

**Schweizerische Informations-Konferenz (SIKOV/COSIAP)  
Seminar zum Thema Öffentlichkeitsprinzip**

**Freitag, 18. Juni 2004**

## **Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern**

**Erfahrungen des Kantons Bern mit der  
Informationsgesetzgebung**

**von Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern**

## 1. Grundlagen

Am 9. Dezember 2003 hat der Ständerat dem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung mit 32 zu 0 Stimmen zugestimmt. Am 30. Januar 2004 hat die staatspolitische Kommission des Nationalrates beschlossen, auf das Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung einzutreten. In den Eintretensdebatten im Ständerat und in der Kommission des Nationalrates wurden auch die Erfahrungen in den Kantonen – insbesondere die positiven Erfahrungen des Kantons Bern mit dem Öffentlichkeitsprinzip – thematisiert.

Seit dem 1. Januar 1995 gilt im Kanton Bern das „Öffentlichkeitsprinzip“. Nach Artikel 17 Absatz 3 der bernischen Verfassung hat jede Person ein „Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.“ Früher galt das „Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt“; neu gilt das „Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt“. Mit diesem Paradigmawechsel hat der Kanton Bern in der Schweiz eine Pionierrolle übernommen. Ein erleichterter Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu staatlichen Akten und eine aktivere Informationspolitik der Behörden sollen das Vertrauen in staatliches Handeln auch unter den Bedingungen der modernen Kommunikationsgesellschaft sicherstellen.

Artikel 17 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Bern verankert damit erstmals in der Schweiz den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung mit Geheimhaltungsvorbehalt. Diese Bestimmung wird durch das Gesetz über die Information der Bevölkerung vom 2. November 1993 (BSG 107.1) und durch die Verordnung über die Information der Bevölkerung vom 26. Oktober 1994 (BSG 107.111) konkretisiert.

Einzelne Kantone haben die Informationsfreiheit zwar zu einem *Recht auf Information* ausgedehnt, wobei allerdings der Nachweis eines schutzwürdigen Interesses verlangt wird (BL; AR).

Die Verfassungen der Kantone Neuenburg, St. Gallen, Solothurn und Waadt haben das Öffentlichkeitsprinzip übernommen. Am 16. Mai 2004 haben die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg einer neuen Verfassung zugestimmt.

Artikel 19 Absatz 2 dieser Verfassung enthält das Öffentlichkeitsprinzip. Die Kantone Genf, Jura und Waadt haben das Recht auf Information und den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Gesetzesstufe eingeführt. Auch andere Kantone sind im Begriff, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu prüfen.

Zahlreiche Länder kennen das Öffentlichkeitsprinzip. Klassisches Beispiel ist Schweden, welches das Öffentlichkeitsprinzip vor mehr als 200 Jahren einführte. Auch Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Neuseeland, Norwegen, Kanada, Irland, Ungarn, die Vereinigten Staaten von Amerika und Südafrika kennen das Öffentlichkeitsprinzip. Die Europäische Union hat für ihre Organe im März 2001 ebenfalls das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt. Artikel 255 EGV sieht vor, dass jede Bürgerin und jeder Bürger der Union ein Recht auf Zugang zu Dokumenten des europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission hat. Das Ministerkomitee des Europarats hat am 12. Februar 2002 eine neue Empfehlung über den Zugang zu amtlichen Dokumenten verabschiedet.

Der Europäische Konvent hat im Jahr 2003 den Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa vorgelegt. Artikel 49 des Verfassungsentwurfs enthält Grundsätze zur „Transparenz der Arbeit der Organe der Union“. Absatz 1 dieser Verfassungsbestimmung lautet wie folgt: „Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union unter weitest gehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit“. Die Charta der Grundrechte der Union stipuliert das Recht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten, und zwar „unabhängig davon, in welcher Form diese Dokumente erstellt werden“ (Art. II – 42; Recht auf Zugang zu Dokumenten). In Europäischen Gesetzen sollen die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu solchen Dokumenten festgelegt werden (Artikel 49 Absatz 4 des Verfassungsentwurfs).

## 2. Gründe für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Frau Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold hat im Ständerat am 9. Dezember 2003 die Gründe für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zusammenfassend dargestellt. Sie stützte sich dabei auf die Botschaft des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz vom 12. Februar 2003. Die folgenden Argumente stehen im Vordergrund:

- Wir leben in einer Informations- und Kommunikationsgesellschaft. Der Informationsfluss ist umfassender und schneller geworden. Die Informationen werden auch technisch neu aufbereitet und sind leichter zugänglich.
- Das Öffentlichkeitsprinzip ist eine Voraussetzung für die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung.
- Das Öffentlichkeitsprinzip ermöglicht einen Dialog mit Lernprozessen. Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Wirtschaft, erhalten Zugang zu wertvollen Informationsressourcen der Verwaltung. Damit können sie sich im Umfeld von Regelungsvorhaben ein besseres Bild über kommende Entwicklungen machen. Rückmeldungen an die Behörden ermöglichen im Sinne eines Lernprozesses die Suche nach besseren Lösungen.
- Das Öffentlichkeitsprinzip erlaubt es auch dem Parlament, seine Rolle im gewaltenteiligen Prozess der Willensbildung besser wahrzunehmen.
- Das Öffentlichkeitsprinzip schafft Vertrauen in staatliches Handeln. Transparenz schafft Vertrauen. Transparenz ermöglicht aber auch Kontrolle. Das Öffentlichkeitsprinzip kann als zusätzliches Instrument zur Kontrolle der Verwaltung gesehen werden.
- Das Öffentlichkeitsprinzip trägt bei zur Entwicklung einer modernen Verwaltungskultur. In der Verwaltung wächst das Bewusstsein für den Umgang mit den Informationsressourcen. Dokumente können von Anfang an so erfasst werden, dass der Zugang für einen weiteren Kreis berechtigter Personen erleichtert wird. Dabei gibt es auch Schranken des

Öffentlichkeitsprinzips. Aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen können Informationen auch in Zukunft vertraulich bleiben.

Es gibt auch Argumente gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Das Öffentlichkeitsprinzip kann in bestimmten Konstellationen den Willensbildungsprozess erschweren und die Verwaltung mit Zusatzarbeiten belasten. Negativ kann sich auch öffentlicher Druck von Medien im Vorfeld von Entscheidungsprozessen der Behörden auswirken. Vereinzelt wird die Verletzung des Schutzes der Privatsphäre oder von Geschäftsgeheimnissen befürchtet. Die Erfahrungen im Ausland und in verschiedenen Kantonen zeigen allerdings, dass diesen Bedenken durch eine zweckmässige Normierung des Zugangs zu amtlichen Akten Rechnung getragen werden kann. Es ist auch denkbar, Teile der Behörden oder des Willensbildungsprozesses vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen. So ist etwa der Bundesrat als Kollegialbehörde vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgeschlossen. Nach dem Gesetzesentwurf des Bundesrates besteht auch kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens.

### **3. Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern**

Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern beruht auf drei Elementen:

- aktive Information (Information von Amtes wegen)
- allgemeines Akteneinsichtsrecht (Information auf Anfrage)
- Zugang zu den Verhandlungen und den Verhandlungsunterlagen von Behörden.

#### **3.1. Aktive Information**

Artikel 70 der Berner Verfassung lautet wie folgt: „Die Behörden müssen über ihre Tätigkeit ausreichend informieren.“ Die Verfassung enthält demnach einen verbindlichen Informationsauftrag. Die Verfassung verlangt eine ausreichende Information. Ausreichend ist die Information dann, wenn sie den Umständen

entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar ist. Nur eine ständige, regelmässige, qualitativ gute Informationspolitik ermöglicht den Stimmberechtigten eine optimale Ausübung ihrer Rechte. Nur sie führt zu Vertrauen in die Tätigkeit der staatlichen Organe.

Artikel 16 des Informationsgesetzes konkretisiert die Verfassungsbestimmung. Danach informieren die Behörden des Kantons über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

### **3.2. Allgemeines Akteneinsichtsrecht**

Nach Artikel 17 Absatz 3 der Berner Verfassung hat jede Person „ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.“ Die Kantonsverfassung gewährleistet damit das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung als verfassungsmässiges Recht des einzelnen.

Das allgemeine Akteneinsichtsrecht besteht unabhängig vom Nachweis eines eigenen schutzwürdigen Interesses oder eines persönlichen Bezugs zu den fraglichen Akten.

Der Gesetzgeber hat dieses Akteneinsichtsrecht in den Artikeln 27 bis 30 des Informationsgesetzes konkretisiert. Er hat „Fallgruppen“ gebildet für Umstände, die es im Einzelfall erlauben können, das Recht auf Akteneinsicht zu verweigern. Die ersten beiden Absätze von Artikel 29 des Informationsgesetzes lauten wie folgt:

„<sup>1</sup> 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 würde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit;

- c. bei der Behörde ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde.

<sup>2</sup> 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 rechtfertige sich nach den Bestimmungen von Artikel 24 oder ergebe sich aus den Bestimmungen der Prozessgesetze;
- c. das Geschäftsgeheimnis oder das Berufsgeheimnis.“

### **3.3. Zugang zu Verhandlungen und Verhandlungsunterlagen**

Kernpunkt dieses Bereichs ist die Frage, ob die Sitzungen der Behörden öffentlich zugänglich sind. Das Informationsgesetz legt fest, dass die Sitzungen des Grossen Rates öffentlich sind. Demgegenüber sind Sitzungen von Kommissionen und andern Organen des Grossen Rates nur in Ausnahmefällen öffentlich, beispielsweise dann, wenn Kommissionen endgültig entscheiden.

Die Sitzungen des Regierungsrates und seiner Delegationen sind nicht öffentlich. Für die Verhandlungen der Justizbehörden gelten die besonderen Vorschriften der Prozessgesetze.

Das Informationsgesetz gilt auch für Gemeindebehörden. Es legt deshalb fest, dass Gemeindeversammlungen und die Sitzungen kommunaler Parlamente öffentlich sind.

## **4. Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip**

### **4.1. Allgemeine Bilanz**

Der Kanton Bern kann heute auf eine rund neunjährige Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip zurückblicken. Dieses Öffentlichkeitsprinzip hat in der Praxis zu keinen Schwierigkeiten geführt. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass im Kanton Bern schon früher eine liberale Praxis bestand. Auch vorher war nicht alles geheim. Allerdings mussten Bürgerinnen und Bürger ihre konkreten Interessen nachweisen, wenn sie Einsicht in amtliche Akten nehmen wollten.

Vor einigen Jahren wurden die kantonalen Behörden, die Gemeinden und Medienschaffende über ihre Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip befragt. Die Auswertung hat ergeben, dass bisher kaum Verfügungen oder Rechtsmittelentscheide zum allgemeinen Akteneinsichtsrecht bestehen. Dies hängt auch damit zusammen, dass über Akteneinsichtsbegehren in der Regel formlos entschieden wird. Es bestehen keine Statistiken. Die Dienststellen, die an der Front tätig sind, entscheiden in eigener Kompetenz über Akteneinsichtsbegehren. Die vorgesetzten Stellen werden nur mit den Akteneinsichtsbegehren befasst, wenn die Frage kontrovers ist. Der befürchtete Ansturm auf die Amtsstuben blieb nach allgemeiner Einschätzung der Verantwortlichen im Kanton und in den Gemeinden aus. In der Praxis wurden offenbar in den meisten Fällen gangbare Wege gefunden. Generell lässt sich sagen, dass die Verwaltung für Fragen der Transparenz und des Personendatenschutzes sensibilisiert wurde. Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Bern hat bestätigt, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips die Position des Datenschutzes nicht geschmälert hat.

Das Öffentlichkeitsprinzip hat sich in heiklen Situationen als Instrument der *aktiven Politikgestaltung* erwiesen. Dazu ein Beispiel: Im Kanton Bern ist der Neubau des INO im Inselspital seit längerer Zeit Gegenstand politischer Diskussionen. Im Zusammenhang mit dem INO (Intensivbehandlungs-, Notfall- und Operationszentrum) kam es zu erheblichen Kostenüberschreitungen. Das zuständige Regierungsmitglied veranlasste die Durchführung einer Untersuchung durch externe Spezialisten. Über die Ergebnisse des Schlussberichts der BSB & Partner, Ingenieure und Planer, wurde die Öffentlichkeit im Rahmen einer Medienorientierung vom 15. September 2003

informiert. Der integrale Schlussbericht wurde im Internet zugänglich gemacht. Diese Massnahme war vertrauensbildend. Am 19. April 2004 wurde im Grossen Rat eine dringliche Motion eingereicht, welche die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission zu den Kostenüberschreitungen beim INO verlangte. Am 28. April 2004 lehnte der Grosse Rat diese Motion ab. Zu diesem Ergebnis hat aus der Sicht des Regierungsrates auch die proaktive Informationspolitik geführt.

## **4.2 Gerichts- und Verwaltungspraxis**

Nach bernischem Recht ist das Akteneinsichtsrecht gerichtlich durchsetzbar. Prozesse sind aber nicht gratis. Wer einen Prozess anstrengt, geht auch ein Kostenrisiko ein. Nachfolgend gebe ich eine Übersicht über die wenigen publizierten Urteile:

- Das Verwaltungsgericht befasste sich in einem Urteil vom 26. August 1996 (BVR 1997, 241 ff.) mit der Frage der wesentlichen Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung von Behörden durch vorzeitige Bekanntgabe von internen Papieren (Expertisen) und mit der Frage des Geschäftsgeheimnisses. Das Gericht kam zum Schluss, dass der Gemeinderat der Stadt Bern ein Gutachten im Interesse einer für die Stadt möglichst günstigen Neuregelung des Anzeigergeschäftes vorläufig geheim halten durfte.
- In einem Urteil vom 28. Juli 1999 (BVR 2000, 1 ff.) hielt das Verwaltungsgericht fest, dass Art. 11 Abs. 3 des Informationsgesetzes, der die Sitzungen des Gemeinderates und der Kommissionen sowie die darüber geführten Protokolle als nicht öffentlich erklärt, mit der Verfassung vereinbar ist.
- Am 30. Januar 2003 ist das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde (2 A.7/2003) auf ein Begehren gestützt auf die Informationsgesetzgebung des Kantons Bern nicht eingetreten. Der Beschwerdeführer hatte sich bei der Gleichstellungsabteilung der Universität Bern für den Genderapéro für Nachwuchsfrauen vom 10. Dezember 2001 und die Informationsveranstaltung der Schweizerischen Nationalfonds für

Nachwuchswissenschaftlerinnen und Professorinnen vom 14. Dezember 2001 angemeldet. Er konnte im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht dar tun, dass die Vorinstanzen willkürlich gehandelt hätten, in dem sie ein Auskunftersuchen lediglich als formlose Anfrage qualifizierten und nicht bereit waren, ein förmliches Akteneinsichtsverfahren zu eröffnen.

Entsprechend den Departementen der Bundesverwaltung ist die Verwaltung des Kantons Bern in Direktionen gegliedert. Die beiden folgenden Beispiele beziehen sich auf die Handhabung des Öffentlichkeitsprinzips in den Direktionen:

- Verbreitet sind in den *Direktionen* Nachfragen zur Entstehungsgeschichte von Erlassen. Derlei Gesuche bereiten den Direktionen in der Regel keine Probleme, die Akteneinsicht wird hier grundsätzlich gewährt. Dies gilt insbesondere für Vorträge zu Verordnungen. Nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat wird prinzipiell auf Anfrage hin Einsicht in die Vorträge gewährt (allerdings mit dem Vorbehalt, dass die Meinung des Regierungskollegiums darin nicht abschliessend zum Ausdruck kommen muss).
- Beim *Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst* gehen zwecks Ahnenforschung (Erstellung eines Stammbaums) oft Anfragen zu Personendaten ein. Sofern die Beschaffung der Daten bei den direkt betroffenen Personen nicht möglich ist, wird ausnahmsweise Einsicht in Personendaten gewährt, allerdings mit strengen Auflagen betreffend den Datenschutz (z.B. Statuierung einer Schweigepflicht; vgl. dazu Art. 29a der eidgenössischen Zivilstandsverordnung).

Diese Beispiele zeigen, dass das Öffentlichkeitsprinzip nicht uneingeschränkt gilt. Es ist in jedem konkreten Fall abzuwägen, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Einsichtnahme in Akten entgegenstehen. Die Praxis zeigt, dass die Behörden eine sorgfältige Interessenabwägung vornehmen.

#### **4.3 Einfluss des Öffentlichkeitsprinzips auf die Beziehungen der Verwaltung zu den Medien**

Im Kanton Bern wurde bereits seit den achtziger Jahren eine aktive Kommunikationspolitik gepflegt. Diese aktive Kommunikationspolitik ist mit dem Öffentlichkeitsprinzip durch eine proaktive Kommunikationspolitik abgelöst worden. Sie bringt für die Bürgerinnen und Bürger und auch für die Medien noch mehr Transparenz. Die Medienschaffenden haben die Möglichkeit, ihre Einsichtsbegehren mit formlosen Anfragen zu stellen. Sie erhalten in der Regel die gewünschten Auskünfte. Der formelle Weg des Gesuchs um Akteneinsicht wird von Medienschaffenden kaum begangen. Es gibt keine Statistiken über Auskunft- und Akteneinsichtsbegehren.

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips hat sich die Geschwindigkeit der Informationsvermittlung vergrössert. Unterlagen werden sehr rasch nach der Entscheidungsfindung kommuniziert. Bei umfangreichen Berichten wird rechtzeitig eine gut lesbare Zusammenfassung vorbereitet und übersetzt. Solche Berichte werden häufig im Internet zugänglich gemacht. Diese neue Praxis hat zur Folge, dass es im Kanton Bern praktisch keine Indiskretionen mehr gibt. Es gibt kaum Studien, Berichte und Geschäfte, die nach der Entscheidungsfindung während Wochen oder Monaten ohne Publikation aufbewahrt werden.

#### **4.4 Wie steht es mit Indiskretionen?**

In der Botschaft des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz steht der folgende Satz: „Eine allgemeine Kultur der Geheimhaltung führt zu vermehrten Indiskretionen, während eine offenerere Politik des Informationszugangs zur Relativierung und zur objektivierten Beurteilung der Bedeutung solcher Vorfälle beitragen wird“ (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1974). Die Praxis wird zeigen müssen, ob diese Einschätzung zutrifft. Dabei sind auf Bundesebene zwei Elemente von Bedeutung: Erstens sind der Bundesrat als Kollegialbehörde und das seinem Willensbildungsprozess direkt vorgeschaltete Mitberichtsverfahren generell vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Zweitens fördert das Konkurrenzverhältnis unter den Medien ein Klima, das die vorzeitige Publikation von noch nicht bereinigten amtlichen Dokumenten begünstigt. Häufig ist eben der Genuss verbotener Früchte besonders

verlockend. Auf Bundesebene wird es weiterhin Indiskretionen geben. Die Neue Zürcher Zeitung hat sich am 21. April 2004 mit dem „alten Geschäft mit den Indiskretionen“ befasst. Sie hat dabei Folgendes festgehalten: „Weil Indiskretionen der Arbeit des Bundesrates schaden und damit auf die Dauer keine Regierung – auch im Ausland nicht – funktionieren kann, wird versucht, die Informationslecks zu stopfen. Die Zahl der Empfänger von vertraulichen Papieren soll reduziert werden, um das Risiko von Amtsgeheimnisverletzungen zu minimieren, wird vorgeschlagen. Ermittlungen werden eingeleitet, nicht nur um die Täter zu erwischen, sondern vor allem, um potenzielle Informanten von künftigen Indiskretionen abzuhalten. Auch die Idee, künftig Details zu den Bundesratssitzungen zu veröffentlichen und auf diese Weise Recherchen überflüssig zu machen, dient dem Ziel, das verloren geglaubte Informationsmonopol wieder zu erlangen. Kurzfristig und in Einzelfällen wird das helfen. Doch die Erfahrung zeigt: Wenn die Regierung funktioniert, löst sich das Problem mit den Indiskretionen – nicht umgekehrt“.

Die kantonale Politik bewegt sich weniger im Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Im Kanton Bern jedenfalls hat die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips die (geringe) Zahl der Indiskretionen kaum beeinflusst.

#### **4.5 Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips auf die Entscheidungsfindung der Behörden?**

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist geeignet, einen langfristigen mentalen Veränderungsprozess auszulösen. Das Ergebnis dieses Prozesses ist idealerweise die Erkenntnis, dass in einer Demokratie Regierungsarbeit mit einem optimierten Kommunikationsverhalten zusammenhängt. Es gibt Bereiche der Regierungsarbeit, die nur im Klima des Vertrauens und einer angemessenen Vertraulichkeit funktionieren können. Dazu gehört die persönliche Diskussion im Regierungskollegium, die kritische Infragestellung bereits bezogener Positionen, die Prüfung alternativer Modelle, das Suchen nach tragfähigen Lösungen. Demgegenüber bedürfen Mitberichte, Stellungnahmen, Vernehmlassungen und weitere Regierungsdokumente nach dem Entscheid des Regierungskollegiums keines verfahrensmässig zu begründenden Geheimnisschutzes mehr. Allein die

Tatsache, dass sie in die unmittelbare Willensbildung der Regierungsarbeit einbezogen sind, macht diese Papiere noch nicht zu Dokumenten höherer Qualität. In diesem Bereich ist das bernische Recht liberaler als der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit. Es kann jedoch auch nach bernischem Recht sehr wohl andere überwiegende öffentliche oder private Interesse geben (persönliche Daten, Verhandlungen mit Vertragspartnern, Geschäftsgeheimnis), die auch Regierungsakten zu Dokumenten werden lassen, in die aussenstehende Dritte nicht Einsicht nehmen dürfen.

## **5. Die Kosten des Öffentlichkeitsprinzips**

### **5.1 Prekäre Datenlage**

Auf internationaler Ebene sind kaum systematische Kostenerhebungen zur Gesetzgebung zum Informationszugang vorhanden. Insbesondere in den europäischen Ländern sind keine Daten zu den Umsetzungskosten des Öffentlichkeitsprinzips vorhanden. Dasselbe gilt für den Kanton Bern.

Es gibt keine Statistiken über Akteneinsichtsgesuche. Die meisten Begehren um Auskunft oder Akteneinsicht werden formlos behandelt. Solche Begehren dürften mit geringen Kosten verbunden sein.

Aus einer generellen Sicht lässt sich ferner sagen, dass die Kommunikation der Tätigkeit von Behörden und Verwaltungsstellen Teil der materiellen Problemlösung ist. Es ist deshalb nicht immer sachgerecht, Kommunikationskosten von andern Kosten der Problemlösung zu trennen.

### **5.2 Die Perspektive des Amtes für Information**

Das Amt für Information hat festgestellt, dass die Zahl der Medienmitteilungen in den letzten Jahren um rund 10 % gestiegen ist (von 500 auf 550 Medienmitteilungen). Diese Zunahme der Medienmitteilungen wird durch das

Amt für Information unter anderem auch der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zugeschrieben. Die Behörden sind noch stärker als früher bestrebt, rasch und umfassend zu informieren. In einer Vollkostenrechnung macht dieser Mehraufwand rund Fr. 30'000.— pro Jahr aus.

Ein geringer Mehraufwand, der schwer zu beziffern ist, ergibt sich auch aus dem Umstand, dass den Medien seit Mitte der 1990er-Jahren vermehrt zusätzliche Dokumente übergeben oder gefaxt werden. Hier können Kosten gespart werden, wenn umfangreiche Dokumente von Anfang an im Internet zugänglich gemacht werden.

### **5.3 Gestaltbare Kostenfolgen**

Stark betroffene Dienststellen fahren besser, wenn sie zu Beginn der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eine umfassende Überprüfung ihrer Strukturen und Abläufe vornehmen. Der zusätzliche Aufwand, der mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung entsteht, hängt ab von der Anzahl der formellen Gesuche und von der Art und Weise, wie diese Gesuche bearbeitet werden. Beide Grössen sind von der Verwaltung beeinflussbar. Gefordert ist beispielsweise eine adäquate Dossierkultur, die eine rasche Auffindung der für die freie Einsicht zugänglichen Dokumente ermöglicht (vgl. dazu Markus Spinatsch, Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Bern, 25. Mai 2001, zitiert in der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1975).

In andern Ländern wurden ungenaue Gesuche und eine schlechte Organisation der Registratur als wichtigste Kostenfaktoren bezeichnet. Kosten, die aus einer schlechten Organisation der Registratur entstehen, sind durch eine adäquate Dossierkultur beeinflussbar. Weiter können Kosten gesenkt werden, wenn für Gesuche, die umfangreiche Arbeiten auslösen, kostendeckende Gebühren erhoben werden. Nach Art. 30 Abs. 2 des bernischen Informationsgesetzes kann die Behörde für besonderen Aufwand eine Gebühr erheben.

## 6. Fazit

Ich fasse die Erfahrungen im Kanton Bern in drei Punkten zusammen:

- a) Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips hat sich bewährt. Das Öffentlichkeitsprinzip und eine aktive Informationspolitik der Behörden schaffen Vertrauen in das staatliche Handeln. In den meisten Fällen können Auskunftsbegehren auf formlose Art behandelt werden.
- b) Das Öffentlichkeitsprinzip ist Teil einer modernen Problemlösungsstrategie. Behörden und Verwaltungsstellen können ihre Aufgabe nur lösen, wenn sie die Interaktion mit der Bevölkerung und Kommunikationsprozesse miteinbeziehen.
- c) Das Öffentlichkeitsprinzip ist mit geringen Kosten verbunden. Die Behörden können durch eine adäquate Dossierkultur selbst auf das Ausmass der Kosten Einfluss nehmen. Von Bedeutung ist auch, dass die gerichtliche Durchsetzung des Rechts auf Akteneinsicht für die Beschwerdeführenden mit Kosten verbunden sein kann, wenn sie mit ihrem Begehren nicht durchdringen. Überdies kann die Verwaltung bei grossem Aufwand Gebühren erheben.