Zeitschrift: Arbido

Herausgeber: Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare; Bibliothek Information Schweiz

Band: 20 (2005)

Heft: 5

Artikel: Vom Öffentlichkeitsgesetz zur Transparenz in der Praxis : Werkstattbericht zum Stand der Umsetzungsarbeiten

Autor: Brunner, Stephan C.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-769305

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Vom Öffentlichkeitsgesetz zur Transparenz in der Praxis: Werkstattbericht zum Stand der Umsetzungsarbeiten

Stephan C. Brunner
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundesamt für Justiz Bern

Am 17. Dezember 2004 haben die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Bundesverwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) verabschiedet[1]. Damit fand eine wesentliche Etappe auf dem Weg zu einer transparenteren Verwaltung ihren Abschluss. Gleichzeitig bedeutete die Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament den Startschuss für die nun erforderlichen Vorbereitungen zur praktischen Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips im Verwaltungsalltag, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes[2] zu leisten sind.

Damit die informationssuchenden Bürgerinnen und Bürger gestützt auf den neuen Erlass amtliche Dokumente auffinden können und damit ihre Einsichtsgesuche «kundenfreundlich» und gleichzeitig effizient behandelt werden können, müssen einige Voraussetzungen geschaffen werden.

Das Öffentlichkeitsgesetz bedarf im Hinblick auf den Vollzug in verschiedener Hinsicht einer zusätzlichen Konkretisierung. So springt bei der Lektüre vor allem ins Auge, dass das Gesetz eine Anzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen enthält, zum Beispiel die Begriffe des «nicht fertig gestellten Dokuments» oder des «entscheidvorbereitenden Dokuments». Das ist unvermeidlich, da es sich um ein Querschnittsgesetz handelt, das den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Allgemeinen regelt und daher eine unübersehbare Vielfalt von Sachverhalten erfassen muss.

In diesen sowie in weiteren Punkten wird die Konkretisierung teilweise auf dem Verordnungsweg erfolgen können; die Verordnung wird neben dem Gesetz selbst eine wesentliche Grundlage für die Umsetzungsarbeiten darstellen.

Zu einem weiteren Teil werden die dem BGÖ unterstellten Verwaltungseinheiten Konkretisierungen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich vornehmen und dabei Weichenstellungen für die praktische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips – namentlich betreffend das Verfahren der Behandlung von Zugangsgesuchen – treffen müssen.

Schliesslich wird sich mit der Zeit aus der praktischen Abwicklung des Einsichtsrechts durch einzelne Verwaltungseinheiten, die Beratungs- und Schlichtungstätigkeit des künftigen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und durch die Rechtsprechung eine Praxis entwickeln, die ebenfalls Klarheit schaffen wird.

Für die Koordination der Umsetzungsarbeiten wurde unter der Federführung des Bundesamtes für Justiz eine Projektorganisation ins Leben gerufen. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe ist gegenwärtig insbesondere damit beschäftigt, die Verordnung zum Öffentlichkeitsgesetz auszuarbeiten und die Ausbildung der für die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes bei Departementen und Ämtern verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu organisieren.

In einer weiteren Arbeitsgruppe sollen zudem Leitlinien zu den organisatorischen und technischen Massnahmen, die für einen rechtskonformen und wirtschaftlichen Vollzug des BGÖ zu empfehlen sind, erarbeitet werden.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Arbeiten wird die Verordnung im Wesentlichen folgende Punkte regeln:

- Konkretisierung einiger unbestimmter Rechtsbegriffe, zum Beispiel durch die Festlegung von Regeln für die Beurteilung, wann ein Dokument als «nicht fertig gestellt» zu gelten hat;
- Verfahrensregelungen zur Bearbeitung von Zugangsgesuchen: So soll unter anderem präzisiert werden, welche Unterstützung den Gesuchstellenden geleistet werden muss, welche Angaben das Zugangsgesuch beinhalten muss und welche Behörde in bestimmten Spezialfällen für den Zugangsentscheid zuständig ist;
- Einzelheiten zum Schlichtungsverfahren: Die Prüfungsbefugnis des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie die Pflicht zur Anhörung der Beteiligten wird festgelegt.

In weiteren Punkten hat sich dagegen gezeigt, dass bestehende rechtliche Regelungen weitgehend genügen, so zum Beispiel bei den Gebühren oder betreffend die Bewirtschaftung amtlicher Dokumente (vgl. Art. 17 Abs. 3 und Art. 21 Bst. a BGÖ).

Die einzelnen dem Gesetz unterstellten Behörden werden vor allem Abläufe zu definieren haben, welche die praktische Behandlung von Zugangsgesuchen klar festlegen und den mit der Gesuchsbehandlung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein möglichst schematisches Vorgehen erlauben.

Bei der praktischen Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes wird sich darüber hinaus wohl sehr schnell zeigen, dass das BGÖ auch indirekte Auswirkungen auf die Transparenz der Bundesverwaltung zeitigt: Weil das Gesetz vorsieht, dass der Zugangsanspruch erfüllt ist, wenn amtliche Dokumente auf Internet oder in amtlichen Publikationen veröffentlicht sind (Art. 6 Abs. 3 BGÖ), wird es im Interesse der Behörden sein, möglichst viele Informationen von sich aus zu publizieren, und dies insbesondere im Internet.

Um den Gesuchstellenden das Auffinden von Dokumenten zu vereinfachen und ihnen zu ermöglichen, möglichst präzise Gesuche zu stellen, sollten die Behörden zudem möglichst viele Informationen über

[1] BBl 2004 7269; die Referendumsfrist ist am 7. April 2005 abgelaufen, das Referendum wurde nicht ergriffen.

[2] Nach der amtsinternen Planung des Bundesamtes für Justiz soll das Gesetz Anfang 2006 in Kraft treten.

[3] Hinzuweisen ist insbesondere auf die Weisungen des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung (BBl 1999 5428).

die verfügbaren Dokumente veröffentlichen: Informationen über die durch sie bearbeiteten Aufgabenbereiche, Geschäfte und Dossiers, ja – zumindest in einer längerfristigen Perspektive – auch Metadaten zu den verfügbaren amtlichen Dokumenten.

Bei der behördeninternen Organisation des Zugangs zu amtlichen Dokumenten werden insbesondere folgende Schritte erforderlich sein:

- Die typischen, bei den Ämtern erstellten und empfangenen Dokumente sind nach ihrer Zugänglichkeit zu kategorisieren;
- Prozessabläufe für die Behandlung von Zugangsgesuchen sind festzulegen (Entgegennahme des Gesuchs, Entscheidzuständigkeit, Zugänglichmachung, Rechnungsstellung);
- eine Strategie für die aktive Publikation von amtlichen Dokumenten wäre zu definieren;
- das zuständige Personal ist auszubilden.

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass die Ämter ihr bestehendes Dokumentenmanagement beziehungsweise ihre Geschäftsverwaltung so anpassen müssen, dass der Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes gewährleistet werden kann. Wenn dafür konsequent auf einem bestehenden System aufgebaut werden kann, welches den – seit geraumer Zeit bestehenden – Vorgaben für die Aktenführung beziehungsweise für das *«Records Management»* entspricht[3], dürfte eine wirtschaftliche und kundenfreundliche Umsetzung mit geringem Aufwand zu leisten sein.

Mittelfristig werden die dem BGÖ unterstehenden Behörden am besten fahren, wenn sie die Informationen in ihren Geschäftsbereichen flächendeckend bewirtschaften und sich dazu auf ein umfassendes «Informationsmanagementkonzept» stützen können, welches das Erstellen, Nutzen, Zugänglichmachen und Archivieren von Informationen als zusammenhängenden Prozess beschreibt.

Schliesslich wird auch der künftige Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die notwendigen Vorkehrungen treffen müssen, um seine gerade in der Phase der Praxisbildung eminent wichtige Funktion erfüllen zu können. Insbesondere wird er die Information der Öffentlichkeit über die Rechte der Informationssuchenden nach dem BGÖ und das praktische Funktionieren des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sicherstellen müssen. Zu diesem Zweck wird er namentlich eine Internetseite einrichten.

Die Tragweite des Öffentlichkeitsgesetzes wird in einer Anfangsphase noch beschränkt sein. Nach der vom Parlament eingefügten Übergangsbestimmung (Art. 23 BGÖ) sind lediglich diejenigen Dokumente zugänglich, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Dies wird es den betroffenen Behörden gerade in einer Anfangsphase erleichtern, Umsetzungsmechanismen zu testen und die am besten funktionierenden Anwendungen zu finden, ohne dass sie dabei unter einem massiven Druck stehen.

Nach dieser Phase des «Lernprozesses» – die von allen Beteiligten, auch von den Informationssuchenden, durchlaufen werden muss – wird es für eine reibungslose Umsetzung entscheidend sein, die nötigen organisatorischen und technischen Massnahmen getroffen zu haben. ■

contact:

E-Mail: stephan.brunner@bj.admin.ch

Dossier «Öffentlichkeitsgesetz»

Le leggi sulla trasparenza e la privacy in Italia

■ **Rodolfo Huber**
Direttore dell'archivio della città di Locarno

Nel 2003 l'Italia ha aggiornato la legge sulla privacy, che data del 1996, e l'11 febbraio 2005 quella sulla trasparenza amministrativa, la cui prima versione è del 1995, cioè data ormai di 10 anni. Il contesto di queste modifiche è diverso da quello svizzero, dove il discorso sulla trasparenza è ancora in fase iniziale. Inoltre l'Italia è un paese centralizzato con una burocrazia unitaria.

In Svizzera abbiamo invece molti particolarismi, gestiti da enti spesso poco strutturati. Le leggi cantonali sono elaborate in parallelo; in Italia le Regioni emanano dispositivi in applicazione della legge nazionale. Negli anni '90 il recepimento delle normative europee ha avuto carattere urgente per adeguare il paese agli accordi di Schengen e alla moneta unica. Se dunque in diversi cantoni svizzeri, fra cui il Ticino, si registrano carenze normative nel settore archivistico, in Italia l'impressione è che il quadro legislativo sia fin troppo complesso. Ulteriori difficoltà sono provocate dagli «ondeggiamenti» del legislatore che crea norme che si accavallano l'un l'altra o addirittura si elidono reciprocamente.

I diversi diritti costituzionali che reggono l'utilizzazione delle documentazioni archiviate possono confliggere e devono essere bilanciati. In Italia si sono identificate 4 aree in cui è necessario trovare un equilibrio: il diritto alla ricerca, quello alla privacy, quello all'accesso e il segreto di stato. La questione ha richiesto in più casi soluzioni empiriche, favorite dalla mediazione culturale e dalla sensibilità degli organi amministrativi. Negli anni '90, non era raro che i consessi chiamati a decidere sull'accessibilità degli archivi ricorressero a tautologiche acrobazie per risolvere il dilemma: «si conceda, purché non violi la legge». Da qui era scaturita la richiesta di impegnarsi affinché fossero create le condizioni reali, e non solo il quadro normativo, per una archivistica liberale. L'accento fu messo sulla necessità di una idonea pedagogia all'indirizzo degli interessati.

Fra gli archivisti, la «legge sulla privacy» del 1996 aveva creato un certo allarme. Pur