des Kantons informieren über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

² Die Information erfolgt den Umständen entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar.

Wie der Vortrag zum Gesetz (1992: 5) ausführt sind die Behörden nicht verpflichtet, über alle Tätigkeiten Auskunft zu geben. Das allgemeine Interesse muss vorhanden sein, damit die Auskunftspflicht besteht. Wenn die Information nicht von allgemeinem Interesse ist, sondern punktuell, sind die Bestimmungen der Information auf Anfrage zu verwenden. Der Grundsatz in diesem Bereich ist in Artikel 27 Absatz 1 des Informationsgesetzes festgelegt:

Jede Person hat ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interesse entgegenstehen. Der weitergehende Schutz von Personendaten in der besonderen Gesetzgebung bleibt vorbehalten.

Wie der Vortrag festhält (1992: 7), ist es dieser Artikel, der einen Wechsel der Prinzipien, den berühmten Paradigmenwechsel, einführt. Galt früher das „Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt“, so ist nun das „Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt“ die Regel.

4.3 BETROFFENE BEHÖRDEN

Das Gesetz gilt sowohl für die kantonalen Behörden als auch für die Gemeindebehörden (Art. 2 Abs. 1). Es definiert die Behörden in Artikel 2 Absatz 2:

a Organe des Staates, seiner Anstalten und seiner Körperschaften,

b Organe der Gemeinden, ihrer Anstalten und von Körperschaften, die dem Gemeindegesetz unterstellt sind, und

c Private, soweit sie in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben tätig sind.

Diese Definition ist die selbe, wie man sie im Artikel 2, Absatz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege³⁴ wieder findet. Die öffentlichen Anstalten (z.B. Gebäudeversicherung, Kantonbank) sind davon ausgenommen, denn sie haben keine Verfügungsgewalt. Trotzdem sind auch sie der aktiven Information verpflichtet. Dies Aufgrund von Artikel 19 des Informationsgesetzes. Regierungsrat Annoni führte dies auch während den Diskussionen im Grossen Rat zusätzlich aus. „Autrement dit, la loi soumet les organes de l'Etat et communes mentionnés à l'article 2 à l'obligation d'informer et aux exigences de l'informations sur demande; par contre, la loi en vertu de cette disposition spéciale que constitue l'article 19, soumet uniquement les entreprises publiques à l'obligation d'informer, mais non pas celle d'informer sur demande (Journal du Grand Conseil 1992 : 1415). Der Vorteil dieser Definition ist, im Gegensatz zu einer ausführlichen Liste der unterstellten Behörden der, dass das Gesetz bei der Bildung neuer Organisationseinheiten nicht geändert werden muss.

Das Gesetz spricht auch ausdrücklich davon, dass Akten, die im Auftrag des Bundes angelegt oder verwaltet werden, ebenfalls dem Informationsgesetz unterstellt sind, sofern das Bundesrecht nichts anderes vorsieht (Art. 27 Abs. 2).

³³ Art. 14-31 IG.

³⁴ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23. Mai 1989, BSG 155.21.

4.4 NUTZNIESSER

Schaut man nun auf die Seite der Nutzniesser dieses Gesetzes, so sagen bereits sein Titel als auch Artikel 1, dass es sich um ein Gesetz handelt, das die ganze Bevölkerung anspricht. Des Weiteren besagt auch der bereits zitierte Artikel 27 Absatz 1, dass „jede Person“ ein Recht auf Akteneinsicht hat. Der Vortrag (1992: 7) führt aus, dass es sich dabei um interessierte Personen handelt, die kein spezielles Interesse vorweisen müssen. Diese Aussage findet sich auch in der Informationsverordnung bestätigt. „[...] Das Gesuch muss nur bestätigt werden, wenn es die besondere Gesetzgebung vorsieht“ (Art. 9 Abs. 2 IV). Durch diese Regelung kehrt sich die Beweisführung. Von nun an muss nicht mehr der Gesuchsteller den Beweis erbringen, dass er ein Interesse an den Dokumenten hat, sondern die Behörden müssen den Beweis erbringen, dass es überwiegende private oder öffentliche Interessen gibt, die ein Aushändigen bestimmter Akten verunmöglicht.

4.5 BETROFFENE DOKUMENTE UND AUSNAHMEN

Bei den Dokumenten in die Einsicht genommen werden kann, handelt es sich „um amtliche Akten“ (Art. 27 Abs. 1 IG). Dieser Begriff wird im Vortrag zur Verordnung als Dokumente, die die offizielle Aktivitäten der Behörden reflektierten, definiert. Persönliche Notizen der Mitarbeiter sowie interne, nicht abgeschlossene Dokumente sind keine amtliche Akten, ausser wenn sie direkt als Entscheidungsgrundlage gedient haben (1994: 2). Das Gesetz sagt nicht aus, auf welchem Informationsträger das Dokument aufgezeichnet sein muss (Papier, Ton, Fotos). Jedoch gibt auch in diesem Fall der Vortrag zur Verordnung weitere Auskunft. Er erwähnt, dass in der aktuellen Rechtsprechung sowohl direkt wahrnehmbare Daten (Schriftliches, Illustrationen, Pläne, Karten, Fotografien etc.), als auch Daten, die nur mit der Hilfe von technische Mitteln (Mikrofilme, Bild- und Tonaufnahmen, Informatikdatenträger etc.) gelesen werden könne, als Dokumente gelten. Wichtig sei es, dass es ein ‚Produkt‘ gibt, das einfach vorhanden oder zu vervielfältigen ist (1994: 2). Die Gesetzesnormen sehen keine Details vor, betreffend das Stadium in welchem sich ein Dokument befinden muss, damit es eingesehen werden kann. Es spricht nicht ausdrücklich, so wie das beispielsweise auf Bundesebene der Fall ist, von fertig gestellten Dokumenten (Art. 5 Abs. 3 lit. b BGÖ). Die im Rahmen dieser Arbeit geführten Gespräche zeigen, dass es sich um fertig gestellte Dokumente handelt. Diese Empfehlung befindet sich auch in der Checkliste, die den Gemeinden und der Kantonsverwaltung verteilt wurde³⁵. Eine Einschränkung in diesem Sinn kann auch aus Artikel 29 des Informationsgesetzes herausgelesen werden, der „Fallgruppen“ (Nuspliger 2005: 48) bildet, zu den möglichen Situationen, in welchen die Akteneinsicht verweigert werden kann:

- ¹ Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn
- a* durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde;
 - b* der Bevölkerung auf andere Weise Schaden zugefügt wurde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit;
 - c* bei der Behörde ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde.

- ² Als überwiegende private Interessen gelten insbesondere
- a* der Schutz des persönlichen Geheimbereichs;
 - b* der Persönlichkeitsschutz in nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Justizverfahren, ausser die Akteneinsicht rechtfertigte sich nach den Bestimmungen von Artikel 24 oder ergebe sich aus den Bestimmungen der Prozessgesetze.

³⁵ STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (1994) Checkliste Akteneinsicht in der Kantonalen Verwaltung.
STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (1994) Checkliste Akteneinsicht in Gemeinden.

c das Geschäftsgeheimnis oder das Berufsgeheimnis

Dieser Artikel ist im Vortrag ausführlich kommentiert und die Verordnung trägt ebenfalls zusätzliche Element für das bessere Verständnis dieses Artikels bei. So wird dort präzisiert, dass die Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung beachtlich sein muss. Es reicht nicht, dass das Thema in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird. Auch das ein Thema verspätet behandelt werden kann, weil es eine öffentliche Debatte gibt, ist kein ausreichender Grund für eine Verweigerung der Akteneinsicht. Zur Verhältnismässigkeit des Aufwands bringt nicht nur der Vortrag eine Erklärung, sondern auch die Verordnung (Art. 11 Abs. 2 IV):

Ein unverhältnismässiger Aufwand gemäss Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c IG liegt dann vor, wenn die Behörden mit ihren ordentlichen personellen Mitteln und ihrer Infrastruktur nicht in der Lage ist, das Einsichtsgesuch innert nützlicher Frist zu erledigen, ohne ihre Aufgabe zu vernachlässigen.

Der persönliche Geheimbereich beinhaltet laut dem bernischen Datenschutzgesetz³⁶ insbesondere den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand (Art. 3 Abs. 2 DSG). Artikel 28 des Informationsgesetzes spricht zusätzlich von besonders schützenswerten Personendaten, zu denen die Akteneinsicht die ausdrückliche Zustimmung der Betroffenen benötigt. Zum Definieren dieser Begriffe kann ebenfalls das Datenschutzgesetz hinzugezogen werden (Artikel 3 KD SG):

Besonders schützenswerte Personendaten sind Angaben über

a die religiöse, weltanschauliche oder politische Ansicht, Zugehörigkeit und Betätigung sowie die Rassenzugehörigkeit;

b den persönlichen Geheimbereich, insbesondere den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand;

c Massnahmen der sozialen Hilfe oder fürsorgerischen Betreuung;

d polizeiliche Ermittlungen, Strafverfahren, Straftaten und die dafür verhängten Strafen oder Massnahmen.

Jedoch ist das Vorhandensein von besonders schützenswerten Personendaten oder privatem Interesse nicht ausreichend um die Akteneinsicht zu verweigern. Als erstes müssen die Behörden versuchen, diese Daten abzudecken (Art. 12 IV). Ist dies nicht möglich, muss, wie bereits erwähnt, die Zustimmung der betroffenen Person eingeholt werden (Art. 28 IG und Art. 13 Abs. 1 IV). Die Behörden können immer noch die Einsicht verweigern, wenn die betroffene Person die Zustimmung ablehnt, diese Verweigerung angenommen werden muss oder das Einholen der Zustimmung einen zu grossen Verwaltungsaufwand bedeuten würde (Art. 13 Abs. 2 IV).

Diese Ausnahmen für das Recht auf Akteneinsicht werden in der bernischen Gesetzgebung sehr allgemein gehalten, vergleicht man es beispielsweise mit dem Bundesgesetz, das eine sehr ausführliche Liste enthält³⁷. So erwähnt das Bundesgesetz ausdrücklich die Gefährdung der innenren und äusseren Sicherheit, die Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen, die Beeinträchtigung Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen, die Gefährdung wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz und die Offenbarung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen. Sie sind aber im Wesentlichen die selben, wie man sie auch im internationalen Vergleich feststellen kann. Die Tatsache, dass die Ausnahmen nicht sehr detailliert aufgelistet sind, scheint, nach Aussage eines der Gesprächspartner, nicht speziell Probleme zu bereiten. Diese Regelung scheint sich in der Anwendung zu bewähren.

³⁶ Datenschutzgesetz (KD SG) vom 19. Februar 1986, BSG 152.04.

³⁷ Art. 7 – 8 BGÖ.

4.6 EINREICHEN DES GESUCHS

Werfen wir ein Blick auf das Verfahren, wie ein Akteneinsichtsgesuch eingereicht und welchen Anforderungen es gerecht werden muss. Das Gesetz spricht nur davon, dass Gesuche um Akteneinsicht schriftlich eingereicht werden müssen (Art. 30 Abs. 1 IG). Die Verordnung präzisiert, dass das Gesuchs zudem bei der zuständigen Behörde einzureichen ist und dass die Umschreibung der interessierenden Daten möglichst genau sein sollte (Art. 9 IV). Als zuständige Behörde gilt laut dem Vortrag zum Gesetz (1992: 8) entweder die Behörde, die sich um die Angelegenheit kümmert, oder die Behörde, die ein abgeschlossenes Dossier verwaltet.

4.7 BEHANDLUNG DES GESUCHS DURCH DIE BEHÖRDEN UND EINSICHTNAHME

Wenden wir nun unsere Aufmerksamkeit den Behörden zu, die das Gesuch behandeln müssen.

Das Gesetz und die Verordnung enthalten keine Bestimmungen über die Qualität der Information, die die Behörden zu liefern hat. Es gibt also keinen Anspruch auf eine komplette Antwort. Die Behörden im Kanton Bern sind auch nicht verpflichtet, der Bevölkerung eine Hilfe bei der Suche der Information zu leisten. Sie müssen auch keine Listen der Dokumente führen, die sie erstellen. Es gibt also keinen Registraturplan oder ähnliches, der der Bevölkerung die Suche nach Information erleichtern würde. Da die Behörden jedoch bereits sehr viel Dokumente ins Internet stellen, können diese direkt durch eine präzise Internetrecherche gefunden werden. Trotzdem kann man sich die Frage stellen, ob dies reicht.

Im Falle einer zu ungenauen Beschreibung können die Behörden bei der gesuchstellenden Person ergänzende Angaben verlangen. Die gesuchstellende Person kann dann in einer bestimmten Frist die nötigen Präzisierungen liefern. Tut sie dies nicht, wird ihr Gesuch als zurückgezogen eingestuft (Art. 10 Abs. 2 IV). Präzisierungen können jedoch nur schwer folgen, wenn die Person nicht genügend Informationen zur Verfügung hat.

Der Akt der Einsichtnahme im konkreten Fall geschieht im Kanton Bern in der Regel direkt in den Büros der Behörden, die sich mit der Sache befassen oder die Akten verwalten. Dies während den ordentlichen Öffnungszeiten oder den normalen Büroarbeitszeiten (Art. 16 Abs. 1 IV). Die Behörden können jedoch, in Abweichung von dieser Regel, auch Aktenkopien zusenden, und somit die Einsicht gewähren. Dies jedoch nur, wenn der Verwaltungsaufwand kleiner ist (Art. 16 Abs. 2 IV). Diese Regelung mutet ein wenig kompliziert an. In den meisten anderen kantonalen Gesetzgebungen werden die Einsicht vor Ort und das versenden von Kopien gleichgestellt. Die Tatsache, dass der Kanton Bern die Einsicht vor Ort als Regel festsetzt, lässt sich jedoch damit erklären, dass die bernische Gesetzgebung relativ „alt“ ist, und in einer Zeit gemacht wurde, als Fotokopien und andere Reproduktionsmechanismen (wie z.B. Scannen) noch nicht so selbstverständlich waren, wie das heute der Fall ist.

Was am bernischen Informationsgesetz im Vergleich zu anderen Gesetzen auch ein wenig speziell ist, ist die Tatsache, dass es keine Frist gibt, innerhalb welcher das Gesuch durch die Behörden behandelt werden muss. Das Gesetz stipuliert nur, dass die vorläufige Prüfung des Gesuches betreffend die Zuständigkeit unverzüglich erfolgen muss (Art. 10 Abs.1 IV). Was jedoch nachher geschieht, innert welcher Frist das Gesuch weiterbehandelt und die Antwort gegeben werden muss, ist durch das Gesetz und die Verordnung nicht vorgegeben. Das ist im Vergleich, beispielsweise mit den Öffentlichkeitsgesetz des Bundes³⁸, welches den Behörden eine Frist von 20 Tagen, in Ausnahmefällen verlängerbar,

³⁸ Art. 12 BGÖ.

einräumt, eher aussergewöhnlich. Man könnte auf die Idee kommen, dass, die Behörden mangels einer Frist das Beantworten eines Gesuches hinauszögern könnten, bis die Antwort für die gesuchstellende Person nicht mehr von Interesse ist, verliert Information doch im Verlaufe der Zeit oft ihren Wert. Jedoch beteuerte einer der Gesprächspartner, dass ihm kein Fall bekannt sei, wo sich jemand beklagt hätte, sein Gesuch sei dilatorisch behandelt worden. Er sah jedoch ein, dass eine Frist ein Mittel wäre, die Position der Bürger zu stärken.

Was die Kosten für die Beantwortung eines Gesuches anbelangt, können die Behörden für einen besonderen Aufwand eine Gebühr erheben (Art. 30 Abs. 2 IG). Die Regel ist, dass die einfache Konsultation der amtlichen Akten gratis ist. Laut dem Vortrag, können bereits für Kopien Gebühren erhoben werden. Bei besonderem Aufwand werden, wie bereits erwähnt, ebenfalls Gebühren erhoben. Jedoch müssen die Behörden die gesuchstellende Person informieren, falls diese, auf Grund ihres Gesuches, mit erheblichen Kostenfolgen zu rechnen hat (Art. 10 Abs. 3 IV). Diese Regelung ist nicht aussergewöhnlich und ähnliche Bestimmungen findet man in den meisten Gesetzen oder Verordnungen. Jedoch präzisiert beispielsweise die Verordnung zum Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, dass Gebühren unter 100 Franken nicht verrechnet werden (Art. 15 Abs. 1 VBGÖ).

4.8 TREITERLEDIGUNG UND AUFSICHTSORGAN

Was die Streiterledigung anbelangt, so richten sich die Verfahren nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Die nachfolgende Tabelle soll kurz zusammenfassend erklären, in welchen Fällen, welcher Beschwerdeweg offen ist und wer als zuständige Rekursinstanz fungiert.

Tabelle 1: Beschwerdeweg und Rekursinstanzen

Gesuch	Gesuch	Gesuch	Gesuch	Gesuch
↓	↓	↓	↓	↓
Abweisende Verfügung durch <i>Amtsstelle</i>	Abweisende Verfügung durch <i>Regierungsstatthalter</i>	Abweisende Verfügung durch <i>Staatsarchiv</i>	Abweisende Verfügung durch Anstalten und Körperschaften des Kantons oder Private	Abweisende Verfügung durch <i>Organ des Grossen Rates</i>
↓	↓	↓	↓	↓
Verwaltungsrechtsbeschwerde an übergeordnete Direktion	Verwaltungsrechtsbeschwerde an Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	Verwaltungsrechtsbeschwerde an Staatskanzlei	Verwaltungsrechtsbeschwerde an aufsichtnehmende Direktion	Verwaltungsrechtsbeschwerde an das Plenum
↓	↓	↓	↓	-
Verwaltungsgerichtsbeschwerde	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	
↓	↓	↓	↓	
Einheitsbeschwerde an Bundesgericht	Einheitsbeschwerde an Bundesgericht	Einheitsbeschwerde an Bundesgericht	Einheitsbeschwerde an Bundesgericht	

Die erste Rekursinstanz ist also jeweils die Direktion oder die Verwaltungseinheit, die die Aufsicht über die Stelle hat, die eine Akteneinsicht angelehnt hat. Abgesehen von den Verfügungen die durch ein Organ des Grossen Rates erlassen werden, können alle Verfügungen jeweils noch vor einer zweiten, oder sogar dritten Instanz angefochten werden.

Eine andere mögliche Lösung wäre ein Schlichtungsverfahren, wie es das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes kennt.³⁹ Zudem sei die Tatsache Beschwerde einzureichen schon ein genug starkes „Druckmittel“ um zur Information zu gelangen. Wenn es nach den Kritiker der Lösung des Bundes ginge, so wäre nur ein Verfahren wie es die skandinavischen Länder kennen, wo eine Ombudsperson eine starke Position inne hat und selber Nachforschungen durchführen und über die Verwaltung hinweg entscheiden kann, eine wirkliche Alternative zum Verfahren, das der Kanton Bern kennt.

Die Diskussion um einen Ombudsmann geht einher mit der Frage nach einem Aufsichtsorgan. Der Kanton Bern kennt kein ausdrückliches Aufsichtsorgan, welches für die Evaluation des Gesetzes oder für das Regeln von Streitfällen verantwortlich ist. Es gab während der ersten Lesung den Antrag auf eine Ombudsperson, der die Anwendung der Artikel 27-31 überwacht und dem Grossen Rat jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegt. Grossrat Jenni, der diesen Antrag stellte, wollte mit dieser Ombudsperson ein Pendant zum Datenschützer schaffen. Dieser Antrag wurde jedoch in der ersten Lesung mit der Begründung der fehlenden Notwendigkeit abgelehnt. Zudem sei der selbe Antrag bereits in der Kommission abgelehnt worden. Die Personen, die in den Interviews auf die Rolle der Ombudsperson angesprochen wurden, waren geteilter Meinung. So wurde von den einen die Meinung vertreten, dass eine solche Person nicht notwendig sei, dass die Bevölkerung auch ohne eine solche Person zu ihrem Recht käme. Wenn man dann jedoch eine Ombudsperson einsetzen wollte, sollte sie wenigstens auch genügend unabhängig sein. Eine andere Person bezeichnet es als „wünschenswert, dass man dort auch das Vertrauenspotenzial einer solchen Stelle ausschöpfen würde“. Die Stadt Bern, die unabhängig vom Informationsgesetz einen Ombudsmann hat, machte mit diesem sehr gute Erfahrungen, auch wenn er wenig direkt mit dem Informationsgesetz zu tun hat (Stadt Bern 2003: 5f). In der Stadt Bern übernimmt der Ombudsmann eine allgemeine „Informationsmediationsrolle“, generell in Fällen wo es zu Missverständnisse bei der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung kommt.

4.9 VORLÄUFIGE BILANZ

Nach dieser Analyse des Geltungsbereiches des Gesetzes, welche wir mit Hilfe des Gesetzestextes, der Verordnung, den entsprechenden Vorträgen, den Grossratsdiskussionen und einigen Informationen aus den geführten Interviews machten, versuchen wir eine erste Bilanz zu ziehen. Natürlich ist es schwierig über das Gesetz zu urteilen, beachten wir nur den Gesetzestext. Es ist wichtig, dass wir bei dieser Bilanz vor Augen halten, dass der Kanton Bern als erster Kanton, und auch vor der Bundesverwaltung, das Öffentlichkeitsprinzip einführte. Der Kanton Bern konnte sich zwar von Erfahrungen und Gesetzen im Ausland inspirieren lassen, gehört aber auch im europäischen Vergleich eher zu den Vorreitern, die nordischen Länder ausgenommen. Es ist auch wichtig, sich bewusst zu sein, dass das Gesetz seit seiner Entstehung so gut wie keine Änderungen erfuhr. Auch die Verordnung, abgesehen vom Titel 2a „Information in ausserordentlichen Lagen“, der 1998 eingefügt wurde, musste keine grundlegenden Veränderungen über sich ergehen lassen.

Vergleicht man das Gesetz mit anderen Normen im selben Bereich, ist es interessant zu sehen, wie wenig Platz das Öffentlichkeitsprinzip einnimmt. Auch sind, wie bereits erwähnt, die Gründe, die zu einer Verweigerung der Akteneinsicht führen können, sehr allgemein gehalten. Die Verordnung ergänzt diese Gründe nur sehr wenig. Man kann diese offene Liste als eine Gelegenheit für eine grosszügige Interpretation sehen, je nach dem Willen der Behörde zu Gunsten oder zu Ungunsten des Gestuchstellers. Die Tatsache, dass es keine Frist für die Beantwortung von Gesuchen gibt, kann als

³⁹ Art. 13 BGÖ.

Nachteil für die Bürger gesehen werden. Doch auch in diesem Fall ist es entscheidend wie die Anfragen gehandhabt werden. Sofern die Behörden trotz der fehlenden Frist in der Gesetzgebung rasch auf die Gesuche antworten, muss dieses Fehlen im Gesetz nicht als gravierend angesehen werden. Was die Dokumente betrifft, die dank dem Öffentlichkeitsprinzip eingesehen werden können, sind das in etwa die selben wie in anderen Kantonen. Es ist klar, dass das Gesetz nicht so weit geht, wie dies in anderen Ländern der Fall ist, dass zum Beispiel auch Telefonate protokolliert werden müssen und solche Protokolle Objekt einer Information auf Anfrage werden können. Das Bernische Recht geht jedoch weiter als das Bundesgesetz, das Dokumente, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzgebung verfasst wurden, vom Recht auf Akteneinsicht ausnimmt.

Als positiver Punkt muss die Art und Weise, wie das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern in der Gesetzgebung verankert ist, hervorgehoben werden. Dadurch, dass das Prinzip in der Kantonsverfassung als ein Grundrecht gilt wird es in eine starke Position gehoben, und dessen Durchsetzung wird vereinfacht. Der Zugang zu Dokumenten kann ohne eine klare gesetzliche Grundlage nicht mehr verweigert werden.

Ein zweiter positiver Punkt ist die Tatsache, dass das bernische Informationsgesetz sowohl die aktive als auch die passive Information in der selben Norm regelt. Wie eine der interviewten Personen sagte, waren die beiden Arten der Information während den Diskussionen in der Expertenkommission gleich wichtig. Dies ist bedeutungsvoll, sind doch die beiden Arten der Information aufeinander angewiesen, wenn sie effizient sein wollen. Zudem lassen sich diese zwei Typen der Information nicht trennen. Die Bedeutung der aktiven Information wird auch später noch zur Sprache kommen.

Nach dieser ersten Analyse des Gesetzestextes wollen wir uns nun der praktischen Anwendung zuwenden. Wir wollen sehen, wie die Bevölkerung von ihrem Recht auf Akteneinsicht Gebrauch macht. Wir untersuchen, in welchen Fällen es zu Konflikten kam, die zum Teil bis vor das Verwaltungsgericht weiter gezogen wurden. Und schliesslich fragen wir uns, welches die Reaktion der Verwaltung auf diesen Paradigmenwechsel war.

5 EINSICHTSGESUCHE UND STREITFÄLLE

5.1 STATISTIK DER GESUCHE

Nach der Analyse des Gesetzestextes, fragen wir uns nun, mit welcher Häufigkeit die Bevölkerung von ihrem Recht Gebrauch macht. Wir sind uns bewusst, dass die Qualität des Gesetzes, wenn sich ein Gesetz überhaupt qualitative bewerten lässt, nicht an Hand der Anzahl Gesuche um Akteneinsicht zu evaluieren. Es sei nicht so, dass möglichst viele das Gut Öffentlichkeit kaufen müssten, damit man dessen Qualität beweisen kann. Die Frage nach dem Gebrauch stellt sich trotzdem, gehen wir doch davon aus, dass die Anzahl Gesuche auch das Verhalten der Verwaltung beeinflussen kann. Da es keine offizielle Statistik gibt über die Anzahl der Akteneinsichtsgesuche, die bei der Kantonalen Verwaltung eingehen, wurde im Rahmen dieser Arbeit eine Untersuchung durchgeführt. Dafür wurde an alle Ämter der Kantonalen Verwaltung ein Fragebogen⁴⁰ verschickt.

Im entsprechenden Fragebogen geht es darum zu erheben ob die verschiedenen Dienststellen eine verantwortliche Person für die Bearbeitung von Akteneinsichtsgesuchen besitzen. Was die rein statistische Seite anbelangt, geht es um die Anzahl der formlosen Anfragen als auch um die Anzahl der Gesuche um Akteneinsicht, ob da eher eine Zunahme oder eine Abnahme beobachtet werden kann, und darum welche Bevölkerungsgruppen diese Anfragen und Gesuche formulieren. Schliesslich interessiert es uns auch, ob diesen Gesuchen Folge geleistet wird oder ob die Akten nicht raus gegeben wurde, und wenn ja, aus welchem Grund.

Der Fragebogen wurde den sieben Direktionen und der Staatskanzlei zugestellt, die total 50 Organisationseinheiten unter sich verwalten. Von diesen haben 28 eine Antwort zurückgesendet, was einen Rücklauf von 56 Prozent bedeutet.⁴¹ Trotz dieser relativ hohen Quote muss man für die Auswertung vorsichtig vorgehen. Eine Auswertung mit Hilfe einer Statistiksoftware macht nur wenig Sinn, da die absolute Zahl der Antworten zu klein ist. Deshalb werden die Antworten „nur“ tabellarisch zusammengefasst und an dieser Stelle beschrieben.

Die erste Frage, nach einer verantwortlichen Person für die Behandlung der Gesuche um Akteneinsicht wurde durch die eine Hälfte der Befragten positiv, durch die andere Hälfte negativ beantwortet. Das will heissen, dass die Hälfte der Ämter, die an der Umfrage teilgenommen haben, eine fest designierte Person haben, die für die Behandlung der Akteneinsichtsgesuche verantwortlich ist. Ein weiteres Amt präzisiert, das sich bei ihnen jeweils der zuständige Jurist um die Gesuche kümmert.

Was die Frage nach der Führung einer Statistik bezüglich der Anzahl Gesuche angeht, konnte nur gerade ein Amt diese Frage mit „ja“ beantworten. Dies ist nicht weiter verwunderlich, zeigt aber zusätzlich, dass mit den in dieser Umfrage gelieferten Daten vorsichtig umgegangen werden muss. Nicht nur, dass die absolute Zahl der Antworten gering ist, sondern dass es sich bei den Daten auch mehr um Schätzungen als um gesicherte Angaben handelt.

Die Frage nach der durchschnittlichen jährlichen Anzahl Gesuche um Akteneinsicht haben 22 Ämter beantwortet. Acht davon gaben an, dass sie zwischen null und einem Gesuch pro Jahr hätten. Elf Ämter haben zwischen einem und fünf Gesuchen pro Jahr. Das Amt für Landwirtschaft und Natur gibt an, fünf bis zehn Anfragen zu haben, und das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt spricht von durch-

⁴⁰ Cf. Anhang 2 „Fragebogen Amtsvorsteher“.

⁴¹ Cf. Anhang 3 „Liste der kontaktierten Ämter“.

schnittlich 20 Gesuchen. Völlig aus dem Gesamtbild fällt die Steuerverwaltung mit zirka 100 Gesuchen. Jedoch muss diese Zahl mit grosser Vorsicht genossen werden, respektive darf die angefügte Bemerkung nicht übersehen werden. Die meisten dieser Gesuche beziehen sich auf andere Gesetzesgrundlagen⁴² als das Informationsgesetz.

Das Informationsgesetz sieht auch eine formlose Anfrage vor, die nicht schriftlich eingereicht werden muss; sie kann auch mündlich vorgetragen werden kann. Normalerweise handelt es sich dabei um einfache Fragen, die rasche beantwortet werden können. Diese gelten nicht als Akteneinsichtsgesuch, sind jedoch auch Teil der Information auf Anfrage. Die Ämter wurden nun gefragt, welches der Anteil solcher formlosen Anfragen an der Gesamtheit der ausgehändigten Information auf Anfrage ist. Für 13 Ämter bewegt sich dieser Anteil zwischen achtzig und hundert Prozent. Je ein Amt beziffert diesen Anteil auf sechzig, respektive fünfzig Prozent. Drei Ämter haben zehn Prozent oder weniger formlose Anfragen, dabei handelt es sich um die bereits erwähnte Steuerverwaltung, das Generalsekretariat der Finanzdirektion und die Kantonspolizei. Bei der letzteren handelt es sich jedoch auch um einen speziellen Fall, beziehen sich Akteneinsichtsgesuche dieser Organisationseinheit auf das Polizeigesetz.

Beachten wir nun die Entwicklung der letzten Jahre der Information auf Anfrage. Die meisten Ämter, die die betreffende Frage beantwortet haben, konnten eine Stabilität sowohl in den formlosen Anfragen, als auch in den Akteneinsichtsgesuchen feststellen. Zwei Ämter beobachteten eine leichte Zunahme der Akteneinsichtsgesuche, jedoch handelt es sich dabei wiederum um die beiden Ämter, deren Gesuchsteller sich auf andere Gesetze als das Informationsgesetz beziehen. Einzig das Mittelschul- und Berufsbildungsamt gibt an, eine Abnahme der Gesuche um Akteneinsicht zu beobachten.

Versucht man nun die Antworten auf die Frage nach dem Profil der Gesuchsteller auszuwerten, stösst man rasch an Grenzen. Diese sind gegeben durch die geringe absolute Zahl der Antworten, 28, und die relative grosse Anzahl von Antworten, 6. Grundsätzlich kann man kein typisch Profil erkannt werden, abgesehen von der Tatsache, dass Gemeinnützige Organisationen am wenigsten Gesuche einreichen. Die vier anderen Typen (Journalisten; Studenten, Wissenschaftler; Personen, die Fragen im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit stellen; Bürger), halten sich praktisch die Waage, mit einem leichten Vorsprung für die zwei letztgenannten Gruppen.

Ebenfalls schwierig auszuwerten sind die Angaben über die Dokumente, in welche Einsicht genommen werden will. Dies aus den bereits oben erwähnten Gründen. Auch wenn man hier die Antworten zusammenfasst, kann man nur eine leichte Tendenz beobachten, die jedoch auf Grund der geringen Daten mit Vorsicht bewertet werden muss. So kommt die Akteneinsicht in persönliche Daten an erster Stelle, gefolgt von der Akteneinsicht in Daten von Dritten und die Einsicht in Dokumente, welche die Verwaltung in Verbindung mit ihrer Tätigkeit produziert. Mit gewissem Abstand folgen schliesslich die Gesuche zu Dokumenten, über die jeweilige Amtsstelle und Informationen über deren Beziehung mit anderen Organisationen. Jedoch ist noch anzufügen, dass es sich bei den Gesuchen um Einsicht in eigene Daten auch um Gesuche handeln kann, die das Datenschutzgesetz als Grundlage haben und nicht das Informationsgesetz.

Was das Gutheissen der Gesuche anbelangt, so ist dies bei den meisten Anfragen der Fall. Einzig zwei Dienststellen geben an, dass sie zirka fünfzig Prozent ablehnen müssen. Bei einer Dienststelle ist dieser Anteil mit zirka siebzig Prozent noch höher.

Bezüglich dem Anfechten der abgelehnten Gesuche, verzeichnen nur das Generalsekretariat der Finanzdirektion und die Kantonspolizei durchschnittlich je eine Beschwerde pro Jahr.

⁴² Art. 9 Abs. 3 AHVG; Art. 91. Abs. 5 SchKG; Art. 34. Abs. 3 StGB.

Geht es um die Gründe für die Ablehnung der Gesuche, so ist die Interpretation der Antworten noch viel schwieriger, liegen doch nur sechs solcher vor. Das Einzige, was man dazu bemerken kann ist, dass die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nie als Grund für eine Ablehnung angegeben wird.

Die Ergebnisse dieser Befragung, vor allem die niedrige Anzahl der eingereichten Gesuche, sind nicht überraschend. Bereits ein vorbereitendes Gespräch für diese Arbeit ergab, dass Gesuche um Akteneinsicht selten sind. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass dies nur ein Trend der letzten Jahre ist. Bereits ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Informationsgesetzes publizierte die Staatskanzlei eine erste Bilanz⁴³. Darin hielt sie fest, dass in den ersten Monaten der Ansturm auf die Amtsstuben ausblieb. Verfügungen und Rechtsmittelentscheide waren rar (1996: 5). Dies hat sich auch in den folgenden Jahren nach der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht verändert. Es scheint, dass die relativ wenigen Anfragen an die Verwaltung in den meisten Fällen unbürokratische beantwortet werden können. Das erklärt auch die niedrige Zahl der auf das Informationsgesetz gestützten Verwaltungsgerichtsentscheide.

5.2 RECHTSPRECHUNG

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit lagen drei Urteile des Verwaltungsgerichts aus den Jahren 1997, 1999 und 2004 vor.

An dieser Stelle wird eine Zusammenfassung der Entscheide des Verwaltungsgerichts gegeben.

Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung durch vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren

Im Urteil vom 26. August 1997 (BVR 1997: 241f) befasste sich das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit der Frage der wesentlichen Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren (Art. 29 Abs. 1 IG) einerseits und mit der Frage des Geschäftsgeheimnisses (Art. 29 Abs. 2 lit. c IG) andererseits. Das Gericht kam in seinem Urteil zum Schluss, dass der Gemeinderat der Stadt Bern richtig handelte, als er ein Gutachten über die vertragliche Neureglung des Anzeiger-Geschäfts vorläufig geheim hielt. Mit der Begründung des überwiegenden öffentlichen Interesses konnte er dieses Gutachten während der laufenden Verhandlung vorläufig geheim halten, hätte doch eine vorzeitige Publikation die Verhandlungsposition der Stadt Bern schwächen können. Entscheidend war ebenfalls, dass das Gutachten konkrete Zahlen zum Gesamtumsatz und dem Gewinn eines Privatunternehmens enthielt.

Öffentlichkeit der Sitzungen

Das Verwaltungsgericht hielt in seinem Urteil vom 28. Juli 1999 (BVR 2000: 1ff) fest, dass Artikel 11 Absatz 3 des Informationsgesetz, der die Sitzungen des Gemeinderats, der Geschäftsleitung sowie der Geschäftsstelle einer Regionalkonferenz und der Kommissionen, sowie die darüber geführten Diskussionsprotokolle als nicht öffentlich erklärt, der Kontrolle der Verfassungsmässigkeit standhält. Dieses Gerichtsurteil wurde durch Professor Denis Barrelet provoziert, der sich stark für das Öffentlichkeitsprinzip eingesetzt hatte und selber Mitglieder der Expertenkommission war. Dieses Urteil des Verwaltungsgerichtes wurde durch Professor Andreas Kley kritisiert (1999: 238). Insbesondere kritisierte er die Begründung des Gerichts, dass die Verfassungsrevision und das Informationsgesetz im gleichen

⁴³ STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (1996), 365 Tage Öffentlichkeitsprinzip - eine Bilanz.

Jahr durch den Grossen Rat beschlossen worden seien und man sich deswegen „bei der Überprüfung dieser Konkretisierung auf deren Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht einer gewissen Zurückhaltung zu befehligen“ haben (BVR 2000: 4). Nach Kley darf die zeitliche Nähe der beiden Erlasse nichts daran ändern, dass das Informationsgesetz als normale Grundrechtschranke von Artikel 17 Absatz 3 KV zu betrachten ist.

Unverhältnismässiger Aufwand

Im Dezember 2003 erliess das Staatsarchiv des Kantons Bern ein neues Benützungsglement, das eine eingeschränkte Einsichtnahme in Kirchenbücher vorsieht. Dies mit der Begründung des unverhältnismässigen Aufwandes, den solche Einsichten nach sich zögen. Grund für diese Änderungen waren Sparmassnahmen des Kantons, welche die Streichung einer Stelle im Bereich Lesesaal, Genealogie und Familienwappen des Staatsarchivs zur Folge hatten. Die Änderungen sahen vor, dass ein und derselben Person nicht an mehr als an drei Tagen pro Jahr Einsicht in die Kirchenbücher zu gewähren sei. Die Begründung für diese neue Regelung war, dass gewisse Genealogen das Staatsarchiv zwischen 16 und 243 Mal pro Jahr besuchten und diese Besuche jeweils mit einem erheblichen Betreuungsaufwand verbunden waren. Ein Betreuungsaufwand, der mit einer reduzierten Anzahl an Mitarbeitern nicht mehr gewährleistet werden kann. Das Gericht kam in seinem Urteil vom 28. Juni 2004 (BVR 2005: 193ff) zum Schluss, dass das neue Reglement das Recht auf Akteneinsicht nicht verletzt. Es verstosse auch nicht gegen das Willkürverbot. Die Einschränkung des Grundrechts der Akteneinsicht beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, liege im öffentlichen Interesse und sei auch verhältnismässig. Das Staatsarchiv sei berechtigt, die Einsichtnahme mit der Begründung des unverhältnismässigen Aufwands zu verweigern. Dies auch, da Private Kopien der Kirchenbücher auf CD-ROM zum Selbstkostenpreis erhalten können.

5.3 GRÜNDE FÜR DAS AUSBLEIBEN DER GESUCHE

Nach dieser Feststellung über die geringe Anzahl Gesuche sowie Verwaltungsgerichtsurteile, kann man sich natürlich die Frage stellen, weshalb die Bevölkerung nicht mehr Akteneinsichtsgesuche einreiche. Dies zu beantworten ist nicht einfach und man kann nur von Vermutungen ausgehen. Die Frage kam auch in den für diese Arbeit geführten Interviews zur Sprache. Natürlich kann mit den Antworten ebenfalls keine definitive Erklärung für die geringe Anzahl der Akteneinsichtsgesuche gegeben werden, handelt es sich doch nur um Vermutungen. Jedoch können die Antworten als Ansätze für eine weitere Erforschung des Themas nützlich sein.

1. These: Eine gute aktive Information vermindert die Anzahl der Gesuche

So könne es sein, dass das Bedürfnis nach Information bereits sehr gut abgedeckt sei. Zudem ist es dank der Entwicklung von Internet sehr einfach, ohne ein offizielles Gesuch einreichen zu müssen, zur Information zu kommen.

2. These. Das Wissen um den freien Zugang zur Information reicht

Eine andere Erklärung ist die, die ein Gesprächspartner als trivial bezeichnet hat: Wenn ich weiss, dass etwas offen und zugänglich ist, so habe ich weniger Interesse genauer hinzusehen, denn ich gehe davon aus, dass es gar nicht so spannend sein kann. Oder wie jemand anderes es verglich: Eine abgeschlossene Schublade ist viel spannender als eine offene. Durch die Offenlegung der Dokumente kann ihnen die Brisanz genommen werden und das Interesse mehr nachzufragen sinkt.

Ein anderer „individualpsychologischer Grund“ geht in die selbe Richtung: Wenn ich weiss, dass der Zugang zu einem Dokument jederzeit gewährleistet ist, muss ich mir diesen Zugang nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, gewissermassen prophylaktisch verschaffen, da ich es in dem Moment tun kann, wo ich die Information auch wirklich brauche. Es kann jedoch auch sein, dass dieser Moment gar nie eintritt und ich deswegen nie eine Anfrage formuliere.

3. These: Geringes Interesse des Bürgers für Staatsangelegenheiten

Ein weiterer genannter Grund ist der, dass das durchschnittliche Interesse der Bevölkerung an den Geschehnissen im Staat nicht so gross ist, es sei denn, es betreffe jemanden selber. Nur in diesem Fall wird nach zusätzlichen Informationen gefragt.

4. These: Das Nichtwissen um das Recht zur Akteneinsicht

Eine Person erwähnte auch, dass es sein könne, dass die Bevölkerung gar nicht über ihr Recht der Akteneinsicht informiert sei. Andere Gesprächspartner sahen dies jedoch als weniger wichtig an. Denn wenn man etwas wissen wolle, dann erkundige man sich danach, unabhängig davon, ob man von diesem Recht wisse oder nicht. Eine andere Person meinte ebenfalls dazu, dass ein solches Gesetz alleine das Bedürfnis nach Information nicht kreieren könne.

5. These: Der Föderalismus und die Nähe zu den Entscheidungsträger

Auf die Besonderheiten der Schweiz und des Föderalismus angesprochen, waren die Meinungen geteilt. Die Tatsache, dass Entscheidungen, die die Bevölkerung direkt betreffen, meist auf Ebene der Gemeinde fallen und man auf dieser Ebene die verantwortlichen Akteure so gut kenne, dass offizielle Gesuche nicht mehr nötig seien um an die gesuchte Information zu kommen, wurde in unterschiedlichem Masse als Erklärung gutgeheissen. Die einen meinten, dass dies vielleicht in kleinen Gemeinden der Fall sein könne. Das in kleinen Gemeinden die Gemeindeschreiber noch eher schnell informieren, um Konflikten mit dem Regierungstatthalter aus dem Weg zu gehen. Andere waren jedoch der Meinung, dass diese Nähe in den grössten Teilen des Kantons nicht mehr der Fall sei. 70 Prozent der Bevölkerung wohnen in der Agglomeration und haben diese direkte Verbindung nicht mehr.

6. These: Konkordanz und Fehlen einer Oppositionspartei

Was die These der fehlenden Oppositionsparteien anbelangt, die Gesuche um Akteneinsicht einreichen um entweder an Informationen über die regelmässige Regierungstätigkeit zu kommen oder um an zusätzliche Informationen zu gelangen, mit der man der Regierungspartei auch eines auswischen könnte, scheint sie als plausibel eingestuft werden zu können. Die meisten Gesprächspartner meinten dazu, dass in der Schweiz wegen der Konkordanz alle Parteien, auch die kleinen, die nicht in der Regierung, sondern nur im Parlament vertreten sind, an ihre Informationen kommen. Zudem haben wir noch nicht die selbe Kultur wie in anderen Ländern, wo zu intime Fragen gestellt werden oder das Privatleben von Politikern öffentlich ausgeschlachtet werden. Der Schweizer sei in dieser Beziehung einfach diskreter.

7. These: Medienschaffende haben andere Informationskanäle

Was schliesslich noch eine Erklärung für die fehlenden Anfragen durch Medienleute anbelangt, könne ein Grund sein, dass diese heutzutage gar keine Zeit mehr hätten richtig zu recherchieren. Oft müsse einfach innert kurzer Zeit ein Artikel geschrieben werden. Zudem haben Journalisten auch andere

Kanäle um schnell an Informationen zu gelangen. Offizielle Gesuche beanspruchen meist zu viel Zeit und dann ist die Information in den Augen der Journalisten nicht mehr interessant genug.

6 REAKTION DER BEHÖRDEN

Nachdem wir uns mit dem Gebrauch des Rechts auf Information durch die Bevölkerung auseinandergesetzt haben, bleibt die Frage zu klären, welches die Reaktion der Verwaltung auf diesen Paradigmenwechsel war.

In der Theorie (cf. Pasquier und Villeneuve 2006: 167ff) spricht man davon, dass es Verwaltungen gibt, die nach der Einführung von Informationszugangsgesetzen alles daran setzen, sich dieser Gesetzgebung zu entziehen. Wir fragen uns daher, ob solch eine Bewegung auch im Kanton Bern zu beobachten war.

6.1 SITUATION IM KANTON BERN

Im Kanton Bern scheint keine heftige Reaktion auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu beobachten zu sein. Natürlich basiert diese Aussage nur auf den Ausführungen der im Rahmen dieser Arbeit interviewten Personen. Sie scheint aber auch insofern plausibel, als man doch bei grösseren Problemen im Zusammenhang mit dem durch die Behörden verwehrten Zugang zur Information, auch mit mehr Gerichtsurteilen rechnen. Ein Grund für die fehlende Reaktion, oder fehlenden „Vertuschungsversuche“ kann sich in der geringen Anzahl von Gesuchen finden. Da schon bald nach der Einführung des Gesetzes festzustellen war, dass die Bevölkerung nur moderat von ihrem Recht Gebrauch macht, war es einfacher, den Gesuchstellern die gewünschte Information zu geben als ihnen dieses Recht auf umständliche Weise zu verwehren.

6.1.1 NICHT BESTÄTIGTE ÄNGSTE

Wie bereits erwähnt gab es in der Verwaltung vor der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auch Ängste. Diese Ängste wurden erstgenommen. Deshalb führte die Staatskanzlei die bereits erwähnten Informationsveranstaltungen durch, wo sowohl die Kantons- als auch die Gemeindebehörden über das Gesetz und seine Anwendung instruiert wurden. Dort wurde aufgezeigt, dass es für die Verwaltung am einfachsten ist, wenn das Gesuch rasch und richtig erledigt wird. Die Staatskanzlei hat ebenfalls eine Checkliste ausgearbeitet, mit deren Hilfe die Akteneinsichtsgesuche rasch und einfach behandelt werden können. Diese Checkliste kann wie ein Flussdiagramm gelesen werden. Je nachdem, ob man eine gestellte Frage mit 'ja' oder 'nein' beantwortet, kann mit einer anderen, nächsten Frage weitergefahren werden. Doch nicht nur diese Schulung hat der Verwaltung teilweise die Ängste vor der Einführung des Gesetzes genommen, sondern nach Ansicht eines der Interviewpartner auch die Tatsache, dass das erste Verwaltungsgerichtsurteil sehr rasch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gefällt wurde und dies zu Gunsten der Verwaltung. Die Verwaltung musste also nicht das Gefühl haben, die Gerichte würden gegen sie entscheiden. Schliesslich waren es auch, wie bereits ausgeführt, die fehlenden Gesuche, die diese Gesetzgebung in einem anderen Licht erscheinen liessen.

6.1.2 EINE FRAGE DER MENTALITÄT

Ein weiterer Grund für die grundsätzlich positive Reaktion auf das Gesetz und die fehlenden Versuche, sich dessen Verpflichtungen zu entziehen, kann die Mentalität der Mitarbeiter der Verwaltung sein. In den Interviews wird immer wieder auf diesen Punkt aufmerksam gemacht. Rufen wir uns nochmals in Erinnerung, dass das Gesetz unter anderem auf Grund einer Krise, der Finanzaffäre, entstanden ist. Eine Krise, im Verlaufe der, um es mit den Worten einer für diese Arbeit interviewten

Person zu sagen, der Kanton Bern moralisch gesehen sehr tief gesunken war. Die Finanzaffäre hat vielen gezeigt, dass es schliesslich unmöglich ist, etwas geheim zu halten. „Irgendwann kommt es hervor, und dann tut es meistens weh.“ Dessen wurden sich einige Mitarbeiter, auch in hohen Positionen, bereits Ende der achtziger Jahre bewusst und sie versuchten, die Mitarbeiter zu einer aktiven Informationspolitik zu bewegen. Zudem war dies auch ein Punkt, der in der Verordnung über die Information der Öffentlichkeit von 1981 bereits vorgesehen war, wie ein Gesprächspartner in einem Interview versicherte. Man wollte damals schon die Mitarbeiter dazu bringen, die Öffentlichkeit, nach einem gefallenen Entscheid, möglichst schnell zu informieren. Es wurden da einige Türen geöffnet, die den Paradigmenwechsel dann vereinfachten. Zwar sei dies nicht immer einfach gewesen, aber mit dem Generationenwechsel, der sich langsam vollzog, wurden sich die Mitarbeiter den Medienanliegen auch bewusster.

Neben diesen ersten Entwicklungen innerhalb der Verwaltung darf man auch nicht vergessen, dass der Gesetzgebungsprozess in der Schweiz sehr langwierig ist, und dass deswegen auch die Ankunft des Informationsgesetzes mit seinen Veränderungen absehbar war. Auch wenn die Motion Büschi 1987 noch nicht in allen Teilen die Details des neuen Gesetzes auflistete, so konnte man doch in den nächsten Jahren, auch durch die Zusammensetzung der Expertenkommission Informationsgesetz, voraussehen, in welche Richtung die neue Regelung gehen wird. Dies umso mehr, als auch die Verfassungsrevision Änderungen im Bereich der Information vorsah. Die Verwaltung hatte Zeit, sich auf die Änderungen vorzubereiten. So kam es, dass sich die Mentalitäten bereits vor, aber auch noch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes änderten. Dazu kam auch eine generelle Entwicklung des Staatsverständnisses. Konnte sich im Kanton Bern, laut Aussage eines Gesprächspartners, der Obrigkeitsstaat bis zur Finanzaffäre halten, so änderte sich dies mit den damaligen Enthüllungen. Nachdem zu diesem Zeitpunkt das Vertrauen in den Staat praktisch verschwunden ist, musste man sich auch überlegen, wie man dieses Vertrauen wieder zurückgewinnen konnte und welche Rolle der Staat in einer modernen Gesellschaft überhaupt zu spielen habe. Da wurde man sich im Kanton Bern bewusst, dass der Staat eigentlich ein Dienstleistungsstaat ist, der im Dienste der Bürger steht. In diesem Zusammenhang ist es auch nichts anderes als natürlich, dass der Staat die Bürger über sein Handeln informiert. Dieser Gedanke des Dienstleistungsstaates scheint sich im Kanton Bern eingebürgert zu haben und er wird auch gelebt.

Interessant ist es hier anzumerken, dass ein Medienvertreter, der auch in den Kantonen Freiburg und Wallis tätig ist, angibt, dass der Vergleich mit diesen beiden Kantonen und dem Kanton Bern frappante Unterschiede zu Tage bringt. So sei gerade der Kanton Freiburg noch viel zurückhaltender was die Information anbelangt. Oft sei es dort sehr schwierig an Informationen zu kommen. Auch hätte der Kanton Wallis die Information erst in den letzten Jahren ausgebaut. Heute seinen jedoch die Walliser Behörden auch sehr viel offener im kommunizieren. Diese Feststellung könnte eine Bestätigung dafür sein, dass für eine offene Informationspolitik nicht das Vorhandensein des Öffentlichkeitsprinzips entscheidend ist. Schliesslich hat momentan nur der Kanton Freiburg das Prinzip in seiner Verfassung verankert, im Kanton Wallis befindet sich eine entsprechende Regelung noch im Stadium der Parlamentsdiskussionen. Viel mehr ist es eine Frage der Einstellung, der Führung der Verwaltung durch die gewählten Persönlichkeiten die ihr Vorstehen.

Wenn also keine wirkliche Abwehrreaktion gegen das Gesetz beobachtet werden konnte, so ging es doch nicht ganz unbemerkt an der Verwaltung vorbei. Wie versichert wurde, sei man sich in der Verwaltung bald bewusst geworden, dass etwas Geschriebenes, auch publik gemacht werden könne. So hat ein Gesprächspartner gesagt, dass er jedes Mal, wenn er einen Brief schreibe nicht nur den Adres-

saten vor sich sähe, sondern daneben auch einen Medienvertreter, der den Brief später vielleicht auch lesen werde.

Das Gesetz hatte laut den Interviewpartnern auch einen Einfluss auf die Gemeinden. Diese sind in der aktiven Information viel offensiver geworden haben auch Medienstellen eingerichtet. Die meisten kommunizieren heute viel professioneller als vor dem Gesetz.

6.2 VERHÄLTNIS ZWISCHEN DEN BEHÖRDEN UND DEN MEDIEN

Noch ein paar Worte zum Verhältnis zwischen den Behörden und den Medien. Im Rahmen dieser Arbeit wurde auch je ein Gespräch mit zwei Medienvertretern geführt. Beide konnten versichern, dass das Verhältnis zu den Behörden gut sei. Man werde durch die Behörden aktiv schon sehr gut informiert. Auch reiche in den meisten Fällen eine formlose Anfrage, wolle man eine zusätzliche Information. Manchmal müsse man vielleicht das Gesetz erwähnen, um an die Information zu kommen. Vor allem sei es immer noch schwieriger, an Informationen der Justiz zu kommen, nur müsse man dort nicht vergessen, dass es in diesem Bereich auch noch andere Gesetze gebe, die die Information der Öffentlichkeit regeln. Nur einer der zwei Medienvertreter konnte von einem offiziellen Gesuch erzählen. In diesem Fall, wo es um eine Expertise ging, die der Journalist erhalten wollte, war der erste Versuch, ein Telefonanruf beim Amt für Information und bei der zuständigen Direktion, nicht erfolgreich. Erst ein offizielles Gesuch brachte die gewünschte Expertise, die anonymisiert wurde, was der Journalist jedoch auch verstand. Jedoch bestätigten beide Medienvertreter, dass die Beziehung bereits vor dem Inkrafttreten gut war. Ausser während der Finanzaffäre sei man eigentlich immer gut informiert worden. So hätte das Gesetz für die Medien nicht viel verändert. Zudem müsse man nicht vergessen, dass ein offizielles Gesuch oft zu viel Zeit brauche, und dass Journalisten auch andere Quellen hätten, um an die von ihnen benötigten Informationen zu gelangen.

Man kann sich an dieser Stelle fragen, wem das Gesetz dient, wenn die Bevölkerung nur beschränkt von ihrem Recht Gebrauch macht und sich auch für die Medien nicht viel verändert hat. Auf diesen Punkt angesprochen hat keiner der Gesprächspartner das Gesetz wirklich in Frage gestellt. Auch wenn die Bevölkerung nicht von ihrem Recht Gebrauch macht, sei das Prinzip deswegen nicht schlecht. Alle acht Befragten sind von der Richtigkeit des Gesetzes überzeugt. Auch wenn es keine Flut von Gesuchen provozierte, so hat es doch etwas auf Seiten der Behörden verändert. Die Behörden wurden im Bereich der Information sensibilisiert. Entscheidend am bernischen Informationsgesetz ist auch, dass es beide Formen der Information regelt, die aktive und die passive. Zudem darf nicht vergessen werden, dass das Gesetz sowohl der Bevölkerung als auch den Mitarbeitern der Verwaltung eine Rechtssicherheit gibt. So besteht für interessierte Personen immer die Möglichkeit, ihr Recht auf Akteneinsicht geltend zu machen und Mitarbeiter der Verwaltung wissen, in welchem Rahmen sie Informationen geben oder verweigern. Somit ist das Gesetz nicht unnötig. Auch wenn das Gesetz alleine sicherlich nicht den Mentalitätswandel in der Verwaltung provozieren konnte, so war es hilfreich, um diesen Wandel zu unterstützen.

7 SCHLUSS

7.1 BILANZ

Wie eingangs ausgeführt, verfolgte diese Arbeit das Ziel, einerseits eine Analyse des Inhalts des Gesetzestextes zu liefern, als auch zu sehen, wie die Bevölkerung von ihrem Recht auf Akteneinsicht Gebrauch macht und welches die Reaktionen der Verwaltung auf den Paradigmenwechsel war.

Was das Gesetz anbelangt, unterscheidet sich die bernische Gesetzgebung nicht besonders von anderen kantonalen Gesetzen in diesem Bereich. Es hat seit seiner Redaktion vor beinahe 15 Jahren praktisch keine Änderungen mehr erfahren. Es war aber das erste seiner Art in der Schweiz und konnte sich deswegen nicht von ähnlichen kantonalen Gesetzgebungen inspirieren lassen. Das Gesetz ist von seinem Grundgedanken her jedoch nicht in Frage gestellt. Um es mit den Worten eines der Gesprächspartner zu sagen: „Es ist ein gut gebautes Haus, aber jetzt sollte man wieder ein wenig reinvestieren.“ Vor allem sollte man sich eine Zusammenführung der Gesetzgebung über die Information und über den Datenschutz ernsthaft überlegen. Die neusten technischen Entwicklungen könnten in einem solchen umfassenden Gesetz ebenfalls besser ihren Platz finden.

Was den Gebrauch des Akteneinsichtsrechts durch die Bürger anbelangt, haben sowohl die Umfrage bei den Ämtern der Kantonalen Verwaltung als auch die geführten Gespräche ergeben, dass Gesuche um Akteneinsicht sehr selten sind. Dies ist nicht nur ein Trend der letzten Jahre, sondern es kann als eine Konstante gesehen werden. Die bernische Verwaltung kannte nie eine Flut von derartigen Gesuchen. Von Seiten der Verwaltung wurde nie der Versuch unternommen zu erfahren, weshalb dies so ist. Was jedoch am wahrscheinlichsten scheint ist, dass die Verwaltung bereits eine sehr aktive Informationspolitik hat und damit den grössten Teil der Bedürfnisse nach Information befriedigt ist. Zudem kann es auch sein, dass das Interesse bereits auf Grund des Wissens um die Möglichkeit des Zugangs zur Information, verloren geht. Es ist jedoch nicht möglich, in dieser Arbeit eine definitive Antwort zu geben. Dafür müsste man vor allem mehr über das Informationsbedürfnis der Bevölkerung erfahren und darüber, wie dieses befriedigt wird.

Was die Reaktion der Verwaltung auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips anbelangt, so waren vor allem vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Ängste zu beobachten. Ängste, dass die Verwaltung von Gesuchen überflutet wird, was Kosten verursachen und die Mitarbeiter von der Erledigung ihrer ursprünglichen Aufgaben abhalten würde. Diese Ängste haben sich nicht bestätigt, was sicherlich den Umgang mit dem Gesetz entkrampfte. Heute kann man im Kanton Bern, jedenfalls was die Kantonale Verwaltung anbelangt, einen sehr offenen Umgang mit der Information beobachten. So gibt es wenig Klagen von Personen, die trotz des Öffentlichkeitsprinzips auch ein wenig speziell ist nicht zur ihrer Information kamen. Gesuche scheinen in den meisten Fällen unbürokratisch behandelt zu werden. Auch die Medienvertreter rühmen das Verhältnis, das sie mit der Verwaltung des Kantons Bern haben. So stossen auch sie nur in seltenen Fällen auf verschlossene Türen. Heute kann man keinen Widerstand gegen das Prinzip beobachten. Vielmehr scheint sich in der Kantonalen Verwaltung das Verständnis des Dienstleistungsstaates, der im Dienste der Bürger steht, durchgesetzt zu haben. Die Akzeptanz dieses Prinzips wurde möglicherweise auch durch die Finanzaffäre, die der Kanton in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts durchlebte, begünstigt. Die Behörden wurden sich zu diesem Zeitpunkt bewusst, dass es nur in ihrem Interessen sein kann, offener und offensiver zu informieren.

Die Recherchen, die im Rahmen dieser Arbeit gemacht wurden, haben auch neue Fragen aufgeworfen. Vor allem konnte nicht abschliessend festgestellt werden, weshalb es nicht mehr Akteneinsichtsgesuche gibt.

Ein anderer Punkt, der weiterzuverfolgen interessant wäre, ist die Situation in den Gemeinden. Der Kanton Bern zählt beinahe 400 politische Gemeinden, deren Grössen extrem variieren. Es gibt sehr viele kleine Gemeinden mit weniger als 1000 Bürgern. Nach Aussage eines der Gesprächspartner gibt es noch einige Gemeinden, in denen die Kommunikation nicht so gut funktioniert, wo der Besitz von Information noch verbreitet als Machtinstrument gebraucht wird. Es wäre interessant, diese Aussage zu überprüfen.

Unbestritten ist jedoch, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für den Kanton Bern ein Erfolg war. Das Prinzip hat sich bewährt, gerade auch in Verbindung mit der aktiven Informationspolitik. Es wird heute nicht mehr in Frage gestellt, trotz des seltenen Gebrauchs durch die Bevölkerung. Schliesslich festigte dieses Gesetz eine Rechtssicherheit sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung.

7.2 EMPFEHLUNGEN

Schliesslich erlaubt es die vorliegende Arbeit, auch einige Empfehlungen an den Kanton Bern zu formulieren.

Die Anwendung des Gesetzes stellt heute kein grosses Problem dar. Eventuell könnte die Einführung einer Bearbeitungsfrist der Gesuche überdenkt werden. Des weiteren muss die Anwendung der Norm auch weiterhin aufmerksam beobachtet werden.

So empfiehlt es sich, ein besonderes Augenmerk auf die zwei Gesetze zu richten, die in einer engen Verbindung mit dem Informationsgesetz stehen, dem Datenschutzgesetz und dem sich in der Vernehmlassung befindenden Archivgesetz. Es ist wichtig, dass alle drei Gesetze für jeweils gleiche Dinge die gleiche Terminologie verwenden um Widersprüchen oder Missverständnissen vorzubeugen. Es wäre sogar empfehlenswert noch einen Schritt weiter zu gehen und diese Gesetze, oder zumindest das Informationsgesetz und das Datenschutzgesetz, aufeinander abzustimmen und zusammenzufügen. Somit könnte möglichen Spannungen zwischen den beiden Prinzipien, Öffentlichkeit und Schutz der Privatsphäre, auf Gesetzesebene durch die Legislative sauber begegnet werden und würde nicht mehr einzig in der Informationsverordnung, eine durch die Exekutive verfasste Norm, geregelt werden. .

Ein solches Zusammenführen wäre auch der passende Moment, um die technischen Entwicklungen der letzten zehn Jahren im Gesetz aufzunehmen:

Einreichung der Gesuche um Akteneinsicht via E-Mail

das Erhalten der gesuchten Information als Kopie per Post oder als pdf via E-Mail als Regel, statt als Ausnahme, eine Regelung bezüglich des Internet und des Intranet als Instrument der aktiven Kommunikation.

Dies sind ein paar politisch kaum umstrittene Punkte, die in einer Neugestaltung des Gesetzes Platz finden könnten oder sogar sollten.

Auch wäre es unserer Ansicht nach wünschenswert, die Frage eines Ombudsmanns neu zu überdenken. Diese Stelle muss ihren Ursprung nicht allein im Informationsgesetz finden und nicht als eine Art Schlichtungsstelle zwischen Bürgern und Verwaltung fungieren. Ihre Rolle sollte, in Anlehnung an den Ombudsmann der Stadt Bern, viel mehr eine „Informationsmediationsrolle“ sein; eine Person, die der Bevölkerung hilft, sich im Umgang mit den Behörden zurechtzufinden und die, wenn nötig, auch

eine erste Anlaufstelle bei Konflikten mit der Verwaltung ist. Eine solche Instanz könnte generell dem Bürger den Zugang zur Information und zur Verwaltung erleichtern.

Am wichtigsten jedoch ist, dass der Kanton Bern auch weiterhin offen und ehrlich mit seinen Bürgern kommuniziert. Sei es von sich aus, pro aktiv, sei es auf Anfrage, reaktiv, und dann möglichst schnell und unbürokratisch. So bleibt der Kanton Bern ein Beispiel für einen Kanton, der sich die Idee des Dienstleistungsstaates zu Herzen nimmt und diese auch auslebt.

8 LITERATURVERZEICHNIS

ARTIKEL UND WERKE

- AUDRIA, Raphaël (2004), *New Public Management et Transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel*. Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.
- BURKERT, Herbert (2008), „Das BGÖ im internationalen Kontext“, In: Brunner, Stephane C.& .Luzius Mader (ed.). *Öffentlichkeitsgesetz*. Stämpfli Verlag, Bern.
- FARINE-HITZ, Anouk (2000), *Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne*. Cahier de l'IDHEAP, Chavannes-près-Renens.
- FÜZESSÉSERY, Simone (2006), „Le devoir d'informer des autorités: l'autre face de la transparence administrative“, In: Flückiger, Alexandre (ed.). *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*. Schulthess, Genf, Zürich, Basel.
- HEALD, David (2006), „Varieties of Transparency“, In: Hood, Christopher & David Heald (ed.). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, Oxford.
- HOOD, Christopher (2006), „Transparency in Historical Perspective“, In: Hood, Christopher & David Heald (ed.). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, Oxford.
- KLEY, Andreas (1999), „Zum Einsichtrecht in Protokolle im Kanton Bern“, *medialex*, 4/1999, 236-238
- LIEBERMAN, David (2007), *Jeremy Bentham's Constitutional Code and the Politics of Information*. U.C. Berkeley
- MAURER-LAMBROU, Urs (2008), „Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in der Schweiz“, *Anwaltsrevue*, 5/2008, 223-229.
- MEILLAND Philomène (2008), *Guide pour l'analyse comparative et l'évaluation des lois sur la transparence et l'accès à l'information*. (Nicht publiziert).
- NUSPLIGER, Kurt (1995), „Das Informationsgesetz des Kantons Bern“, In: Taugwalder, Arthur (ed.). *'Public Relations' in der öffentlichen Verwaltung: Jahrestagung der SGVW vom 2.Juni 1995 in Neuchâtel*. Verlag SGVW, Bern.
- NUSPLIGER, Kurt (2005), „10 Jahre Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern“, In: Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich. *Herausforderung Datenschutz*. Schulthess, Genf, Zürich, Basel.
- NUSPLIGER, Kurt (2006), „La transparence administrative dans le canton de Berne: dix ans d'expérience“, In: Flückiger, Alexandre (ed.). *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*. Schulthess, Genf, Zürich, Basel.
- NUSPLIGER, Kurt (2008), „Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen“, In: Brunner, Stephane C.& .Luzius Mader (ed.). *Öffentlichkeitsgesetz*. Stämpfli Verlag, Bern.
- O'NEILL, Onara (2006), „Transparency and the Ethics of Communication“, In: Hood, Christopher & David Heald (ed.). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, Oxford.

PASQUIER, Martial & Jean-Patrick VILLENEUVE (2005), *Transparence et accès à l'information – Typologie des comportements organisationnels des administrations publiques visant à limiter l'accès à l'information*. Working Paper IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

PASQUIER, Martial & Jean-Patrick VILLENEUVE (2006), "Les entraves à la transparence documentaire. Établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information.", *Revue Internationale des Sciences Administratives* 73 (1): 163-179

ROBERTS, Alasdair (2006), "Dashed Expectations: Governmental Adaptation to Transparency Rules", In: Hood, Christopher & David Heald (ed.). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, Oxford.

SPOERRI, Kaspar (2007), *La loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) au prisme de l'utilisateur*. Mémoire de licence, Université de Genève

WEBER Max (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*.

RECHTSETZUNG

Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993, BSG 101.1

Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG) vom 2. November 1993, BSG 107.1

Verordnung über die Information der Bevölkerung (Informationsverordnung; IV) 26. Oktober 1994, BSG 107.111

Datenschutzgesetz (KDSG) vom 19. Februar 1986, BSG 152.04

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23. Mai 1989, BSG 155.21

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), SR 152.3

Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ), SR 152.31

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948

Rechtsprechung

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 26. August 1996 (VGE 19570/19778), in: *Bernische Verwaltungsrechtspflege (BVR) 1997*, 241 ff

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 22. Juli 1999 (VGE 20671), in: *Bernische Verwaltungsrechtspflege (BVR) 2000*, 1 ff

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 29. Juni 2004 (VGE 19570/19778), in: *Bernische Verwaltungsrechtspflege (BVR) 2005*, 193 ff

MATERIALIEN

Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la loi sur l'informations du public (Loi sur l'information ; LIn), 25 mars 1992.

Journal du Grand Conseil du canton Berne (1992). Session du 2 au 12 novembre et Session extraordinaire du 7 au 10 décembre 1992.

Journal du Grand Conseil du canton Berne (1993). Session du 1er au 11 novembre et Session extraordinaire du 6 au 9 décembre 1992.

Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant l'ordonnance sur l'informations du public (Ordonnance sur l'information ; OIn), 18 octobre 1994.

STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (1994) Checkliste Akteneinsicht in der Kantonalen Verwaltung.

STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (1994) Checkliste Akteneinsicht in Gemeinden.

STAATSKANZLEI DES KANTONS BERN (1996), 365 Tage Öffentlichkeitsprinzip - eine Bilanz.

STADT BERN OMBUDSSTELLE (2003), *Tätigkeitsbericht 2002 an den Stadtrat*.
<<http://www.bern.ch/stadtverwaltung/ombudsmann>> (21.08.2008)

Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) 12. Februar 2003

9 ANHÄNGE

1. ZUSAMMENSETZUNG DER EXPERTENKOMMISSION 1989

Professor Ulrich Zimmerli (Präsident)

Denis Barrelet, Medienjurist

Christian Bärffuss, Adjunkt der Sektion Empfang und Information der PTT Generaldirektion

Professor Roger Blum, Medienspezialist

Claudia Bolla-Vincenz, Anwältin

Hans Ulrich Büschi, Grossratsmitglied, Chefredaktor

Michel Clavien, Stellvertreter Amt für Information

Heinz Däpp, Journalist

Daniel Eckmann, Leiter Pressedienst des Schweizer Fernsehen

Franz Hostettler, Anwalt, RGB

Paul Hügli, Leiter Amt für Information

Beat Hurni, Chefredaktor

Edwin Knuchel, Zentralsekretär

Fritz Scheurer, Ehemaliger Gemeindeschreiber

Heinz Schild, Redaktor Regionaljournal DRS

Urs Schnell, Radio Förderband

Oswald Sigg, ehemaliger Direktor Schweizerische Depeschenagentur

Konrad Stamm, Redaktor

Marc Wehrli, Grossratsmitglied, Anwalt

Eva Maria Zbinden, Grossrätin, Präsidentin Medienkommission der Stadt Bern

Marie-Ange Zellweger, Anwältin, Chambre d'économie publique du Jura bernois

Franz Zölch, Medienjurist

2. FRAGEBOGEN AMTSVORSTEHER

Im Rahmen meiner Diplomarbeit für den Master in Public Management and Policy am IDHEAP in Lausanne interessiere ich mich für die Umsetzung und die Auswirkungen des Gesetzes über die Information der Bevölkerung (IG) im Kanton Bern. Mit Hilfe dieses Fragebogens möchte ich erfahren in welchem Masse Ihr Amt vom Informationsgesetz betroffen ist. Ich interessiere mich einerseits für die formlosen Anfragen (art 31 IG), und andererseits für die Gesuche um Akteneinsicht (art 27 IG).

Ich bitte Sie den ausgefüllten Fragebogen möglichst rasch entweder per Mail oder Post zurückzusenden an:

magdalena.wicki@idheap.unil.ch

IDHEAP, z.H. Magdalena Wicki, Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-près-Renens

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

Bemerkung:

Bei den Zahlen bitte ich Sie um die Zahlen von 2007. Im Fall dass dieses Jahr ein ausser-gewöhnliches Jahr im Bezug auf die Gesuche war, bitte ich um einen Durchschnittswert.

Amt :

- 1) Gibt es in Ihrem Amt eine für die Anfragen zur Akteneinsicht verantwortliche Person? Ja
 Nein
- 2) Wenn ja, ist es möglich mit dieser Person Kontakt aufzunehmen?
e-mail Adresse:
- 3) Führt Ihr Amt eine Statistik der Anzahl Gesuche um Akteneinsicht? Ja
 Nein
- 4) Wie viele Gesuche um Akteneinsicht (art 27 IG) erhält Ihr Amt durchschnittlich im Jahr?
- 5) Welches sind die Proportionen von:
formlosen Anfragen (art. 31 IG) %
Gesuchen um Akteneinsicht (art. 27 IG)? %
- 6a) Stellen sie in Ihrem Amt in den letzten Jahren eine Veränderung der Anzahl der *formlosen Anfragen* fest?
a. Ja, die Anzahl der Anfragen hat abgenommen.
b. Ja, die Anzahl der Anfragen hat zugenommen.
c. Nein, die Anzahl ist stabil.
d. Weiss es nicht.
- 6b) Stellen sie in Ihrem Amt in den letzten Jahren eine Veränderung der Anzahl der Gesuchen nach *Akteneinsicht* fest?
a. Ja, die Anzahl der Gesuche hat abgenommen.
b. Ja, die Anzahl der Gesuche hat zugenommen.
c. Nein, die Anzahl ist stabil.
d. Weiss es nicht.
- 7a) Welches ist das Profil der Personen, die eine *formlose Anfrage* formulieren? *Einordnen vom häufigsten(1) zum seltensten (6).*
a. Journalisten
b. Personen, die Fragen im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit stellen
c. Studenten, Wissenschaftler
d. Gemeinnützige Organisationen
e. Bürger
f. Keine Information vorhanden

7b) Welches ist das Profil der Personen, die ein Gesuch für *Akteneinsicht* formulieren? *Einordnen vom häufigsten(1) zum seltensten (6).*

- a. Journalisten
- b. Personen, die Fragen im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit stellen
- c. Studenten, Wissenschaftler
- d. Gemeinnützige Organisationen
- e. Bürger
- f. Keine Information vorhanden

8) Welches sind die hauptsächlichen Arten von Akteneinsichtsgesuchen? *Einordnen vom häufigsten (1) zum seltensten (6).*

- a. Akteneinsicht für eigene persönliche Daten
- b. Akteneinsicht für Daten Dritter
- c. Akteneinsicht für Informationen zum Amt (Budget, Prozessabläufe etc.)
- d. Akteneinsicht für Informationen über die Beziehung des Amtes mit anderen Organisationen (Verträge etc.)
- e. Akteneinsicht für Dokumente, die das Amt in Verbindung mit seiner Tätigkeit produziert
- d. Andere, wenn ja welche?

9) Welches ist der Anteil der *angenommenen* Akteneinsichtsgesuche an der Gesamtzahl der Gesuche? %

10) Welches ist der Anteil der *teilweise* oder *ganz abgelehnten* Akteneinsichtsgesuche der Gesamtzahl der Gesuche? %

11) Gegen wie viele der teilweise oder ganz abgelehnten Gesuche wurde rekuriert?

12) Welches sind die drei häufigsten Gründe für die Ablehnung (teilweise oder ganz) eines Gesuches?

- a. Risiko durch vorzeitige Bekanntgabe von Informationen Entscheidungsfindung zu beeinträchtigen (art. 29, abs 1, lit. a IG)
- b. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (art. 29, abs 1, lit. b IG)
- c. Unverhältnismässiger Behördenaufwand (art. 29, abs 1, lit. c IG)
- d. Schutz des persönlichen Geheimbereiches (art. 29, abs 2, lit. a IG)
- e. Persönlichkeitsschutz in nicht abgeschlossener Verwaltungs- und Justizverfahren (art. 29, abs 2, lit. b IG)
- f. Geschäftsgeheimnis oder Berufsgeheimnis (art. 29, abs 2, lit. c IG)
- g. Besonders schützenswerte Personendaten (art 13 IV)
- h. Zu ungenau formuliertes Gesuch (art 10 abs 2 IV)
- i. Anderer Grund, welcher?

13) In welcher Höhe hat Ihr Amt im 2007 Gebühren für die Akteneinsicht verlangt? CHF

Kommentare:

3. LISTE DER KONTAKTIERTEN ÄMTER

Volkswirtschaftsdirektion

- Generalsekretariat
- **Berner Wirtschaft**
- **Amt für Landwirtschaft und Natur**
- **Amt für Wald**

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

- Generalsekretariat
- Kantonsarztamt
- Kantonsapothekeramt
- Kantonales Laboratorium
- **Rechtsamt**
- Sozialamt
- **Spitalamt**
- **Alters- und Behindertenamt**

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

- Generalsekretariat
- **Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten**
- **Rechtsamt**
- **Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht**
- **Amt für Gemeinden und Raumordnung**
- **Kantonales Jugendamt**
- Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht

Polizei- und Militärdirektion

- **Generalsekretariat**
- **Kantonspolizei**
- **Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt**
- Amt für Freiheitszug und Betreuung
- Amt für Migration und Personenstand
- Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär

Finanzdirektion

- **Generalsekretariat**
- **Finanzverwaltung**
- **Steuerverwaltung**
- **Personalamt**
- **Amt für Informatik und Organisation**

Erziehungsdirektion

- Generalsekretariat
- **Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung**
- **Mittelschul- und Berufsbildungsamt**
- **Amt für Hochschulen**
- Amt für Kultur
- **Amt für zentrale Dienste**

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

- Generalsekretariat
- **Rechtsamt**
- **Amt für Umweltkoordination und Energie**
- **Amt für Geoinformation**
- Amt für Gewässerschutz und Abfallwirtschaft
- Wasserwirtschaftsamt
- Tiefbauamt
- **Amt für öffentlichen Verkehr**
- Amt für Grundstücke und Gebäude

Staatskanzlei

- Amt für Zentrale Dienste
- Amt für Sprachen- und Rechtsdienste
- **Kommunikation Kanton Bern**
- Staatsarchiv
- Kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern

Fett : Antwort erhalten