

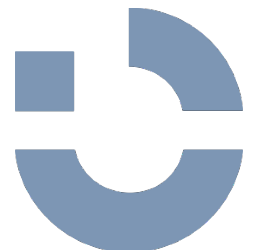
Schweizerisches Bundesarchiv BAR

Zentraler Nachweis amtlicher Dokumente

Studie zur Standortbestimmung



17. Februar 2021



infraconsult

Raum und Mobilität
Umwelt
Gesellschaft und Wirtschaft
Public Management
Kommunikation

IC Infraconsult AG
Kasernenstrasse 27, CH-3013 Bern
+41 31 359 24 24
icag@infraconsult.ch
infraconsult.ch

infraconsultinfraconsultinfraconsult

**Titelbild**

Titelbild: Abbildung „Zugang zu amtlichen Dokumenten“ Eidg. Personalamt EPA. Online abgefragt am 16.10.2020 unter <https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/dienstleistungen/zugang-zu-amtlichen-dokumenten.html>

Auftraggeber

Schweizerisches Bundesarchiv BAR

Begleitgruppe

Dominik Jenzer, BK
Reynald Vauthier, EDA
Martina Degen, EDI
Philippe Schwab, EFD
Sandra Husi, EJPD
Yasmin Hostettler, UVEK
Stefan Bircher, VBS
Cornelia Eyholzer, WBF

Bearbeitende IC Infraconsult AG

Claudia Bommer-Denss, Projektleitung,
Dominic Schorneck, Stv. Projektleitung
Thomas Bernhard, internes Coaching

Externe Experten und Mitarbeitende

Luzian Odermatt, Jurist
Niklaus Bütikofer, Historiker und Archivar

Bezug

Schweizerisches Bundesarchiv BAR
Archivstrasse 24, CH-3003 Bern

Proj-Nr.1859.01 / 22.09.21 / A / Bom (F), Scho
\\thur\c_proj\1859.01_bar_zentraler_nachweis_amtlicher_dokumente\01_prod\bericht\20201214_bericht.docx



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1. Einleitung	8
2. Fragestellungen	10
2.1 Erleichterte Auffindbarkeit amtlicher Dokumente	10
2.2 Informationsinstrument Zentraler Nachweis	12

3. Methodik	15
3.1 Webrecherche	15
3.2 Online-Befragung	16
3.3 Experteninterviews	17

4. Ergebnisse zur erleichterten Auffindbarkeit amtlicher Dokumente	19
4.1 Ergebnisse zum Stand der Information über aktuelle Geschäfte	19
4.1.1 Ausgangslage und Fragestellungen	19
4.1.2 Wichtige Ergebnisse	19
4.2 Ergebnisse zum Stand der Information über amtliche Dokumente	21
4.2.1 Ausgangslage und Fragestellungen	21
4.2.2 Wichtige Ergebnisse	21
4.3 Ergebnisse zum Stand der Auffindbarkeit von zuständigen Ansprechpersonen	24
4.3.1 Ausgangslage und Fragestellungen	24
4.3.2 Wichtige Ergebnisse	25
4.4 Ergebnisse zum Stand der Unterstützung durch die Behörde	27
4.4.1 Ausgangslage und Fragestellungen	27
4.4.2 Wichtige Ergebnisse	27
4.5 Erfahrungen aus den Kantonen	31
4.5.1 Ausgangslage	31
4.5.2 Beispiel Kanton Zürich	32
4.5.3 Beispiel Kanton Freiburg	33
4.5.4 Beispiel Kanton Solothurn	34

5. Fazit zur erleichterten Auffindbarkeit	36
6. Ergebnisse zum Informationsinstrument des Zentralen Nachweises	39
6.1 Ausgangslage	39
6.2 Mehrwert eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente	41
6.2.1 Ergebnisse zum Stand der Übersicht amtlicher Dokumente	41
6.2.2 Ergebnisse zur Information über den Inhalt amtlicher Dokumente	44
6.2.3 Ergebnisse zu weiteren Mehrwerten	46
6.3 Aufwand eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente	47
6.3.1 Ergebnisse zu Informations- und Dokumentationsleistungen	47
6.3.2 Ergebnisse zu begleitenden Massnahmen	51



6.3.3	Ergebnisse zur Gesuchbearbeitung	52
6.4	Einschätzungen der Öffentlichkeitsbeauftragten der Kantone	53
6.4.1	Kanton Zürich	53
6.4.2	Kanton Freiburg	54
6.4.3	Kanton Solothurn	54
<hr/>		
7.	Fazit Zentraler Nachweis	56
8.	Handlungsempfehlungen	61

Anhang

A1	Übersicht Teilnehmende Online-Befragung	63
----	---	----



Zusammenfassung

Ausgangslage	<p>Ende 2004 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) verabschiedet. In der Botschaft zum BGÖ¹ wurde die Einrichtung eines Zentralen Nachweises im Internet zwecks einer besseren Auffindbarkeit der amtlichen Dokumente angedacht. Am 23. Januar 2008 beschloss der Bundesrat im Zuge der Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung GEVER auch die Errichtung eines zentralen Nachweises in der gesamten Bundesverwaltung. Das Schweizerische Bundesarchiv BAR hat 2011 eine Pilotanwendung entwickelt, um die Machbarkeit eines Nachweises aufzuzeigen. Aufgrund von Verzögerungen bei der flächendeckenden Einführung von GEVER und Vorbehalten innerhalb der Bundesverwaltung gegenüber dem Zentralen Nachweis wurde das Vorhaben dann aber sistiert und die Pilotanwendung ausser Betrieb genommen. Im Rahmen des Programms GENOVA Bund wird nun GEVER bis Ende 2021 eingeführt sein (Ausnahme EDA Ausland). Der Bundesrat hat deshalb am 26. November 2019 das BAR beauftragt, zur Klärung der Ausgangslage und zur grundsätzlichen Neubeurteilung eines Zentralen Nachweises eine Studie durchzuführen.</p>
Gesetzliche Grundlage	<p>Jede Behörde ist gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ (SR 152.31) beauftragt, geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können, soweit dies den Behörden keinen unangemessenen Aufwand verursacht.² Eng damit verbunden ist Artikel 3 Abs. 1 VBGÖ, der die Behörden verpflichtet, den Gesuchstellenden über die verfügbaren amtlichen Dokumente Auskunft zu geben und diese bei ihrem Vorgehen zu unterstützen. Aktuell setzen die Verwaltungseinheiten das Gesetz dezentral um: Das Zurverfügungstellen von geeigneten Informationen erfolgt durch jede Verwaltungseinheit in eigener Regie. Ein Zentraler Nachweis könnte eine Alternative zur heutigen dezentralen Lösung sein.</p>
Forschungsfragen	<p>Gegenstand des Studienauftrags ist die Klärung der folgenden Fragen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Wie informieren die Verwaltungseinheiten des Bundes derzeit über relevante amtliche Dokumente?▪ Wird mit den gegenwärtigen Informationen die Auffindbarkeit von Dokumenten erleichtert?▪ Ist der Ansatz eines Zentralen Nachweises nach wie vor das beste Instrument zur erleichterten Auffindbarkeit?
Methodisches Vorgehen	<p>Zur Beantwortung der Fragestellungen kamen drei verschiedene Erhebungsinstrumente zum Einsatz:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Webrecherche, fokussiert auf die Webseiten von ausgewählten Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung,▪ Online-Befragung: Diese richtete sich an eine Auswahl von Gesuchstellenden, die 2019 ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten bei einer Einheit der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung eingereicht hatten,

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, in: BBl 2002 1963, Seite 2037.

² Eine 'greifbare Verpflichtung' für einen Zentralen Nachweis ergibt sich aus der Verordnungsbestimmung jedoch nicht (siehe Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3.A., 2014, Art. 21 BGÖ Rz. 27 m.w.H.)



Ergebnisse zur erleichterten Auffindbarkeit

- **Experteninterviews** mit Vertreter*innen aus der Bundesverwaltung, einem Journalisten sowie mit Kantonsbehörden.

Der wichtigste Informationskanal auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten sind die dort öffentlich publizierten Dokumente. Das Ausmass an publizierten öffentlichen Dokumenten unterscheidet sich jedoch von Amt zu Amt. Demgegenüber sind direkte Hinweise oder gar eine Übersicht zu *nicht* öffentlich publizierten amtlichen Dokumenten auf den Webseiten nur spärlich vorhanden.

Insgesamt ist es für die Gesuchstellenden auf Grund der öffentlich zugänglichen Informationen auf den Webseiten schwierig zu erfahren, welche *nicht* publizierten amtlichen Dokumente überhaupt vorhanden sind. Ebenso stehen die Gesuchstellenden vor der Herausforderung, dass ihnen die Webseiten wenig zufriedenstellende Informationen über den *Inhalt* der amtlichen Dokumente gewähren.

Die meisten Gesuchstellenden haben im Rahmen der Gesuchstellung direkten Kontakt mit den Behörden. Die Gesuchstellenden sind mit der Unterstützung seitens der Behörden mehrheitlich unzufrieden. Dies gilt insbesondere, wenn die Gesuchstellenden mit den zuständigen Fachpersonen oder mit Medien- bzw. Kommunikationsverantwortlichen im Austausch sind. Positivere Einschätzungen verbleiben insbesondere dann, wenn der Behördenkontakt über eine zentrale Stelle erfolgt ist, die eine gewisse Erfahrung mit BGÖ-Gesuchen hat und die Gesuchstellung hauptsächlich vom juristischen Standpunkt aus beurteilt.

Insgesamt kann die erleichterte Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten bei denjenigen Behörden als gegeben beurteilt werden, die einen hilfreichen Beitrag zur präzisen Formulierung des Gesuchs oder der Ermittlung des gewünschten Dokuments leisten. Bei den Verwaltungseinheiten, welche diese Unterstützung mangelhaft ausführen, ist die erleichterte Auffindbarkeit nicht gegeben.

Ergebnisse zum Zentralen Nachweis

Für die Gesuchstellenden wird ein Verzeichnis aller Aufgaben, Geschäfte und Dokumente überwiegend als hilfreich für die Übersicht der Verwaltungstätigkeit und der amtlichen Dokumente beurteilt. Wichtig ist, dass dieses aktuell ist. Wesentlich für das Erlangen einer Übersicht zu den gewünschten amtlichen Dokumenten ist eine gute Suchfunktion, insbesondere wenn das Verzeichnis sehr umfassend ist. Kontextinformationen im Sinne einer Verortung des Dokuments im Ordnungssystem sowie gewisse Metadaten wie Angaben zur Grösse, dem Erstellungsdatum, der Verwaltungseinheit etc. können einen Anhaltspunkt zum erwarteten Inhalt geben. Ebenso können inhaltliche Informationen Hinweise zum erwartenden Inhalt des gewünschten Dokuments liefern. Allerdings kam eine Einschätzung des Bundesamts für Justiz³ zum Schluss, dass inhaltliche Angaben zu den Dokumenten in einem Zentralen Nachweis rechtlich nicht zulässig wären.

Die Erstellung eines Verzeichnisses aller Aufgaben dürfte auf Basis der Ordnungssysteme, die im GEVER hinterlegt sind und im StrucTool zusammengefasst werden, keinen grossen Initialaufwand verursachen. Der Initialaufwand der Integration von amtlichen Dokumenten in den Zentralen Nachweis hängt jedoch davon ab, ob die Dokumente auch rückwirkend erfasst werden müssen.

³ Bases légales pour un registre central «single point of orientation», Bundesamt für Justiz, 26. Mai 2011, Ziff. 4.



Der Betriebsaufwand, die Metadaten der amtlichen Dokumente in den Zentralen Nachweis aufzunehmen, hängt vom Umfang der Metadaten, vom Beurteilungsaufwand bezüglich der Zugänglichkeit, von der Integration amtlicher Dokumente aus alternativen Speicherorten (z.B. Outlook-Agenda, Fachanwendungen, etc.) sowie vom Grad der Automatisierung ab.

Im Lichte der Verhältnismässigkeit und des angemessenen Aufwandes erscheint der Ansatz eines Zentralen Nachweises dann als unangemessen, wenn er zusätzliche zeitliche Ressourcen der Verwaltungsmitarbeitenden beansprucht, so bei der Ablage ihrer Dokumente, bei der Erfassung von Metadaten oder bei der Beurteilung der Zugänglichkeit.

Der Ansatz eines umfassenden Zentralen Nachweises (alle amtlichen Dokumente, Kontextinformationen, inhaltliche Informationen) kann unter Berücksichtigung eines angemessenen Aufwandes heute nicht als das schlechthin beste Instrument bezeichnet werden, um die erleichterte Auffindbarkeit sicherzustellen. Idealerweise erscheint ein Mix aus der Förderung einer kooperativen Behörde kombiniert mit einer Verbesserung der Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen. Die geeigneten Informationen können durchaus auch ein Verzeichnis der amtlichen Dokumente beinhalten, sofern die Erstellung dieses Verzeichnisses auf bereits erfassten Informationen beruht und somit hauptsächlich einen technischen Aufwand darstellt.



1. Einleitung

Hintergrund

Ende 2004 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) verabschiedet. Dieses regelt in Artikel 6 Absatz 1, dass jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Ziel des Gesetzes ist die Förderung der Transparenz in der Verwaltung.

Gemäss geltendem Recht müssen die Behörden grundsätzlich über ihre Aufgabenbereiche und wichtige Geschäfte informieren (Art. 18 lit. a VBGÖ, SR 152.31). Zudem müssen sie – soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht – weitere geeignete Informationen zur Verfügung stellen, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können (Art. 18 lit. b VBGÖ)⁴. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll einfach und rasch erfolgen. Zurzeit ist dieser dezentral in den einzelnen Verwaltungseinheiten organisiert. Das bedeutet, dass der oder die Geschuchstellende die relevanten Informationen bei der zuständigen Verwaltungseinheit finden muss und das Gesuch bei dieser einzureichen hat.

Zentraler Nachweis

In der Botschaft zum BGÖ⁵ wurde die Einrichtung eines Zentralen Nachweises im Internet zwecks einer besseren Auffindbarkeit der amtlichen Dokumente angedacht. Am 23. Januar 2008 beschloss der Bundesrat im Zuge der Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung GEVER auch die Errichtung eines zentralen Nachweises in der gesamten Bundesverwaltung. Der Nachweis sollte die Metadaten von GEVER nutzen, um einen Katalog zu erstellen. Dieser hätte dementsprechend als Suchinstrument mit Metadaten zu Dossiers und Dokumenten gedient. Das System erlaubte hingegen keine Volltextsuche oder direkte Einsicht in die amtlichen Dokumente. Jedoch sollten die Suchergebnisse im zentralen Nachweis dazu dienen, eine spezifische Anfrage gemäss BGÖ stellen zu können.

GEVER als Grundvoraussetzung

Das Schweizerische Bundesarchiv BAR hat 2011 eine Pilotanwendung entwickelt, um die Machbarkeit eines Nachweises aufzuzeigen. Aufgrund von Verzögerungen bei der flächendeckenden Einführung von GEVER und Vorbehalten innerhalb der Bundesverwaltung gegenüber dem Zentralen Nachweis wurde das Vorhaben dann aber sistiert und die Pilotanwendung ausser Betrieb genommen. Im Rahmen des Programms GENOVA Bund wird nun GEVER bis Ende 2021 eingeführt sein (Ausnahme EDA Ausland). Damit wäre nun eine entscheidende Voraussetzung für einen zentralen Nachweis in der gesamten Bundesverwaltung geschaffen. Seit der Sistierung der Pilotanwendung haben sich jedoch die technischen und betrieblichen Rahmenbedingungen für einen zentralen Nachweis verändert – eine technische Neukonzeption wäre nötig. Der Bundesrat hat deshalb am 26. November 2019 das BAR beauftragt, zur Klärung der neuen Ausgangslage und zur grundsätzlichen Neubeurteilung eines Zentralen Nachweises eine Studie durchzuführen.

⁴ Eine 'greifbare Verpflichtung' dazu ergibt sich aus der Verordnungsbestimmung zwar nicht (siehe Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3.A., 2014, Art. 21 BGÖ Rz. 27 m.w.H.) Gemäss dem Rechtsgutachten des BJ vom 26.5.2011 (Fn 3) stellt Art. 18 VBGÖ aber eine genügende gesetzliche Grundlage für einen Zentralen Nachweis amtlicher Dokumente dar, sofern dieser in seiner Ausgestaltung den Geltungsbereich und die Vorgaben des BGÖ beachtet.

⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, in: BBl 2002 1963, Seite 2037.



Studienauftrag

Gegenstand des Studienauftrags ist die Klärung der folgenden Fragen:

- Wie informieren die Verwaltungseinheiten des Bundes derzeit über relevante amtliche Dokumente?
- Wird mit den gegenwärtigen Informationen die Auffindbarkeit von Dokumenten erleichtert?
- Ist der Ansatz eines Zentralen Nachweises nach wie vor die das beste Instrument zur erleichterten Auffindbarkeit?

Explizit nicht Gegenstand des Auftrags sind die technischen, organisatorischen und rechtlichen Fragen in Zusammenhang mit dem Zentralen Nachweis. Mit der vorliegenden Studie wird auch keine neue Evaluation des BGÖ vorgenommen, ebenso wird auf flächendeckende Erhebungen verzichtet.

2. Fragestellungen

2.1 Erleichterte Auffindbarkeit amtlicher Dokumente

Gesetzlicher Auftrag

Die aktive Informationspflicht gemäss Artikel 18 VBGÖ⁶ soll die Voraussetzung schaffen, um das im Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Zugangs- und Auskunftsrecht möglichst effizient umzusetzen.⁷ So ist die Behörde gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ beauftragt, geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können, soweit dies den Behörden keinen unangemessenen Aufwand verursacht. Eng damit verbunden ist Artikel 3 Abs. 1 VBGÖ, der die Behörden verpflichtet, den Gesuchstellenden über die verfügbaren amtlichen Dokumente Auskunft zu geben und diese bei ihrem Vorgehen zu unterstützen.

Einflussfaktoren

Die erleichterte Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten wird demzufolge durch zwei wesentliche Faktoren beeinflusst:

- Geeignete Informationen auf den Webseiten: Die Verfügbarkeit von geeigneten Informationen über amtliche Dokumente seitens der Behörde erleichtert die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten.
- Behördenkontakt: Der Kontakt zu den Behörden kann das Auffinden von Dokumenten erleichtern. So kommt die Evaluation des BGÖ aus dem Jahr 2014⁸ zum Schluss, dass der direkte Kontakt mit der Behörde teilweise hilfreich ist, um herauszufinden, welche amtlichen Dokumente überhaupt vorhanden sind.

Kernfragen: Klärung der gegenwärtigen Ausgangslage

Ableitend vom gesetzlichen Auftrag und den vorgängig beschriebenen Einflussfaktoren stellen sich in dieser Untersuchung folgende Kernfragen:

Kernfrage 1 (Klärung der gegenwärtigen Ausgangslage)

Wie informieren die Einheiten der Bundesverwaltung (zentral und dezentral) zurzeit über amtliche Dokumente?

Kernfrage 2 (Klärung der gegenwärtigen Ausgangslage)

Wie unterstützen die Behörden die Gesuchstellenden beim Auffinden von amtlichen Dokumenten?

Die Beantwortung der Kernfrage schliesst jeweils die Beurteilung der Gesuchstellenden mit ein, ob die Unterstützung und die Informationen für die Auffindbarkeit der amtlichen Dokumente hilfreich waren.

Kernfrage 1: Einflussfaktor geeignete Informationen auf den Webseiten

⁶ Diese aktive Informationspflicht folgt bereits aus dem allgemeinen Informationsauftrag des Bundesrates (Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG).

⁷ Brunner, Stephan C.; Mader, Luzius, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Stämpfli Handkommentar SHK, 2008, Art. 21 BGÖ, Rz 11.

⁸ Huegli, Eveline; Féraud Marius, Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Schlussbericht vom 9. Dezember 2014.



In den Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz BJ zu Artikel 18 lit.b VBGÖ⁹ wird dieses Zurverfügungstellen von geeigneten Informationen konkretisiert, zum Beispiel durch folgende Massnahmen:

- Auflistung von Dokumenten auf themenbezogenen Internetseiten,
- Listen oder Register der zugänglichen Dokumente,
- Integration der Information über Dokumente in den Kontext über Aufgaben und Geschäftstätigkeit nach Artikel 18 lit. a VBGÖ.

In den Ausführungen von Kurt Nuspliger¹⁰ zur aktiven behördlichen Kommunikation im Rahmen des BGÖ sind betreffend Veröffentlichung von Informationen, die auf amtliche Dokumente hinweisen, folgende Vorschläge aufgeführt:

- Veröffentlichung von Metainformationen zu Dokumenten,
- Informationen über Aufgabenbereiche, Dossiers und Geschäfte (Organisationsverordnung, Organigramm, Jahresziele) im Internet.

Kernfrage 2: Einflussfaktor: Behördenkontakt

Gemäss den Erläuterungen zu Artikel 3 VBGÖ¹¹ müssen die Behörden die Gesuchstellenden nicht nur informieren, sondern sie auch bei ihrem Vorgehen unterstützen. Diese Unterstützung bezieht sich beispielsweise auf die präzise Formulierung des Gesuchs, die Ermittlung des gewünschten Dokuments sowie auf das Festlegen der zuständigen Behörde.

Teilaspekte der erleichterten Auffindbarkeit

Die erleichterte Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten wird demzufolge von den zur Verfügung stehenden geeigneten Informationen und dem Behördenkontakt beeinflusst. Für diese zwei Einflussfaktoren werden nachfolgend 4 Teilaspekte der Einflussfaktoren und dazugehörige Fragestellungen für die Standortbestimmung formuliert:

Einflussfaktoren	Teilaspekte der Einflussfaktoren	Fragestellungen
Geeignete Informationen Webseiten Verwaltungseinheiten (Art. 18 lit b VBGÖ)	Information über aktuelle Geschäfte	Wie informiert die Behörde über aktuelle Geschäfte?
	Information über amtliche Dokumente	Wo und in welcher Form stellt die Behörde Informationen über amtliche Dokumente zur Verfügung?
Behördenkontakt (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ)	Auffindbarkeit von zuständigen Ansprechpersonen	Ist die zuständige Behörde/BGÖ-Beauftragter von den Gesuchstellenden auffindbar?
	Untersützung durch die Behörde	Werden die Gesuchstellenden von den Behörden unterstützt?

Kernfrage: Kantone

Als Ergänzung zur Untersuchung der Fragestellung innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen des Bundes werden die gesetzlichen Grundlagen der Kantone und die damit verbundenen Erfahrungen in die Analyse mit einbezogen. Konkret wird untersucht, welche Ansätze auf der Ebene der Kantone betreffend der erleichterten Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten vorhanden sind und wie

⁹ Bundesamt für Justiz, Abt. Rechtsetzungsprojekte und Methodik, vom 24. Mai 2006, S. 21 f.

¹⁰ Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Universität St. Gallen, 2006, S.43 ff.

¹¹ a.a.O. (Fn 9), S. 4.



sich deren Umsetzung konkret ausgestaltet. Davon ableitend ergibt sich folgende Kernfrage:

Kernfrage 3 (Beispiele aus Kantonen)

Welche gesetzlichen Grundlagen gibt es in den Kantonen zur (erleichterten) Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten und wie sind die Erfahrungen damit?

Kernfrage: Bilanzierung der gegenwärtigen Ausgangslage

Abschliessend wird bilanzierend festgehalten, in welchem Ausmass die oben genannten Teilaspekte insgesamt erfüllt sind, welche zu einer erleichterten Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten beitragen.

Kernfrage 4 (Bilanzierung der gegenwärtigen Ausgangslage)

Wird gegenwärtig die erleichterte Auffindbarkeit amtlicher Dokumente gewährleistet?

2.2

Informationsinstrument Zentraler Nachweis

Gesetzlicher Auftrag

Artikel 18 lit. b VBGÖ verpflichtet die Behörden, geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die das Auffinden von amtlichen Dokumenten erleichtern können. Aktuell setzen die Verwaltungseinheiten das Gesetz dezentral um: Das Zurverfügungstellen von geeigneten Informationen erfolgt durch jede Verwaltungseinheit in eigener Regie. Gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ darf dies einen Mehraufwand verursachen, allerdings nicht in einem unangemessenen Ausmass.

Einflussfaktoren

Ein Zentraler Nachweis könnte eine Alternative zur heutigen dezentralen Lösung sein. Gemäss der Botschaft zum BGÖ¹² soll die Errichtung eines Zentralen Registers amtlicher Dokumente angestrebt werden, das sowohl auf dem Internet als auch im internen Informatiknetz¹³ zur Verfügung gestellt werden kann. Aus der Verordnung zum BGÖ ergibt sich jedoch keine greifbare Verpflichtung zur Errichtung eines Zentralen Nachweises¹⁴.

Ob die Einführung eines Zentralen Nachweises nach wie vor angestrebt werden soll, hängt von den zwei folgenden Faktoren ab:

- Mehrwert: Ein Zentraler Nachweis sollte gegenüber der heutigen dezentralen Lösung einen Mehrwert erbringen.
- Aufwand: Ein Zentraler Nachweis darf einen zusätzlichen Aufwand verursachen. Dieser muss sich in einem angemessenen Mass bewegen.

Kernfragen: Aufwand und Mehrwert eines Zentralen Nachweises

Ableitend von diesen zwei Faktoren ergeben sich die nachfolgenden Kernfragen:

Kernfrage 5

Welche Mehrwerte kann ein Zentraler Nachweis gegenüber der heutigen dezentralen Lösung liefern?

Kernfrage 6

Welche Aufwände generiert ein Zentraler Nachweis?

¹² a.a.O. (Fn 5).

¹³ Internes Informatiknetz der Bundesverwaltung (Intranet)

¹⁴Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3.A., Art. 21 BGÖ Rz. 27 m.w.H.



Kernfrage 5: Einflussfaktor Mehrwert

Kernstück des zentralen Nachweises ist die Erfüllung der Anforderung gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ, wonach das Auffinden von amtlichen Dokumenten erleichtert werden soll. Der zentrale Nachweis sollte hierzu für potenzielle Gesuchstellende, evtl. auch für die Verwaltung selbst einen Mehrwert gegenüber der heutigen dezentralen Praxis liefern.

Ein weiterer wichtiger Mehrwert ist der Informationswert. Die Evaluation des BGÖ aus dem Jahr 2014 hat festgestellt, dass es für Gesuchstellende oftmals schwierig ist abzuschätzen, ob ein Dokument überhaupt die gewünschte Information enthält. Ein zentraler Nachweis sollte hier einen Mehrwert liefern.

Kernfrage 6: Einflussfaktor Aufwand

Artikel 18 lit. b VBGÖ stellt das Zurverfügungstellen von geeigneten Informationen unter den Vorbehalt, dass dieses bei den Behörden keinen unangemessenen Aufwand verursachen darf. Dabei geht es um die Frage, welche Informations-/ Dokumentationsleistungen ein Zentraler Nachweis enthalten würde und wie der damit verbundene Aufwand einzuschätzen ist. Dabei wird sowohl der Initial- wie auch der Betriebsaufwand untersucht. Weiter sind für die Lancierung und den erfolgreichen Betrieb eines Zentralen Nachweises begleitende Massnahmen (z.B. Qualitätssicherung, einheitliche Anwendung) notwendig. Auch hier soll eine Aufwandschätzung vorgenommen werden. Gemäss Studienauftrag geht es um eine sehr generelle vergleichende Aufwandschätzung und nicht etwa um eine exaktere Quantifizierung der entsprechenden Aufwände.

Verwaltungsintern verursacht die Gesuchsbearbeitung diverse Aufwände (z.B. Beratung der Gesuchstellenden, Entscheidungsfindung über die Zugänglichkeit, Anhörung von Dritten, etc.). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie sich der Zentrale Nachweis auf die Gesuchsbearbeitung und die damit verbundenen Aufwände auswirkt. Zudem interessiert die Frage, ob für die Gesuchstellenden der Aufwand für die Gesuchstellung dank einem Zentralen Nachweis verringert werden kann.

Teilaspekte der Einflussfaktoren

Die Gegenüberstellung des Mehrwerts zum Aufwand erfolgt anhand der nachfolgenden 6 Teilaspekte der Einflussfaktoren. Im Zentrum stehen bei diesen die Herauscheidung der relevanten Elemente und deren Beschreibung. Weniger im Fokus stehen die konkreten monetären Auswirkungen oder etwa die technischen Rahmenbedingungen.

Einflussfaktoren	Teilaspekte der Einflussfaktoren	Fragestellungen
Mehrwert für Gesuchstellende und Verwaltung	Mehrwert: Übersicht zu amtlichen Dokumenten	Welche Elemente eines Zentralen Nachweises könnten zur Übersicht von amtlichen Dokumenten beitragen?
	Mehrwert: Information über Inhalt der amtlichen Dokumente	Welche Elemente eines Zentralen Nachweises könnten die Information über den Inhalt der amtlichen Dokumente erhöhen?
	Weitere Mehrwerte	Gibt es weitere Mehrwerte eines Zentralen Nachweises?
Aufwand für Gesuchstellende und Verwaltung (Initial- und Betriebsaufwand)	Aufwand: Informations- und Dokumentationsleistungen	Welche Informations- /Dokumentationsleistungen kann ein Zentraler Nachweis enthalten und zu welchem Aufwand?
	Aufwand: begleitende Massnahmen	Welche Massnahmen stellen die Qualität und die einheitliche Anwendung sicher und zu welchem Aufwand?
	Aufwand: Gesuchstellung und -bearbeitung	Wie wirkt sich ein Zentraler Nachweis auf die Gesuchstellung und -bearbeitung hinsichtlich des damit verbundenen Aufwandes aus?

Kernfrage: Kantone

Die meisten Kantone verfügen über gesetzliche Grundlagen zur Einsicht in amtliche Dokumente und haben diesbezüglich Erfahrungen mit deren Umsetzung gemacht. Dieses Erfahrungswissen soll in die Beurteilung eines Zentralen Nachweises einfließen. Daraus ergibt sich folgende Kernfrage:

Kernfrage 7 (Erfahrungen aus den Kantonen)

Wie beurteilen die Öffentlichkeitsbeauftragten der Kantone die Einführung eines Zentralen Nachweises basierend auf ihren Erfahrungen?

Kernfrage: Zentraler Nachweis als bestes Instrument

Basierend auf der Gegenüberstellung der Aufwände zu den Mehrwerten ist abschliessend zu beurteilen, ob ein Zentraler Nachweis nach wie vor das geeignetste Instrument ist. Die Beurteilung, ob der Zentrale Nachweis das beste Instrument zur Erfüllung der erleichterten Auffindbarkeit ist, hängt davon ab, wie das Verhältnis zwischen dem zusätzlichen Aufwand (für die Bereitstellung und den Betrieb) und dem zusätzlichen Beitrag zur erleichterten Auffindbarkeit im Vergleich zu den heutigen Lösungen ausfällt.

Hinweis: Im Rahmen der vorliegenden Studie wird ein angemessener Aufwand gleichgesetzt mit derjenigen Lösung, welche das beste Verhältnis zwischen zusätzlichem Aufwand für die Behörden (möglichst gering) und dem zusätzlichen Mehrwert (möglichst hoch) hinsichtlich der erleichterten Auffindbarkeit aufweist.

Die entsprechende Kernfrage lautet:

Kernfrage 8

Ist der Ansatz eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente nach wie vor das beste Instrument zur Erfüllung der erleichterten Auffindbarkeit und des Informationsbedürfnisses?



3. Methodik

Methodenmix	<p>Drei verschiedene Erhebungsinstrumente kamen zur Beantwortung der Kernfragen zum Einsatz:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Webrecherche▪ Online-Befragung▪ Experteninterviews. <p>Die Erhebungsergebnisse finden sich in Kapitel 4 und 6.</p>
-------------	---

3.1 Webrecherche

Zielgruppe	<p>Die Webrecherche fokussiert auf die Webseiten von ausgewählten Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung.</p>
Gegenstand der Erhebung	<p>Sie befasst sich mit der Frage, wie die Einheiten der Bundesverwaltung über amtliche Dokumente auf ihren Webseiten informieren. Konkret standen dabei folgende drei Teilaspekte gemäss Kapitel 2.1 im Fokus:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Information über aktuelle Geschäfte▪ Information über amtliche Dokumente▪ Auffindbarkeit von zuständigen Ansprechpersonen.
Vorgehen	<p>Die zu diesen drei Teilaspekten gehörenden Fragestellungen wurden mittels 17 Fragen konkretisiert. Für jede Frage legte das Bearbeitungsteam Messindikatoren und deren möglichen Ausprägungen fest. In einer Testphase wurde dieses Instrument auf die Praxistauglichkeit geprüft und abschliessend finalisiert. Die Erfassung fand durch einen Mitarbeiter der IC Infraconsult in der Woche vom 05.10.2020 bis 09.10.2020 statt.</p>
Stichprobe	<p>Für die Webrecherche wurde eine Auswahl an zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten getroffen. Grundlage für die Auswahl der Verwaltungseinheiten waren die Informationen zu eingereichten Zugangsgesuchen nach Öffentlichkeitsgesetz für das Jahr 2019 im Tätigkeitsbericht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten¹⁵. Die in der Webrecherche zu untersuchenden Verwaltungseinheiten wurden in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber ausgewählt, dies auf Basis des folgenden Kriteriensets:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Ausgewogene Auswahl betreffend zentraler (ca. 2/3) und dezentraler Verwaltungseinheiten (ca. 1/3)▪ Alle sieben Departemente sind in der Auswahl enthalten▪ Ausgewogene Auswahl zwischen Verwaltungseinheiten mit vielen (ab 15 Gesuchen) und mit wenigen BGÖ-Gesuche (0 bis 5 Gesuche). <p>Die Grösse der Stichprobe betrug 19 Verwaltungseinheiten.¹⁶</p>

¹⁵ Tätigkeitsbericht 2019/2020 des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, 31. März 2020

¹⁶ BASPO, EDA, BAG, BAFU, SECO, Verteidigung/Armee, EZV, BSV, BJ, ARE, Swisstopo, BWO, Swissmedic, WEKO, EDÖB, ENSI, Dienst ÜPF, PUBLICA, GS EDI



3.2 Online-Befragung

Zielgruppe Die Online-Befragung richtete sich an eine Auswahl von Gesuchstellenden, die 2019 ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten bei einer Einheit der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung eingereicht hatten.

Gegenstand der Erhebung Sie befasst sich einerseits mit der Thematik, wie gut die Anforderungen gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ betreffend der erleichterten Auffindbarkeit der amtlichen Dokumente erfüllt werden, und andererseits mit dem Mehrwert, der ein zentraler Nachweis bieten könnte.

Konkret stehen **folgende Teilaspekte** gemäss Kapitel 2.1 und 2.2 im Zentrum der Online-Befragung:

- Information über aktuelle Geschäfte
- Information über amtliche Dokumente
- Auffindbarkeit von zuständigen Ansprechpersonen
- Unterstützung durch die Behörde
- Mehrwert: Erleichtere Auffindbarkeit
- Mehrwert: Information über Inhalt der amtlichen Dokumente

Vorgehen Anhand von 23 Fragen wurden die Fragestellungen zu den ausgewählten Teilaspekten konkretisiert. Mittels eines Pre-Tests wurde die Qualität des Fragebogens überprüft. Die Befragung fand zweisprachig (deutsch und französisch) und online zwischen dem 26. Oktober und dem 17. November 2020 statt. Die Beantwortung der Fragen nahm ca. 10 bis 15 Minuten in Anspruch.

Stichprobe Als Grundlage für die Auswahl der Verwaltungseinheiten diente der Tätigkeitsbericht 2019/20 des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten. Die Auswahl der Verwaltungseinheiten wurde in Absprache mit dem Auftraggeber nach **folgenden Kriterien** festgelegt:

- Ausgewogene Auswahl betreffend zentraler (ca. 2/3) und dezentraler Verwaltungseinheit (ca. 1/3)
- Alle sieben Departemente sind in der Auswahl enthalten
- Verwaltungseinheiten, welche viele¹⁷ BGÖ-Gesuche erhalten haben.

Anhand dieser Kriterien wurde eine Auswahl von 17 Verwaltungseinheiten getroffen, welche mehrheitlich mit derjenigen der Webrecherche übereinstimmt. Der Versand der Online-Befragung erfolgte aus datenschutzrechtlichen Überlegungen via die ausgewählten Verwaltungseinheiten an deren Gesuchstellende. Aufgrund von zeitlichen Engpässen war es einer Verwaltungseinheit nicht möglich, den Weiterversand zu gewährleisten. So betrug die Auswahl 16 Verwaltungseinheiten¹⁸. Bei diesen waren im Jahr 2019 insgesamt 617¹⁹ Gesuche eingegangen.²⁰

Beantwortungen

¹⁷ Mindestens 10 Gesuche im 2019

¹⁸ BASPO, EDA, BAG, BAFU, SECO, GS EFD, EZV, BSV, BAZL, BJ, Swissmedic, ZAS, WEKO, EDÖB, EFK, ENSI

¹⁹ Die Verteilung der Gesuche auf die verschiedenen Verwaltungseinheiten befindet sich im Anhang 1.

²⁰ Die Anzahl Gesuche kann nicht mit der Anzahl gesuchstellende Personen gleichgesetzt werden, da eine Person mehrere Gesuche an die gleiche VE und auch ein Gesuch an mehrere VE stellen kann.



An der Online-Befragung haben 90 Gesuchstellende teilgenommen. Dies ergibt eine theoretische Rücklaufquote von 15%. Die tatsächliche Rücklaufquote liegt allerdings höher, da einige Gesuchstellende mehrere Gesuche eingereicht, die Umfrage aber nur einmal ausgefüllt haben. Die Online-Befragung war explizit so aufgesetzt, dass jede Gesuchstellende an dieser nur einmal teilnehmen konnte. Somit konnte verhindert werden, dass eine Gesuchstellende die Umfrage mehrere Male ausfüllen konnte und somit deren Erfahrungen in der Auswertung überproportional einfließen. Dies hatte auch zur Folge, dass einige Gesuchstellende die Online-Umfrage nicht für die Verwaltungseinheit ausfüllten, von welcher sie den Zugangslink erhalten hatten, sondern eine andere Verwaltungseinheit angaben²¹.

Grundgesamtheit der Antworten

Die Übersicht im Anhang 1 zeigt die Anzahl Teilnehmenden pro Verwaltungseinheit. Die meisten Beantwortungen gingen zu Gesuchstellenden beim BASPO ein (24). Eher viele Rückmeldungen trafen zudem von Gesuchstellenden beim EDA (16), Swissmedic (8) und BAZL (8) ein. Bei den Gesuchstellenden handelte es sich meist um Journalisten (18) oder Vertreter*innen eines Vereins/ einer NGO (20), gefolgt von Privatpersonen (16) und Personen mit „anderen Funktionen“ (10).

Unter den Beantwortungen sind überdurchschnittlich viele Gesuchstellende vertreten, deren Zugangsgesuch abgelehnt wurde (21% gegenüber 9% aller eingegangenen Zugangsgesuche 2019²²). Die Stichprobe ist allerdings zu gering, um Korrelationen zwischen den Resultaten der Zugangsgesuchen und der Beantwortung der Fragen auszuweisen.

Gewichtung der Stichprobe

Aufgrund der vielen Rückmeldungen seitens BASPO und EDA sind diese beiden Verwaltungseinheiten in der Grundgesamtheit sehr stark vertreten. Beim BASPO unterscheiden sich zudem die Teilnehmenden der Umfrage systematisch von den Teilnehmenden der übrigen Ämter. Beim BASPO sind für 2/3 der Rückmeldungen Vereine/NGO wie auch kantonale Stellen (in der Kategorie andere Funktion) verantwortlich. Viele Gesuche beim BASPO betreffen Informationen aus der Nationalen Datenbank für Sport. Diesen Gesuchstellenden ist der Gegenstand des Gesuches bekannt, weshalb für sie die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten keine Herausforderung darstellt. Aufgrund dieser Ausgangslage sind die Daten in der Auswertung nach Verwaltungseinheit gewichtet. So hat jede Verwaltungseinheit in der Auswertung dasselbe Gewicht. Die spezielle Ausgangslage beim BASPO wirkt sich somit nicht verzerrend auf die Resultate aus. Für die bessere Lesbarkeit wird im Bericht jeweils von den Gesuchstellenden geschrieben, gemeint sind damit die Gesuchstellenden nach Verwaltungseinheit gewichtet.

3.3

Experteninterviews

Zielgruppe

In Absprache mit dem Auftraggeber wurden im Rahmen der Studie Expert*inneninterviews durchgeführt mit:

²¹ 2 Gesuchstellende gaben zwei Verwaltungseinheiten an. Sie wurden beiden Verwaltungseinheiten zugeordnet und dies wird deshalb zweimal in der Auswertung berücksichtigt. Vier Gesuchstellende starteten die Umfrage, beantworteten allerdings die Fragen nicht. Diese werden in der Auswertung nicht berücksichtigt.

²² Tätigkeitsbericht 2019/2020 des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, 31. März 2020, S. 90.



- mit Vertreter*innen aus der Bundesverwaltung²³, die das BGÖ umsetzen und Erfahrungen aus Sicht der Verwaltung aufweisen,
- einem Journalisten²⁴, der Erfahrung mit der Suche nach amtl. Dokumenten und der Stellung von Gesuchen hat, sowie
- mit Kantonsbehörden²⁵, die eigene kantonale Öffentlichkeitsgesetze haben und alternative Lösungsansätze und Erfahrungen einbringen können.

Gegenstand der Erhebung

Im Rahmen der Experteninterviews wurden Informationen und Einschätzungen zu den folgenden 3 Themenblöcken eingeholt:

- **Block 1 „Best Practices“ der Information über amtliche Dokumente:** Welche Ansätze im Rahmen von heutigen Lösung gibt es, welche den Forderungen aus Gesetz und Verordnung hinsichtlich der erleichterten Auffindbarkeit amtlicher Dokumente möglichst gut nachkommen?
- **Block 2 „Mehrwert eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente“:** Welche Mehrwerte könnte ein zentraler Nachweis gegenüber der heutigen Situation liefern?
- **Block 3 „Mehraufwand eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente“:** Welcher Mehraufwand würde ein zentraler Nachweis gegenüber der heutigen Praxis bedeuten?

Vorgehen

Als Grundlage diente ein erarbeiteter Interviewleitfaden, der auf die oben genannten 3 Themenblöcke näher eingeht. Die Interviews erfolgten telefonisch oder per Videokonferenz im Zeitraum vom 4. November bis am 18. November 2020.

²³ Reto Ammann, EDÖB; Lena Hehemann, BAFU; Daniel Ladanie-Kämpfer, EDA

²⁴ Titus Plattner, Senior Innovation Project Manager, Digital Editorial Development & Investigative reporter, Tamedia

²⁵ Kanton Zürich: Dr. Esther Hefti; Kanton Fribourg: Martine Stoffel; Kanton Solothurn: Dr. Judith Petermann Büttler



4. Ergebnisse zur erleichterten Auffindbarkeit amtlicher Dokumente

4.1 Ergebnisse zum Stand der Information über aktuelle Geschäfte

4.1.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage Die Verfügbarkeit von Informationen über aktuelle Geschäfte und Aufgabenbereiche (gemäss Art. 18 lit. a VBGÖ) erleichtert es der Öffentlichkeit, einen Einblick in das Tätigkeitsfeld der Verwaltung zu erhalten und somit auf das Vorhandensein von amtlichen Dokumenten zu schliessen. Gemäss Art. 18 lit. b VBGÖ sind die Behörden zudem verpflichtet, weitere geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, welche die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten erleichtern können.

Fragestellung Im Zentrum steht die Frage, wie die Behörden über aktuelle Geschäfte informieren. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- **Informationen auf den Webseiten:** Welche Informationen über aktuelle Geschäfte gibt es auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten und wie hilfreich sind die Informationen als Hinweis auf amtliche Dokumente?

4.1.2 Wichtige Ergebnisse

Informationen auf den Webseiten: Aufgaben- und Themenbeschriebe Alle in der Webrecherche untersuchten Verwaltungseinheiten haben auf ihrer Webseite allgemeine Aufgaben- und Themenbeschriebe. Die Webseiten der Verwaltungseinheiten können jeweils einer der folgenden Gliederungen zugeteilt werden:

- Gliederung der Webseite nach *Themen*: Fokus auf Themen und deren Inhalte/Aufgabenbeschriebe – während die Organisationsstruktur eher im Hintergrund steht.
- Gliederung der Webseite nach *Organisationsstruktur*: Fokus auf der Organisation und den Aufgaben der Verwaltungseinheiten.

Bei der Art der Beschriebe und der Menge an Informationen zu den Aufgaben und Themen der Verwaltungseinheiten bestehen sowohl zwischen den Verwaltungseinheiten als auch innerhalb der Verwaltungseinheiten teilweise grosse Unterschiede. Die Erläuterungen reichen von sehr knappen Aufgabenbeschrieben bis hin zu umfangreichen Ausführungen mit verschiedenen Hintergrundinformationen.

Informationen auf den Webseiten: diverse Kanäle

Die Rubrik „News“ oder „Aktuelles“ führen alle untersuchten Verwaltungseinheiten auf ihren Webseiten, in der Regel direkt auf der Startseite. Mehr als die Hälfte

verfügen zudem über einen elektronischen Newsletter, der abonniert werden kann. Öffentliche Publikationen sind bei fast allen untersuchten Webseiten zu finden, i.d.R. auf den Unterseiten der Abteilungen/Sektionen und teilweise zusätzlich auf einer zentralen Unterseite.

Etwas weniger als die Hälfte der untersuchten Verwaltungseinheiten verfügen über öffentlich publizierte Jahresberichte, die gewisse Informationen über die aktuellen Geschäfte beinhalten.

Informationen auf den Webseiten: Beurteilung der Gesuchstellenden

Nachfolgende Abbildung 1 zeigt die Antworten der Gesuchstellenden auf die Frage, wo sie im Rahmen der Gesuchstellung hilfreiche Informationen gefunden haben. Der Newsletter (keine Nennungen), die Jahresberichte (2%), die Aufgabenbeschriebe (3%), die Medienmitteilungen (15%), die Startseite (11%) sowie die Informationen aufgrund telefonischer Anfrage (20%) wurden allesamt eher wenig genannt. Häufiger genannt werden die öffentlich publizierten Dokumente (26%) sowie „andere“ hilfreiche Informationsquellen (43%). Unter „andere Quelle“ wurden oft „keine Information notwendig“ oder „direkter Kontakt mit der Verwaltung“ genannt. Weitere Nennungen waren „persönliche Gespräche“, „Internetrecherchen auf anderen Webseiten/Medien“, „andere (amtliche) Dokumente/Berichte“ und „persönliche Informationen“.

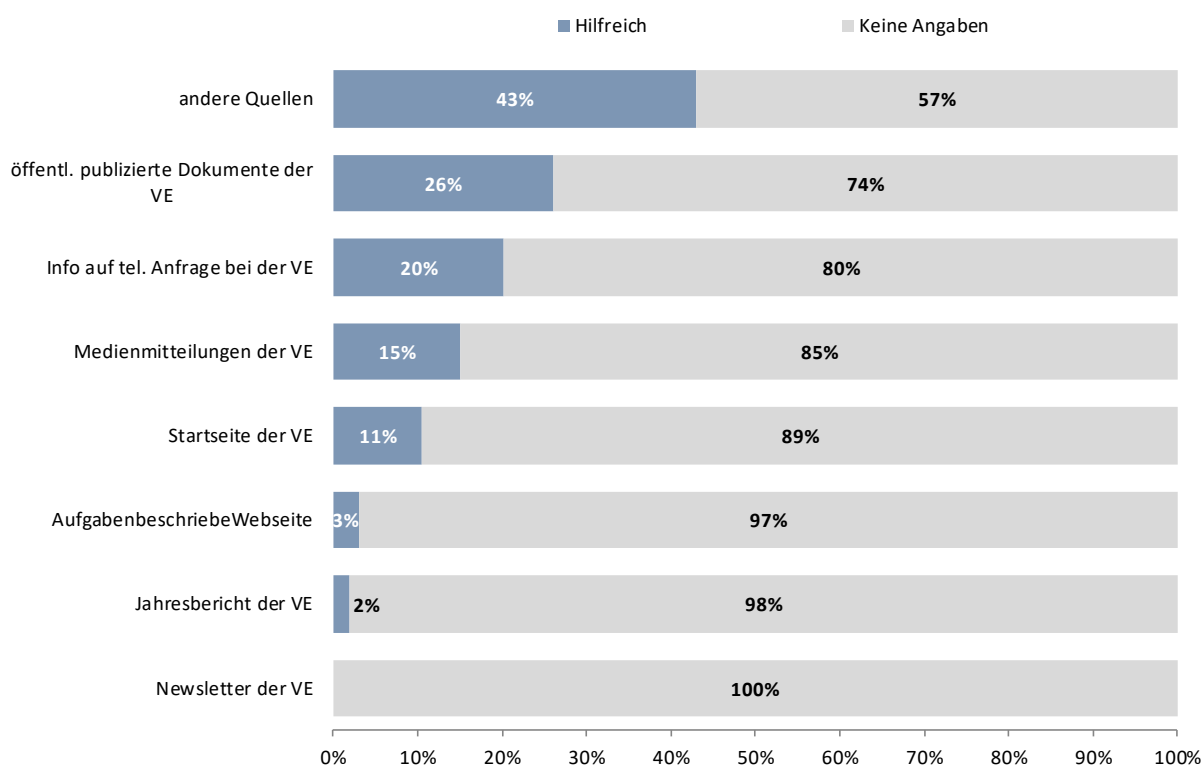


Abbildung 1: Frage „Bitte geben Sie an, wo Sie bei der zuständigen Verwaltungseinheit für die Beschreibung des gewünschten amtlichen Dokuments hilfreiche Informationen gefunden haben?“ N= 73 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

4.2 Ergebnisse zum Stand der Information über amtliche Dokumente

4.2.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage

Artikel 18 VBGÖ verpflichtet die Behörden, nicht nur über ihre Aufgabenbereiche und wichtigen Geschäfte zu informieren, sondern – soweit ohne unverhältnismässigen Aufwand realisierbar – auch weitere geeignete Informationen zu amtlichen Dokumenten zur Verfügung zu stellen. In den Erläuterungen des BJ zu Artikel 18 lit. b VBGÖ wird ausgeführt, welche Informationen die Behörden über amtliche Dokumente zur Verfügung stellen können wie beispielsweise Listen oder Register von zugänglichen Dokumenten oder Veröffentlichungen von Metainformationen zu diesen Dokumenten. Die Erläuterungen VBGÖ gehen von Listen der zugänglichen Dokumente aus. Dies setzt voraus, dass der Entscheid über die Zugänglichkeit der amtlichen Dokumente beim Zeitpunkt der Aufnahme in die Liste zu treffen ist. In der nachfolgenden Analyse wird jedoch nicht unterschieden, ob die Listen alle Dokumente oder nur die zugänglichen enthalten.

Fragestellung

Im Zentrum steht die Frage, wo und in welcher Form die Behörden Informationen über amtliche Dokumente zur Verfügung stellen. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- **Zugang zu amtlichen Dokumenten:** Wie informieren die Verwaltungseinheiten über den Zugang zu amtlichen Dokumenten?
- **Übersicht zu amtlichen Dokumenten:** Wie informieren die Verwaltungseinheiten über amtliche Dokumente und wie hilfreich sind diese Informationen für die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten?
- **Inhalt der amtlichen Dokumente:** Wie informieren die Verwaltungseinheiten über die Inhalte der amtlichen Dokumente und wie hilfreich sind diese Informationen für die Gesuchstellenden?

4.2.2 Wichtige Ergebnisse

Zugang zu amtlichen Dokumenten: Informationen auf Webseiten

11 der 19 untersuchten Verwaltungseinheiten führen auf der obersten Ebene der Webseite Informationen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf. Vier der Einheiten haben entsprechende Informationen auf einer tieferen Ebene der Webseite. Vier Einheiten verfügen über keine Angaben zum Zugang zu amtlichen Dokumenten (vgl. Abbildung 2).

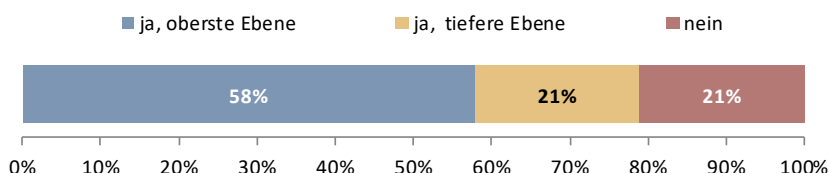


Abbildung 2: Frage „Gibt es auf der Webseite eine explizite Information über den Zugang zu amtlichen Dokumenten?“ (Quelle: Webrecherche IC Infraconsult)

Übersicht zu amtlichen Dokumenten auf den Webseiten

Die Webrecherche zeigt, dass gewisse Hinweise auf amtliche Dokumente in den Aufgaben- und Themenbeschrieben der Verwaltungseinheiten zu finden sind. Dies können beispielsweise Ziele der Abteilung sein oder die Publikation von Dokumenten pro Thema oder Abteilung. Es handelt sich dabei oft nur um die wichtigsten öffentlich publizierten Dokumente. Eine Verwaltungseinheit hat auf der Webseite eine zentrale Liste mit allen *publizierten* Dokumenten aufgeführt. Systematische Übersichtslisten oder Verzeichnisse mit allen amtlichen Dokumenten wurden in der Webrecherche nicht gefunden.

Übersicht zu amtlichen Dokumenten: verfügbare Hinweise

Die Online-Umfrage zeigt ähnliche Resultate (vgl. Abbildung 3). Auf die Frage, in welcher Form Hinweise auf amtliche Dokumente vorhanden waren, gaben 48% der Teilnehmenden an, dass die Webseiten keine Informationen zum amtlichen Dokument enthielten. 33 der Befragten meinten jedoch, dass die Textbeschriebe indirekt auf das amtliche Dokument hingewiesen haben. Das Vorhandensein von Verzeichnissen/Listen von amtlichen Dokumente (8%) oder zusätzlichen Kontextangaben (1%) haben nur wenige Teilnehmenden angegeben. Unter den anderen Quellen (23%) wurden in 9 Fällen auch Quellen genannt, die nicht öffentlich zugänglich sind.

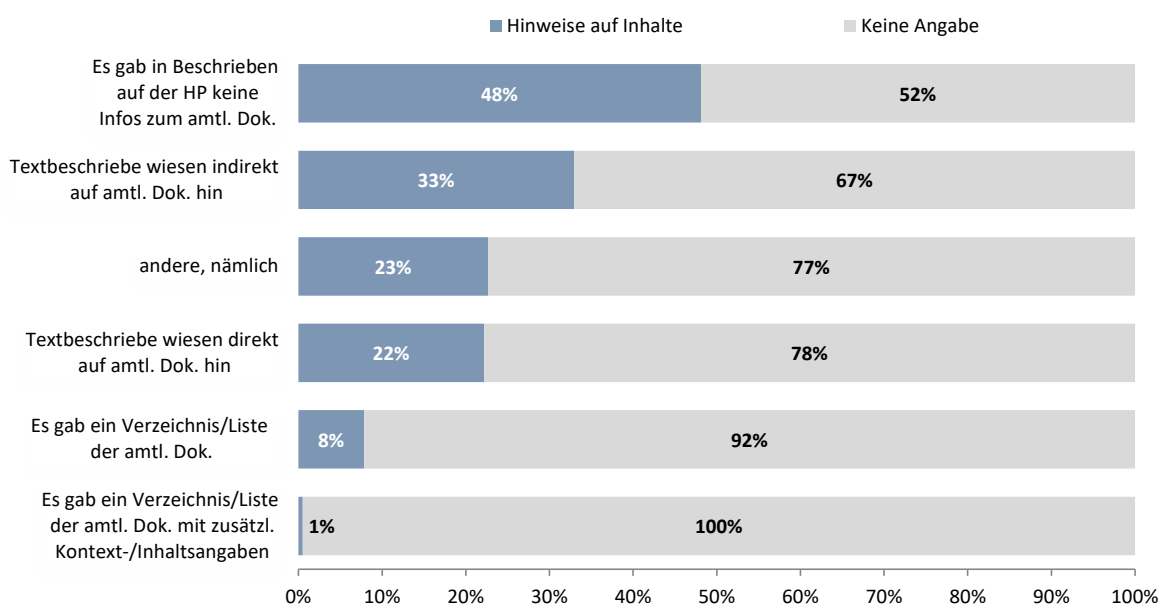


Abbildung 3: Frage „Für das Auffinden von amtlichen Dokumenten sind Hinweise auf deren Existenz und deren Inhalt dienlich. In welcher Form waren solche Hinweise verfügbar? (mehrere Antworten möglich)“ N=78 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Übersicht zu amtlichen Dokumenten auf den Webseiten: Beurteilung

Nachfolgende Abbildung 4 zeigt die Beurteilung der Gesuchstellenden, ob die Informationen auf der Webseite der Verwaltungseinheiten hilfreich waren für das Auffinden des amtlichen Dokuments. 22% beantworteten diese Frage mit „ja“ oder „eher ja“ und 69% mit „nein“ oder „eher nein“.

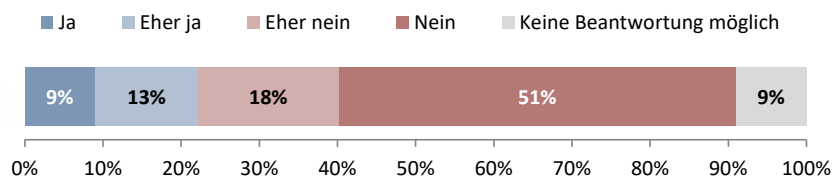


Abbildung 4: Frage „Waren die Informationen auf der Webseite der Verwaltungseinheit hilfreich für das Auffinden des amtlichen Dokumentes (hinsichtlich dessen Nennung/Beschreibung), das Sie interessierte?“ N= 79 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Übersicht zu amtlichen Dokumenten: abschliessende Beurteilung

In den Experteninterviews wurde die Übersicht zu amtlichen Dokumenten ebenfalls thematisiert. Aus Sicht der Gesuchstellenden wird die heutige Situation als nicht zufriedenstellend und teilweise als unzuweckmässig beurteilt. Die Öffentlichkeit bzw. potenzielle Gesuchstellende können über die Aufgabenbeschreibungen und öffentlichen Publikationen nicht ausreichend in Erfahrung bringen, welche amtlichen Dokumente vorhanden sind. Dies wird von Seite der Verwaltungseinheiten bestätigt. Mit den Aufgabenbeschreibungen und Publikationen können Gesuchstellende zwar einen allgemeinen Überblick über Themen und Inhalte erlangen, ohne Hilfe der Verwaltung sei es für Gesuchstellende aber schwierig herauszufinden, welche amtlichen Dokumente existieren.

Inhalt der amtlichen Dokumente: Präzise Formulierung Gesuch

Um ein Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten möglichst ausreichend präzise zu formulieren, benötigt der oder die Gesuchstellende Informationen über das gewünschte amtliche Dokument. Nachfolgende Abbildung zeigt die Antworten der Gesuchstellenden zur Frage, wo sie dienliche Informationen gefunden haben, um ihr Gesuch präzise genug zu formulieren. Als dienlich beurteilt wurden insbesondere die Webseiten der Verwaltungseinheiten (30%) oder „andere“ Informationsquellen (56%). Unter den „anderen“ Informationsquellen wurden genannt: 6 mal persönlicher Kontakt oder Mailverkehr mit der Verwaltung, 4 mal andere Recherchen, 3 mal andere amtliche Dokumente und 5 mal „keine“ oder „ist mir entfallen“.

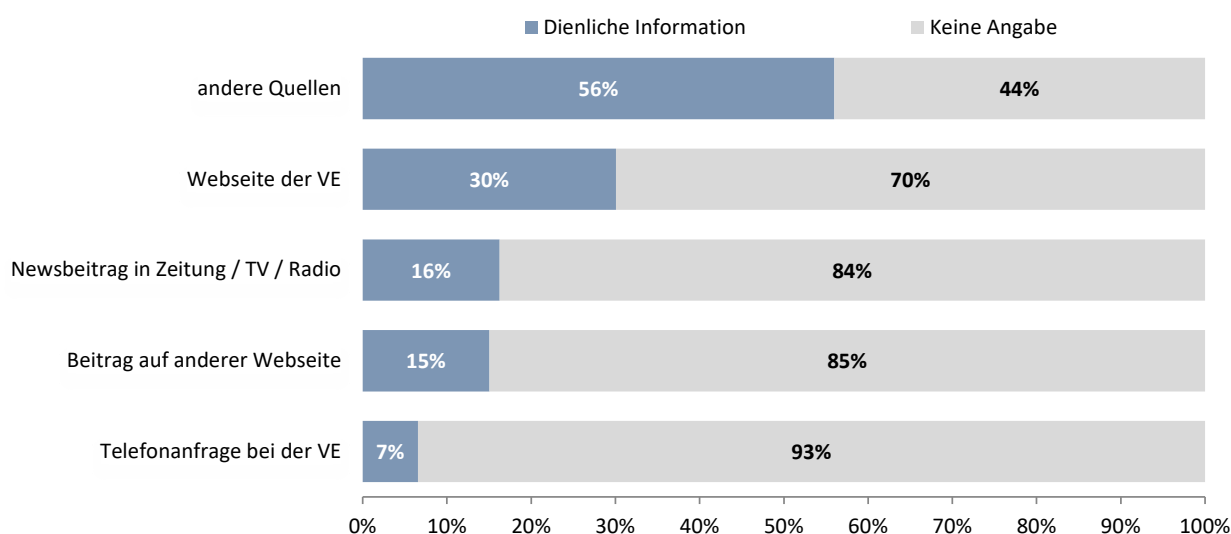


Abbildung 5: Frage „Bitte geben Sie an, wo Sie für die Beschreibung des gewünschten amtlichen Dokumentes dienliche Informationen gefunden haben?“ N=81 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Inhalt der amtlichen Dokumente: Zufriedenheit mit Informationen auf der Webseite

Die Webseiten der Verwaltungseinheiten können Hinweise zu amtlichen Dokumenten sowie über deren Inhalt zur Verfügung stellen. Nachfolgende Abbildung zeigt die Resultate der Online-Befragung diesbezüglich. Mit den Informationen auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten zu den Inhalten der amtlichen Dokumente sind 61% der Gesuchstellenden eher unzufrieden oder gar nicht zufrieden. 21% sind eher zufrieden oder sehr zufrieden.

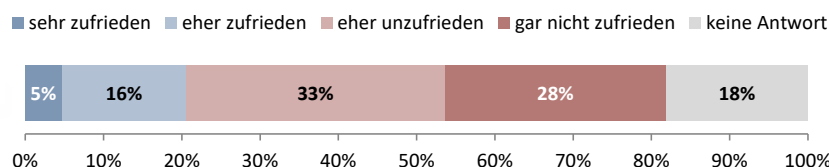


Abbildung 6: Frage „Waren Sie mit den Informationen über den zu erwartenden Inhalt des amtlichen Dokumentes zufrieden, welche Sie auf der Webseite der Verwaltungseinheit gefunden haben?“ N= 73 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Inhalt der amtlichen Dokumente: Erfüllung des Informationsbedürfnisses

Abbildung 7 zeigt die Antworten der befragten Gesuchstellenden, ob ihre Informationsbedürfnisse mit der Herausgabe der amtlichen Dokumente befriedigt werden konnte. Die Hälfte der befragten Gesuchstellenden beantwortete diese Frage mit „eher ja“ oder „ja“ (50%), während 44 % die Frage mit „eher nein“ oder „nein“ beantworteten.

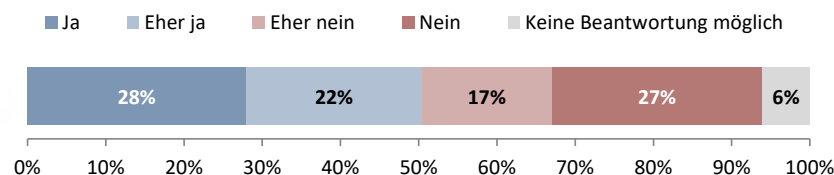


Abbildung 7: Frage „Hat das erhaltene amtliche Dokument dazu beigetragen, Ihr ursprünglich geäußertes Informationsbedürfnis (z.B. Verfassen eines Artikels für eine Zeitung oder einer wissenschaftlichen Arbeit, Information in Hinblick auf einen juristischen Fall oder einen wirtschaftlichen Entscheid etc.) zu befriedigen?“ N=78 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

4.3

Ergebnisse zum Stand der Auffindbarkeit von zuständigen Ansprechpersonen

4.3.1

Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage

Die Gesuchstellung erfolgt bei der zuständigen Verwaltungseinheit. Die Gesuchstellenden stehen vor der Herausforderung, dass sie in einem ersten Schritt herausfinden müssen, bei welcher Verwaltungseinheit sie ihre gewünschte Information erhalten bzw. ihr Gesuch einreichen müssen. Je nach Thema (z.B. Chemikalien) kann dieses mehrere Aspekte (z.B. Umwelt, Gesundheit, Arbeitnehmerschutz) abdecken, die von verschiedenen Verwaltungseinheiten verantwortet werden.

Die Behörden sind gemäss Artikel 3 VBGO verpflichtet, die Gesuchstellenden bei ihrem Vorgehen zu unterstützen. Möchte der Gesuchstellende in einem zweiten Schritt bei der Behörde diese Unterstützung in Anspruch nehmen, so sind Angaben zu zuständigen Ansprechpersonen hilfreich. Die Gesuchstellung wird erleichtert, wenn die Gesuchstellenden wissen, an wen sie sich mit ihrem Gesuch und den damit verbundenen Fragen wenden können.

Fragestellung

Im Zentrum steht die Frage, ob die zuständigen Behörden von den Gesuchstellenden auffindbar sind. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- **Zuständige Verwaltungseinheit:** Kann der Gesuchstellende die zuständige Verwaltungseinheit selbstständig und direkt finden?
- **Zuständige Ansprechpersonen:** Wie informieren die Verwaltungseinheiten über Ansprechpersonen und ist es den Gesuchstellenden möglich, diese selbstständig und direkt zu finden?

4.3.2

Wichtige Ergebnisse

Zuständige
Verwaltungseinheit:
Selbstständiges Auffinden

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Gesuchstellenden befragt, ob es ihnen möglich war, aufgrund von öffentlich zugänglichen Informationen selbstständig (z.B. aufgrund von Aufgabenbeschrieben auf der Webseite der Verwaltungseinheit oder publizierten Dokumenten etc.) und direkt (ohne Nachfragen bei verschiedenen Verwaltungseinheiten) die für ihr Gesuch zuständige Verwaltungseinheit ausfindig zu machen.

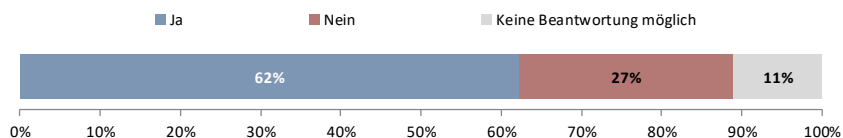


Abbildung 8 Frage „War es Ihnen möglich aufgrund von öffentlich zugänglichen Informationen (z.B. Aufgabenbeschrieb auf der Webseite der Verwaltungseinheit, publizierte Dokumente etc.) selbstständig und direkt (ohne Nachfragen bei verschiedenen Verwaltungseinheiten) die für Ihr Gesuch zuständige Verwaltungseinheit ausfindig zu machen?“ N=82 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Während für 62% der Gesuchstellenden dies möglich war, verneinten 27% diese Frage. Aus den Begründungen dieser Personen lässt sich allerdings bei mindestens der Hälfte schliessen, dass sie die zuständige Verwaltungseinheit trotzdem selbstständig gefunden haben (z.B. aufgrund von persönlichen Beziehungen). 3 Personen gaben explizit an, dass das Gesuch an die richtige Verwaltungseinheit weitergeleitet wurde.

Zuständige
Ansprechperson:
Medienbeauftragte,
Fachperson, BGÖ-
Beauftragte

Wer als Ansprechperson für BGÖ-Gesuche zuständig ist, ist gemäss den Experteninterviews in den einzelnen Verwaltungseinheiten zurzeit sehr unterschiedlich geregelt und für Aussenstehende nicht immer gleich gut ersichtlich. Gemäss den Resultaten der Online-Befragung haben die Gesuchstellenden grösstenteils mit Fachpersonen oder mit Kommunikationsverantwortlichen Kontakt. Ob diese verwaltungsintern für die Beurteilung des BGÖ-Gesuches zuständig sind, erschliesst sich nicht aus der Online-Umfrage. Fachpersonen oder Kommunikationsverantwortliche können sich entweder in einem Organigramm, unter den Themen oder Organisationseinheiten finden lassen. Als Ansprechpersonen können nebst den

Presse- bzw. Medienbeauftragten und den zuständigen Fachpersonen auch BGÖ-Beauftragte dienen.

Zuständige
Ansprechperson:
Fachpersonen auf der
Webseite

Die Auffindbarkeit von Fachpersonen kann mit deren Kontaktangaben auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten unterstützt werden²⁶. Im Rahmen der Webrecherche wurde untersucht, ob die Verwaltungseinheiten ein Organigramm haben, das mit Namen versehen ist oder alternativ auf der Webseite bei den Direktionen/Abteilungen die leitende Person aufgeführt ist. 14 der 19 Verwaltungseinheiten haben die Leitungspersonen auf Stufe Direktion/Abteilung bezeichnet (13 davon direkt im Organigramm).

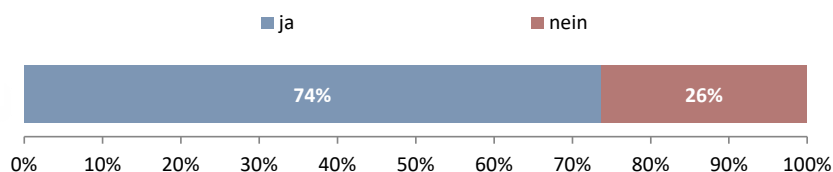


Abbildung 9 Frage „Sind für die einzelnen Direktionen/Abteilungen (der VE) die zuständige Leitungsperson aufgeführt?“ (Quelle: Webrecherche IC Infraconsult)

Hinsichtlich der Kontaktdaten dieser Leitungspersonen sieht das Bild etwas anders aus. Nur eine Verwaltungseinheit führt auf der Webseite direkte Kontaktdaten zu den Leitungspersonen auf. 11 Verwaltungseinheiten haben indirekte Kontaktdaten zu den Leitungspersonen über eine zentrale Stelle oder ein Sekretariat, bzw. die Sektionen. Die restlichen zwei Verwaltungseinheiten weisen keine Kontaktdaten aus.

Zuständige
Ansprechperson:
Selbstständiges Auffinden
von Fachpersonen

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Gestuchstellenden befragt, ob es ihnen möglich war, aufgrund von öffentlich zugänglichen Informationen selbstständig (z.B. aufgrund von Aufgabenbeschrieben auf der Webseite der Verwaltungseinheit oder publizierten Dokumenten etc.) und direkt (ohne Nachfragen bei verschiedenen Verwaltungseinheiten) die für Ihr Gesuch zuständige Fachpersonen ausfindig zu machen. Für 2/3 der Gestuchstellenden, die den Kontakt zu einer Fachperson für die Gesuchstellung als notwendig erachteten, war es möglich, diesen selbstständig und direkt herzustellen. 1/3 der Gestuchstellenden verwiesen darauf, dass beispielsweise die entsprechenden Informationen fehlten oder sie von Person zu Person weitergeleitet wurden.

Zuständige
Ansprechperson: Relevanz
der Fachperson

In den Experteninterviews wurden Angaben zur zuständigen Fachperson als nicht zentral beurteilt. Die zuständigen Fachpersonen unterliegen einerseits einer gewissen Fluktuation, andererseits können Zuständigkeiten innerhalb einer Verwaltungseinheit ändern. Als sinnvoller beurteilt werden Angaben zur zuständigen Fachstelle oder zur zuständigen Abteilung.

Zuständige
Ansprechperson: BGÖ-
Beauftragte auf der
Webseite

Weiter wurde untersucht, ob auf den Webseiten eine BGÖ-beauftragte Person inklusive Kontaktangaben zu finden ist. Nur eine Verwaltungseinheit hat auf ihrer Webseite solche Informationen aufgeführt. Vier Einheiten haben indirekte Angaben zu einer beauftragten Stelle oder Person (nicht personenbezogen)

²⁶ Im Staatskalender sollten die Kontaktdaten der meisten Leitungspersonen zugänglich sein: <https://www.staatskalender.admin.ch/>. Allerdings dürfte das nicht allen bekannt sein.

Mailadresse oder Telefonnummer). Die meisten Verwaltungseinheiten machen keine Angaben zu einer BGÖ-beauftragten Person.

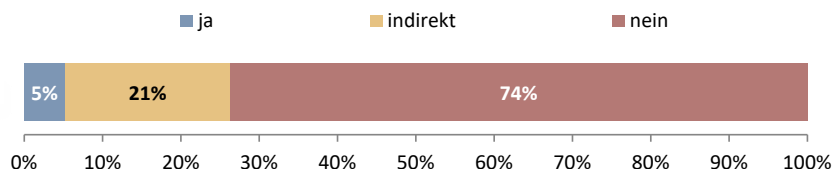


Abbildung 10 Frage „Wird eine BGÖ-beauftragte Person auf der Webseite inklusive Kontaktangaben aufgeführt?“ (Quelle: Webrecherche IC Infraconsult)

4.4 Ergebnisse zum Stand der Unterstützung durch die Behörde

4.4.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage

Die VBGÖ regelt in Art. 3 Abs. 1, dass die Behörde den Geschstellenden Auskunft über die verfügbaren amtlichen Dokumente geben muss sowie sie bei ihrem Vorgehen zu unterstützen hat. Diese Unterstützung bezieht sich beispielsweise auf die Hilfe bezüglich der Ermittlung des gewünschten Dokuments. Oft ist es für Ausstehende der Verwaltung schwierig zu wissen, welche Dokumente überhaupt vorhanden sind. Weiter sind die Geschstellenden allenfalls auf Informationen betreffend des Inhalts des amtlichen Dokumentes angewiesen. Für die Geschstellenden ist es teilweise schwierig zu erahnen, ob die gewünschte Information im amtlichen Dokument enthalten ist.

Fragestellung

Im Zentrum steht die Frage, ob ein Austausch zwischen den Behörden und den Geschstellenden stattfindet und ob dieser Austausch für die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten und deren Inhaltsangaben hilfreich ist. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- **Behördenkontakt:** Findet ein Austausch zwischen den Behörden und den Geschstellenden statt? Mit welchen Behördenstellen geschieht dieser Austausch?
- **Übersicht zu amtlichen Dokumenten:** Trägt die Unterstützung der Behörden zu einer verbesserten Auffindbarkeit der amtlichen Dokumenten bei?
- **Inhalt der amtlichen Dokumente:** Informieren die Behörden die Geschstellenden zum Inhalt der amtlichen Dokumente zufriedenstellend?

4.4.2 Wichtige Ergebnisse

Behördenkontakt: Initiant Geschstellende

Den Geschstellenden steht es offen, mit den Behörden Kontakt aufzunehmen, um das Gesuch zu präzisieren. Im Rahmen der Online-Befragung gaben 64% der Geschstellenden an, Kontakt mit der Behörde zwecks Präzisierung des Gesuchs aufgenommen zu haben. 26% der Geschstellenden verneinten diese Frage, weil sie dies beispielsweise als nicht notwendig beurteilten.

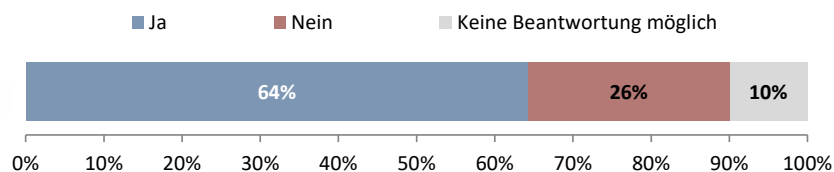


Abbildung 11 Frage „Haben Sie im Zusammenhang mit der Gesuchstellung Kontakt mit der entsprechenden Behörde aufgenommen, um Ihr Gesuch präzisieren zu können?“ N=82 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Auf die Frage, an welche Stelle der Behörde die Gesuchstellenden gelangt sind, gaben über 70% an, dass sie an den zuständigen Fachbereich oder die Presse- bzw. Medienstelle gelangt sind. In der Rubrik „Andere“ wurde beispielsweise ein Kontaktformular genannt.

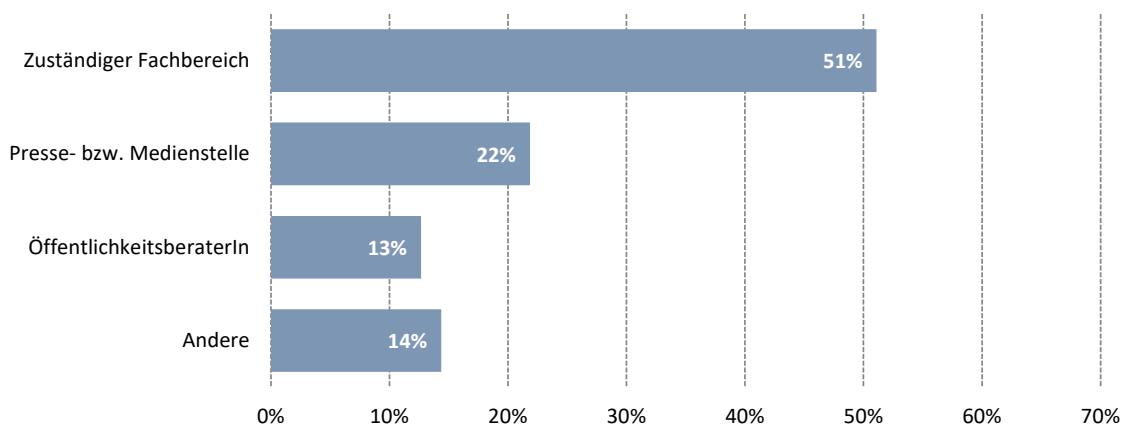


Abbildung 12 Frage „An welche Stelle der Behörde sind Sie gelangt?“ N=80 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Behördenkontakt: Initiant
Behörde

Wenn ein Gesuch vorliegt, nehmen die Behörden teilweise Kontakt mit den Gesuchstellenden auf, um das Gesuch zu präzisieren. Von den Personen, welche an der Online-Befragung teilgenommen haben, wurden 24% von den Behörden kontaktiert, 18% davon, um das Gesuch zu präzisieren. Weitere Gründe für eine Kontaktaufnahme waren beispielsweise die Kommunikation von Informationen (über Verfahren, Kosten, rechtliche Aspekte, etc.).

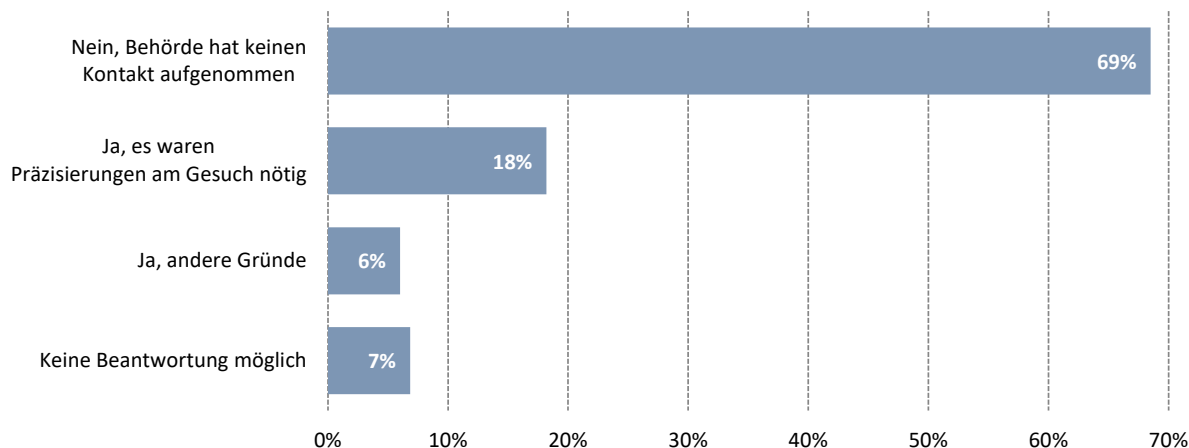


Abbildung 13 Frage „Hat die Behörde Sie von sich aus kontaktiert, um das Gesuch präzisieren zu können?“ N=81 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Wurden die Gesuchstellenden von den Behörden kontaktiert, so erfolgte diese Kontaktaufnahme in gut 50% seitens des zuständigen Fachbereichs, in gut 20% über die Presse- bzw. Medienstelle. In der Rubrik „Andere“ wurde einige Male der Datenschutz- und Öffentlichkeitsberater genannt. Zusammen mit denjenigen, welche den/die Öffentlichkeitsberater/-in angekreuzt haben, kann davon ausgegangen werden, dass die Gesuchstellenden öfter von den Öffentlichkeitsberatern kontaktiert werden als von der Presse- bzw.- Medienstelle.

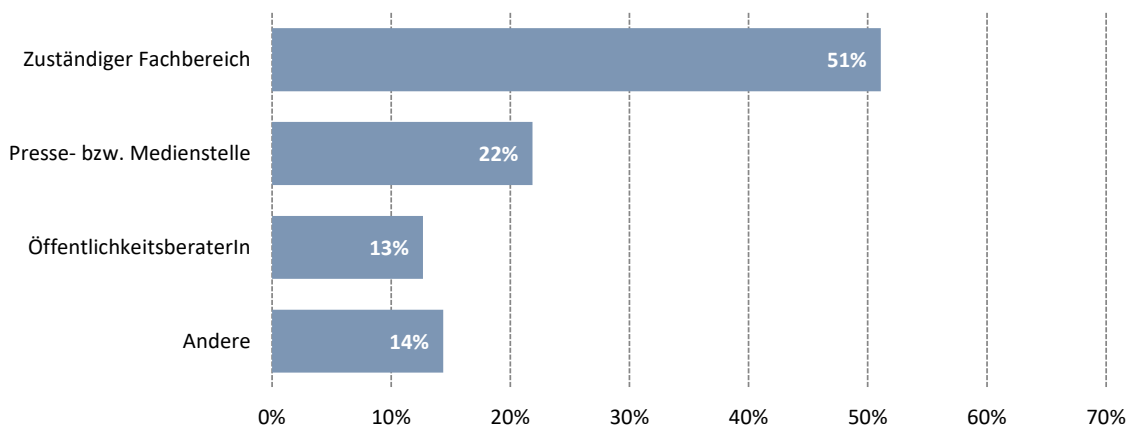


Abbildung 14 Frage „Welche Stelle der Behörde hat sich mit Ihnen in Kontakt gesetzt?“ N=80 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Behördenkontakt: Wahl der zuständigen Behördenstelle

Die Auswertung der Online-Befragung zeigt, dass – falls überhaupt ein Behördenkontakt zustande kam– die Mehrheit der Gesuchstellenden vom Fachbereich kontaktiert wurde. In den Experteninterviews wurde mehrfach erwähnt, dass für die Gesuchstellenden eine fachlich unabhängige Stelle für eine zufriedenstellende Gesuchsabwicklung zielführender ist. Die Stellen der Öffentlichkeitsberatern verfügen in der Regel über Kenntnis zur Anwendung des BGÖ und können die Gesuche aus fachlich unabhängiger Sicht rein juristisch beurteilen. Gerade das juristische Fachwissen wird in den Experteninterviews als sehr zentral für den Umgang mit den BGÖ-Gesuchen erachtet. Seitens Gesuchstellenden wird eine

stärker juristische Herangehensweise als positiv wahrgenommen. Gemäss Experteninterviews werden die BGÖ-Verantwortlichen als eher kooperativ mit den Gesuchstellenden beurteilt.

Eine Zuständigkeit für BGÖ-Gesuche bei einer Kommunikations- oder Medienstelle wird seitens Gesuchstellenden als eher negativ bewertet. Diese Stellen verfolgen in der Regel eine eigene Agenda. Diese ist strategisch und legt fest, wann sie was und wie kommunizieren wollen. Die Herausgabe von amtlichen Dokumenten kann im Konflikt mit den Kommunikationsstrategien stehen. Zudem muss rechtlich geprüft werden, ob und in welcher Weise ein Dokument weitergegeben werden darf. Fach- und Medienpersonen können in der Regel diese Beurteilung nicht vornehmen, sondern müssen die BGÖ-verantwortliche Person konsultieren. Teilweise ist es für die Fachpersonen oder auch die Kommunikationsdienste nicht ganz klar, wann es sich um eine Medienanfrage oder ein Gesuch gemäss BGÖ handelt. Eine zentrale Stelle (z.B. BGÖ-Beauftragte) für die Gesuchstellung, die über eine gewisse Erfahrung mit BGÖ-Gesuchen hat, wäre für Gesuchstellende hilfreich.

Übersicht zu amtlichen Dokumenten: Beurteilung Unterstützung

Gemäss den Ergebnissen der Online-Befragung nimmt die Mehrheit der Gesuchstellenden mit der Behörde im Rahmen der Gesuchserarbeitung Kontakt auf. 36% beurteilen die Auskünfte seitens Behörden als hilfreich oder eher hilfreich für das Auffinden der Dokumente, während 43% die Auskunft als nicht oder eher nicht hilfreich beurteilten.²⁷

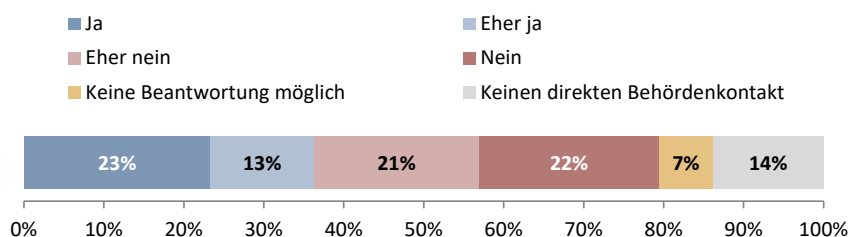


Abbildung 15: Frage „Waren die Auskünfte, die Ihnen die Behörde gegeben hat, hilfreich für das Auffinden der Dokumente, die Sie interessierten?“ N=77 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Übersicht zu amtlichen Dokumenten: Abhängigkeit von zuständiger Behördenstelle

Zwischen der Verwaltung und den Gesuchstellenden besteht eine Informationsasymmetrie. Informationen über die Existenz von amtlichen Dokumenten sowie deren Inhalt sind zwischen den Gesuchstellenden und den Behörden ungleich verteilt. Die Ergebnisse der Online-Befragung einer eher negativen Beurteilung des Behördenkontakts zeigt sich auch in den Experteninterviews. Ein Interviewpartner äussert sich eher kritisch gegenüber der Unterstützung durch die Behörde und erlebt diese teilweise als schikanierend (z.B. Anfrage abgelehnt aufgrund von unpräzisen Titel). Da es ohne die Unterstützung durch die Behörde für Gesuchstellende sehr schwierig sein kann, die richtige Bezeichnung des Dokuments herauszufinden oder einen Überblick über die vorhandenen Dokumente zu erhalten, kann eine fehlende Kooperation seitens Behörde bei den Gesuchstellenden zu Frustrationen führen.

²⁷ Die Auswertung der Online-Befragung ohne Gewichtung nach Verwaltungseinheit ergibt ein positiveres Bild: 38% beurteilen die Auskünfte seitens Behörde als hilfreich oder eher hilfreich, während 27% die Auskünfte als nicht oder eher nicht hilfreich bezeichneten.

Dies bestätigt sich auch in den Kommentaren der Online-Befragung. Auf die Frage, ob weitere Verbesserungsvorschläge bezüglich der Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten existieren, äusserten sich mehrere Gesuchstellenden dahingehend, dass es für Behörden, welche gewisse Informationen nicht öffentlich machen wollen, immer noch relativ leicht ist, den Informationszugang zu verweigern. Gemäss einigen Teilnehmenden der Online-Befragung findet die gesetzeskonforme Umsetzung des BGÖ in ausgewählten Verwaltungseinheiten nicht immer statt. Angebracht wird in einem Kommentar zur Online-Befragung auch, dass die Einschaltung des EDÖB bereits im Prozess der Gesuchstellung hilfreich wäre und nicht erst im Konfliktfall im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens. Es wird aber auch mehrfach erwähnt, dass es kooperative Verwaltungseinheiten gibt. So ist es für die Gesuchstellenden sehr hilfreich, wenn die Behörde versteht, was sie suchen und mit entsprechenden Informationen Unterstützung bieten kann. Ein guter Austausch zwischen den Behörden und den Gesuchstellenden (Lösung bilateraler Probleme, Vertrauensaufbau, Schulung/Klärung der rechtlichen Gegebenheiten) wird von den Interviewpartnern im Hinblick auf eine erfolgreiche Gesuchstellung als zielführend beurteilt.

Inhalt der amtlichen Dokumente: Beurteilung der Unterstützung

Die durchgezogene Bilanz betreffend der Unterstützung der Behörde zur Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten setzt sich bei den Auskünften der Behörden zum erwarteten Inhalt der amtlichen Dokumente fort: Nur 21% der Gesuchstellenden waren zufrieden oder eher zufrieden mit den Auskünften durch die Behörden bezüglich dem zu erwartenden Inhalt des amtlichen Dokuments, während 61% der Gesuchstellenden gar nicht oder eher nicht zufrieden waren.²⁸

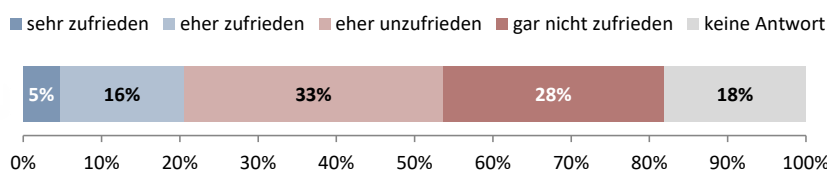


Abbildung 16: Frage „Waren Sie mit den Informationen über den zu erwartenden Inhalt des amtlichen Dokumentes zufrieden, welche Sie direkt von den Behörden (telefonisch, per Mail, etc.) erhalten haben?“ N=79 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

4.5

Erfahrungen aus den Kantonen

4.5.1

Ausgangslage

Gesetzliche Grundlagen

Die meisten Kantone haben gesetzliche Grundlagen über die Einsicht in amtliche Dokumente. Die überwiegende Anzahl dieser Kantone folgt dabei dem Öffentlichkeitsprinzip, wenngleich in je unterschiedlicher Ausprägung. So wird beispielsweise in einem Kanton die Einsicht in amtliche Dokumente unter den Vorbehalt gestellt, dass ein "berechtigtes Interesse" an der herausverlangten Information nachgewiesen wird. Alle Kantone, die dem Öffentlichkeitsprinzip folgen, kennen Ausschlussklauseln wegen überwiegender öffentlicher oder privater Geheimhaltungsinteressen. Nur ein Teil dieser Kantone kennt ein Schlichtungsverfahren, das zur Anwendung kommt, wenn eine Behörde ein Einsichtsgesuch ablehnt. Ebenso

²⁸ Die Auswertung der Online-Befragung ohne Gewichtung nach Verwaltungseinheit ergibt ein positiveres Bild: 33% sind zufrieden oder eher zufrieden, während 44% nicht oder eher nicht zufrieden sind.



hat nur ein Teil dieser Kantone eine besondere Dienststelle für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips ("Beauftragte/r" und dgl.) eingesetzt.²⁹

Informationen über das
Einsichtsrecht und aktuelle
Geschäfte

In den meisten Kantonen, die dem Öffentlichkeitsprinzip folgen und eine besondere Dienststelle dafür eingerichtet haben, gibt es auf deren Webseite Hinweise darüber, wie ein Gesuch um Einsicht gestellt werden kann. Diese Hinweise beschränken sich jedoch zumeist auf formale und inhaltliche Vorgaben für die Gesuche. In keinem Kanton gibt es konkrete Angaben über amtliche Dokumente, die nicht ohnehin schon publiziert worden sind oder auf Webseiten zugänglich gemacht werden. Dementsprechend gibt es auch in keinem Kanton einen Zentralen Nachweis solcher Dokumente. Die Praxis, wie kantonale Behörden amtliche Dokumente publizieren oder öffentlich zugänglich machen, ist sehr unterschiedlich. Dasselbe gilt betreffend Informationen über aktuelle Geschäfte.

Auffindbarkeit von
zuständigen
Ansprechpersonen

Aufgrund einer Stichprobe von Webseiten in diversen Kantonen lässt sich schliessen, dass auch bei den Angaben über die Zuständigkeiten von Behörden und ihre Aufgabenbereiche zwischen den Kantonen beträchtliche Unterschiede bestehen. Zudem können die Unterschiede sogar unter den Behörden eines bestimmten Kantons gross sein. Es lässt sich deshalb keine generelle Aussage dazu machen, in welchen Kantonen die zuständigen Ansprechpersonen für bestimmte Aufgabenbereiche leicht gefunden werden können.

Auswahl dreier Kantone für
Interviews mit den
jeweiligen kantonalen
Öffentlichkeitsbeauftragten

Die Öffentlichkeitsbeauftragten der Kantone ZH, FR und SO sind aufgrund folgender Kriterien für Interviews ausgewählt worden:

- Weitgehende Übereinstimmung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen mit dem BGÖ
- Ansätze, welche die Suche nach amtlichen Dokumenten erleichtern (z.B. Listen über amtliche Dokumente oder Ähnliches)

4.5.2

Beispiel Kanton Zürich

Das Zürcher Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, ZH-Lex 170.4) stimmt betreffend die Einsicht in amtliche Dokumente im Wesentlichen mit dem BGÖ überein³⁰.

Informationsbestände

Laut § 14 Abs. 4 IDG muss jedes "öffentliche Organ" (Definition in § 3) "ein Verzeichnis seiner Informationsbestände und deren Zwecke öffentlich zugänglich" machen. Dabei müssen Informationsbestände, die Personendaten enthalten, speziell gekennzeichnet werden.³¹ Diese Pflicht wird von den Behörden unterschiedlich umgesetzt; einige Ämter haben ein Verzeichnis erstellt, andere nicht. Beispielsweise findet man auf der Webseite des kantonalen Sozialamts ein solches Verzeichnis. Es datiert vom Januar 2010 und gibt lediglich eine summarische Übersicht über die verschiedenen Geschäftsarten und Informationsbestände. Für

²⁹ Für Einzelheiten siehe die Homepage des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch, <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/deutsch/die-kantone/>

³⁰ Es wird in zwei Verordnungen konkretisiert: Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV, ZH-Lex 170.41) und Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit (IVSV, ZH-Lex 170.8).

³¹ Laut § 6 IDV muss das Verzeichnis insbesondere eine Übersicht über die Aufgabenbereiche des öffentlichen Organs (Registraturplan) und Angaben über alle systematisch erschliessbaren Datensammlungen enthalten. Laut § 2 IVSV muss jedes Ordnungssystem eine eindeutige Zuordnung und eine zielgerichtete Suche von Informationen ermöglichen.



die Auffindbarkeit einzelner Dokumente bietet ein solches Verzeichnis wenig Hilfe.

Behördenkontakt

Laut § 30 IDG gibt es eine/n Beauftragte/n für Datenschutz. Darüber hinaus gibt es gestützt auf § 28 IDV bei der Staatskanzlei eine Koordinationsstelle IDG. Diese unterstützt die kantonale Verwaltung bei Umsetzung und Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips und bearbeitet Gesuche um Einsichtnahme in die Protokolle des Regierungsrates. Ein Schlichtungsverfahren ist nicht vorgesehen. Die Unterstützung der Gesuchstellenden wird gesetzlich nicht vorgeschrieben, doch nach dem Kommentar Baeriswyl zum IDG ergibt sich diese Pflicht implizit aus dem Gesetz.

4.5.3

Beispiel Kanton Freiburg

Gesetzliche Grundlagen

Die kantonalen Gesetze sowie das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung weisen untereinander sowohl Ähnlichkeiten wie auch Unterschiede auf. Dies ist auch beim freiburgischen Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG, SGF 17.5) der Fall.

Laut Artikel 38 Abs. 1 InfoG müssen die Behörden dafür sorgen, dass ihre Ablagesysteme die Ausübung des Zugangsrechts erleichtern. Diese Bestimmung wird in Artikel 16 der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (DZV, SGF 17.54) konkretisiert. Artikel 16 Abs. 1 DZV sieht vor, dass die öffentlichen Organe ihre Ablagesysteme für die Dossiers und Dokumente dokumentieren und sie den Anforderungen des Zugangsrechts anpassen (Art. 16 Abs. 1 DZV). Die Staatskanzlei sorgt gemäss Artikel 16 Abs. 2 DZV dafür, weitere Informationen auf Internet bekannt zu machen: eine allgemeine Dokumentation über das Zugangsrecht zu den Dokumenten sowie Formulare, mit denen Gesuche um Zugang erleichtert werden und so weit möglich weitere Informationen, mit denen die Suche nach amtlichen Dokumenten vereinfacht werden kann.

Darüber hinaus verlangt Artikel 2 Abs. 2 des Archivgesetzes (ArchG, SGF 17.6), dass die öffentlichen Organe Verfahren und Systeme für die Verwaltung, Ordnung und Aufbewahrung der Dokumente einsetzen, welche die Integrität, die Authentizität, *die Zugänglichkeit* und die Sicherheit der Dokumente gewährleisten.

Geeignete Informationen

Im Kanton ist ein Ablagesystem entwickelt worden, das eine Kategorisierung und Klassifizierung der Dokumente erlaubt und die Archivierung nach ArchG erleichtert. Gemäss Artikel 7 ArchG stellen die öffentlichen Organe einen Registratur- und Verwaltungsplan ihrer Dossiers auf und führen ihn nach. Der Registratur- und Verwaltungsplan enthält Informationen zu den Dossiers. Diese können auf Anfrage der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Zudem können die Ämter vereinfachte Versionen ihrer Registraturpläne auf dem Internet veröffentlichen. Aufgrund einer stichprobenweisen Durchsicht von Webseiten der kantonalen Verwaltung konnte kein Beispiel für eine Veröffentlichung vereinfachter Registraturpläne gefunden werden. Einen Zentralen Nachweis amtlicher Dokumente gibt es nicht.

Artikel 16 Abs. 2 lit. b DZV beauftragt die Staatskanzlei, Informationen auf dem Internet bekanntzugeben: Eine allgemeine Dokumentation über das Zugangsrecht zu den Dokumenten sowie Formulare, mit denen Gesuche um Zugang erleichtert werden und so weit möglich weitere Informationen, mit denen die Suche nach amtlichen Dokumenten vereinfacht werden kann. Diese Informationen befinden sich u.a. auf der Homepage der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB (in Form von Publikationen, FAQ, allgemeine Informationen usw.) sowie auf der Homepage der Staatskanzlei.



Behördenkontakt

Ein/e unabhängige/r Beauftragte/r für Öffentlichkeit und Transparenz ist damit beauftragt, die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren sowie die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten (Art. 41 Abs. 2 lit. a und b InfoG).

Nach Artikel 9 Abs. 2 DZV ist jede Behörde gehalten, interessierten Personen über die zugänglichen Dokumente Auskunft zu geben und ihnen bei der Identifizierung des gesuchten Dokuments zu helfen (Unterstützungspflicht). Dies kann beispielsweise erfolgen, wenn das Zugangsgesuch das gesuchte Dokument nicht erwähnt und eine Präzisierung der beantragten Dokumente erfolgen sollte. Für strittige Zugangsgesuche besteht nach Artikel 33 InfoG ein Schlichtungsverfahren. Eine Evaluation der Wirksamkeit und der Kosten des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 40 Abs. 1 lit. e InfoG) wird durch die ÖDSB vorgenommen. Die Resultate werden in ihren Tätigkeitsbericht zuhanden des Grossen Rats aufgenommen, wobei der Aufwand zur Identifizierung des gesuchten Dokuments nicht gesondert erwähnt wird. In welchem Umfang die Behörden die Anfragenden beim Auffinden der konkreten Dokumente unterstützen, wurde bisher nicht analysiert.

4.5.4

Beispiel Kanton Solothurn

Gesetzliche Grundlagen

Das solothurnische Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG, SO-BGS 114.1) stimmt betreffend dem voraussetzungslosen Einsichtsrecht in amtliche Dokumente im Wesentlichen mit dem BGÖ überein.

Informationsbestände

Laut § 24 InfoDG führt jede Behörde ein Register der von ihr angelegten Datensammlungen und nach § 25 gibt es dafür ein zentrales Register. Dies bezieht sich jedoch nur auf Datensammlungen. Das Register soll den Bürgerinnen und Bürgern in der Durchsetzung ihrer Datenschutzrechte helfen. Deshalb bezieht es sich lediglich auf Datensammlungen, in denen Personendaten bearbeitet werden. Das zentrale Register ist hingegen keine Sammlung der amtlichen Dokumente (kein zentraler Nachweis im Sinne der vorliegenden Studie).³²

Über die Webseite des Kantons kann Zugriff auf diverse publizierte Dokumente genommen werden. Über die Webseite kann auch auf einzelne Datensammlungen gegriffen werden (z. B. Gerichtsentscheide, Entscheide Regierungsrat, Geobasisdaten usw.).

Unterstützung der
Gesuchstellenden

Ein/e unabhängige Beauftragte/r für Information und Datenschutz überwacht die Anwendung der Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, berät und unterstützt die Behörden in der Anwendung dieser Vorschriften und erteilt Privaten und betroffenen Personen Auskunft über ihre Rechte. Für strittige Fälle der Einsichtnahme besteht ein Schlichtungsverfahren. Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens kann der Zugangsgesuchsteller sein Informationsbedürfnis konkretisieren, was das Auffinden und Definieren der relevanten Dokumente erleichtern kann.

Die Beauftragte rät den Behörden, die Zugangsgesuchsteller beim Definieren der relevanten Dokumente zu unterstützen. Spezifische Unterstützungspflichten der

³² Es entspricht somit dem Register der Datensammlungen nach Art. 11a des eidgenössischen Datenschutzgesetzes (SR 235.1).



Behörden sind weder im Gesetz noch in der Verordnung vorgesehen. In welchem Umfang die Behörden die Anfragenden beim Auffinden der konkreten Dokumente unterstützen, wurde bis dato in keiner Untersuchung analysiert.

5. Fazit zur erleichterten Auffindbarkeit

Einleitung

Die in Kapiteln 4 dargestellten Ergebnisse zur erleichterten Auffindbarkeit amtlicher Dokumente werden nachfolgend mit der Beantwortung der Kernfragen 1 bis 4 zusammengefasst. Bei der Antwort auf die Kernfrage 4 wird basierend auf den Ergebnissen aus den Kernfragen 1-3 eine Bilanzierung zur erleichterten Auffindbarkeit vorgenommen.

Kernfrage 1: geeignete Informationen auf den Webseiten

Wie informieren die Einheiten der Bundesverwaltung (zentral und dezentral) zurzeit über amtliche Dokumente?

Fazit 1: Die meisten Verwaltungseinheiten publizieren auf ihren Webseiten Informationen zu ihren Aufgaben und Tätigkeiten. Es bestehen jedoch grosse Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten bezüglich der Menge an Informationen zu ihren Aufgaben und Themen.

Fazit 2: Der wichtigste Informationskanal auf den Webseiten sind die dort öffentlich publizierten Dokumente. Das Ausmass an publizierten öffentlichen Dokumenten unterscheidet sich jedoch von Amt zu Amt. Auch die Rubriken News oder Aktuelles sind sehr verbreitet. Demgegenüber sind direkte Hinweise oder gar eine Übersicht zu *nicht* öffentlich publizierten amtlichen Dokumenten auf den Webseiten nur spärlich vorhanden.

Fazit 3: Informationen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem damit dahinter stehenden Öffentlichkeitsprinzip sind auf den Webseiten grösstenteils vorhanden. Fast 60% der Verwaltungseinheiten haben diese Informationen auf der obersten Ebene ihrer Webseiten.

Fazit 4: Insgesamt ist es für die Gesuchstellenden auf Grund der öffentlich zugänglichen Informationen auf den Webseiten schwierig zu erfahren, welche *nicht* publizierten amtlichen Dokumente überhaupt vorhanden sind. Entsprechend beurteilen die Gesuchstellenden die auf den Webseiten vorhandenen Informationen bezüglich der Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten insgesamt als wenig hilfreich.

Fazit 5: Die Gesuchstellenden stehen vor der Herausforderung, dass ihnen die Webseiten wenig zufriedenstellende Informationen über den *Inhalt* der amtlichen Dokumente gewähren. Die Gesuchstellenden sind mit den Informationen auf der Webseite zu den Inhalten der amtlichen Dokumente wenig zufrieden.

Kernfrage 2: Behördenkontakt

Wie unterstützt die Behörde die Gesuchstellenden beim Auffinden von amtlichen Dokumenten?

Fazit 6: Mehrheitlich ist es für die Gesuchstellenden möglich, direkt und selbstständig die zuständige Verwaltungseinheit ausfindig zu machen.

Fazit 7: Das Kontaktieren einer zuständigen Fachperson ist für die Gesuchstellenden grösstenteils auf direktem Weg möglich. Die meisten Gesuchstellenden haben im Rahmen der Gesuchstellung direkten Kontakt mit den Behörden. Der Austausch findet dabei mehrheitlich mit dem zuständigen Fachbereich oder der Presse- bzw. Medienstelle statt.



Fazit 8: Die Zuständigkeit für BGÖ-Gesuche ist in der Praxis uneinheitlich geregelt. Die Zuständigkeit für die Gesuchseinreichung variiert zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten und ist von aussen nicht immer ersichtlich.

Fazit 9: Die Gesuchstellenden sind mit der Unterstützung seitens der Behörden mehrheitlich unzufrieden. Die „Informationsasymmetrie“ zwischen Behörden und Gesuchstellenden wird teilweise als frustrierend erlebt und befördert bei den Gesuchstellenden das ungute Gefühl, vom Kooperationswillen der Behörden abhängig zu sein. Dies gilt insbesondere, wenn die Gesuchstellenden mit den zuständigen Fachpersonen oder mit Medien- bzw. Kommunikationsverantwortlichen im Austausch sind.

Fazit 10: Im Gegensatz dazu wird der telefonische Kontakt mit den Verwaltungseinheiten von den Gesuchstellenden positiv wahrgenommen, weil daraus hilfreiche Informationen für die Beschreibung von gewünschten Dokumenten resultieren. Positivere Einschätzungen verbleiben insbesondere dann, wenn der Behördenkontakt über eine zentrale Stelle erfolgt ist, die eine gewisse Erfahrung mit BGÖ-Gesuchen hat und die Gesuchstellung hauptsächlich vom juristischen Standpunkt aus beurteilt.

Kernfrage 3: Kantone

Welche gesetzlichen Grundlagen gibt es in den Kantonen zur (erleichterten) Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten und wie sind die Erfahrungen damit?

Fazit 11: Im Kanton Zürich gibt es eine Verpflichtung, dass jedes öffentliche Organ ein Verzeichnis seiner Informationsbestände und deren Zwecke öffentlich zugänglich machen muss. Die Erfahrung mit deren Umsetzung ist allerdings eher ernüchternd und trägt wenig dazu bei, dass die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten wirklich erleichtert wird. Die Praxis zeigt, dass erstens nicht alle Verwaltungseinheiten ein entsprechendes Verzeichnis erstellt haben und zweitens die bestehenden Verzeichnisse teilweise veraltet oder lediglich eine summarische Übersicht bieten.

Fazit 12: Im Kanton Freiburg wird die vereinfachte Auffindbarkeit der Dokumente durch Artikel 38 Abs. 1 im Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) und Art. 16 der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (DZV) geregelt. Für einen Teil der Verwaltungseinheiten sind die Registratur- und Verwaltungspläne in Erarbeitung und deshalb zurzeit noch nicht öffentlich zugänglich. Eine allgemeine Dokumentation zum Öffentlichkeitsprinzip wird auf der Homepage der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) und der Staatskanzlei dem Publikum zur Verfügung gestellt.

Fazit 13: Im Kanton Solothurn erleichtern die Beratung der Beauftragten und die Schlichtungsverfahren den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Spezifische Rechtsgrundlagen, welche die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten verbessern, bestehen nicht. Es wird kein Register bzw. kein Nachweis aller amtlichen Dokumente geführt.

Kernfrage 4: Bilanzierung

Wird gegenwärtig mit geeigneten Informationen die erleichterte Auffindbarkeit amtlicher Dokumente gewährleistet?



Fazit 14: Geht man von den ursprünglich angedachten geeigneten Informationsquellen gemäss Erläuterungen des BJ zu VBGÖ zu Artikel 18 lit. b und den juristischen Ausführungen dazu aus, so sind diese³³ bei den Bundesbehörden nur teilweise umgesetzt.

Fazit 15: Die gemäss den Erläuterungen des BJ zu Artikel 3 Abs. 1 VBGÖ aufgeführte Unterstützung der Gesuchstellenden durch die Behörde ist stark abhängig einerseits von der zuständigen Verwaltungseinheit oder Stelle und andererseits von der Person, welche diese Stelle besetzt und deren Bereitschaft zur Unterstützung. Erleichternd kann auch wirken, wenn der Gesuchstellende bereits über gute Kontakte zur Verwaltungseinheit und den entsprechenden Personen verfügt und so zielgerichteter zu Informationen kommt. Bei Verwaltungseinheiten, die eine Unterstützung über die Fach- oder Medienstelle gewähren, ist die Pflicht gemäss Artikel 3 VBGÖ tendenziell nicht erfüllt. Verwaltungseinheiten, bei denen eine BGÖ-verantwortliche Person eine zentrale Rolle in der Gesuchsbearbeitung und der Beratung der Gesuchstellenden wahrnimmt, ist die Umsetzung von Artikel 3 VBGÖ eher erfüllt.

Fazit 16: Die erleichterte Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten ist bei denjenigen Behörden gegeben, die einen hilfreichen Beitrag zur präzisen Formulierung des Gesuchs oder der Ermittlung des gewünschten Dokuments leisten. Bei den Verwaltungseinheiten, welche diese Unterstützung mangelhaft ausführen, ist die erleichterte Auffindbarkeit nicht gegeben.

³³ Z.B. Auflistung von Dokumenten auf themenbezogenen Internetseiten, Listen oder Register der zugänglichen Dokumente, Integration der Information über Dokumente in den Kontext über Aufgaben und Geschäftstätigkeit nach Artikel 18 lit. a VBGÖ, Veröffentlichung von Metainformationen zu Dokumenten, Informationen über Aufgabenbereiche, Dossiers und Geschäfte (Organisationsverordnung, Organigramm, Jahresziele) im Internet.

6. Ergebnisse zum Informationsinstrument des Zentralen Nachweises

6.1 Ausgangslage

Rechtliche Ausgangslage

Für die Umsetzung des Rechtsanspruchs zur Akteneinsicht gemäss Öffentlichkeitsgesetz ist sowohl in der Botschaft zum BGÖ wie auch in den Erläuterungen des BJ zur Verordnung die Ausgestaltung eines zentralen Registers von amtlichen Dokumenten als mögliche Massnahme aufgeführt. Die rechtlichen Grundlagen lassen aber auch andere Möglichkeiten zur Umsetzung der erleichterten Auffindbarkeit amtlicher Dokumente gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ zu.

Artikel 5 BGÖ definiert ein amtliches Dokument. Demzufolge ist jede Information ein amtliches Dokument, welche auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz der Behörde befindet, der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient und fertig gestellt sowie nicht lediglich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist. Darunter fallen auch Daten, die in einer Fachanwendung gespeichert sind, E-Mail-Nachrichten sowie Agenda wie beispielsweise ein Outlook-Kalender. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in den Artikeln 6, 7, 8 und 9 BGÖ geregelt und enthält einige Ausnahmebestimmungen wie beispielsweise den Schutz von Personendaten, Geschäftsgeheimnisse, Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz. Gemäss Artikel 8 besteht kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens, zu Dokumenten, deren politischer oder administrativer Entscheid noch nicht getroffen ist oder zu amtlichen Dokumenten über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen. Artikel 3 BGÖ schränkt zudem den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes weiter ein. So ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten beispielsweise des Zivilverfahrens, Strafverfahrens oder Verfahrens der internationalen Rechts- und Amtshilfe ausgenommen.

Nutzung von bestehenden Systemen

Sinnvollerweise soll sich der Zentrale Nachweis auf die bestehenden Systeme abstützen und die vorhandenen Informationen nutzen. Eine erste Analyse des Bundesrates hat gezeigt, dass bereits Systeme (z.B. GEVER-Lösung Acta Nova, StrucTool, Online Zugang zum Bundesarchiv) bestehen, die möglicherweise als Grundlage für einen zentralen Nachweis in Frage kommen könnten. Die flächendeckende Einführung von der GEVER-Lösung Acta Nova ist in den Verwaltungseinheiten mehr oder weniger abgeschlossen und bietet eine technische Voraussetzung für die Einführung eines Zentralen Nachweises. Diese GEVER-Systeme sind standardisiert und haben alle dieselbe Software-Basis. Im GEVER-System sind die Ordnungssysteme der Verwaltungseinheiten hinterlegt und alle geschäftsrelevanten Dokumente werden mit den zugehörigen Metadaten in ihrem Geschäftskontext abgelegt. Eine Ausnahme davon bilden jene geschäftsrelevanten Dokumente, die gemäss den Organisationsvorschriften einer



Verwaltungseinheit in einer anderen autorisierten Ablage (z.B. Fachanwendungen, Share Point Ablagen o.ä.) abgelegt werden, sowie nach Artikel 5 der Informationsschutzverordnung (SR 510.411) als GEHEIM klassierte Dokumente.³⁴

Diese Ordnungssysteme wie auch weitere Ablagestrukturen der gesamten Verwaltung sind in der Applikation StrucTool hinterlegt, mit welchem das Schweizerische Bundesarchiv und die Verwaltungseinheiten des Bundes im Rahmen der Archivierungspflicht arbeiten. Dazu gehört auch, dass in StrucTool periodisch die Änderungen an den Ordnungssystemen und den zugehörigen Metadaten vorgenommen werden. StrucTool verfügt über eine Schnittstelle zum GEVER-System Acta Nova und könnte für ein umfassendes Verzeichnis aller Aufgaben der Bundesverwaltung als Basis dienen. Mit dem Online Zugang des Schweizerischen Bundesarchivs können alle Angebote orts- und zeitunabhängig genutzt werden und archivierte Unterlagen des Bundes somit in einem komplett digitalen Prozess zur Verfügung gestellt werden. Diese Lösung enthält einen online recherchierbaren Katalog, welcher genutzt werden könnte.

SPO Pilotanwendung als Basis

Im Jahr 2011 ist in der Bundesverwaltung eine Pilotanwendung eines Zentralen Nachweises mit reduzierter Datenbasis getestet worden³⁵. Auf Basis von GEVER-Daten wurden Metadaten³⁶ zu Dossiers und Dokumenten in ein zentrales Register aufgenommen. Die Anwendung erlaubte weder eine Volltextsuche noch ein Zugriff auf die Unterlagen selbst. Dementsprechend verfügte die Anwendung auch keine Informationen zum Inhalt der Dokumente.

Erweitertes Untersuchungsdesign

Basierend auf den Erfahrungen der Pilotanwendung aus dem Jahr 2011 wurde in der nachfolgenden Analyse zusätzlich der Mehrwert und der Aufwand von Kontextangaben und inhaltlichen Informationen (z.B. Abstract) untersucht. Diese Angaben und Informationen waren allerdings nicht Teil der Pilotanwendung und eine Einschätzung des Bundesamts für Justiz³⁷ kam zudem zum Schluss, dass inhaltliche Angaben zu den Dokumenten in einem Zentralen Nachweis rechtlich nicht zulässig wären. Zur Vollständigkeit wurde trotzdem auf diese Thematik eingegangen. Ebenso wurde als Basis für die Auswahl der Dokumente, welche im Zentralen Nachweis integriert würden, nicht lediglich auf diejenigen aus dem GEVER-System abgestellt, sondern die Analyse umfassender angegangen. Ausgangspunkt ist die Gesamtheit amtlicher Dokumente, die je nach Ausgestaltung des Zentralen Nachweises mehr oder weniger eingeschränkt wird.

Ziel des Zentralen Nachweises

Der Zentrale Nachweis sollte die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten im Dienste des Öffentlichkeitsprinzips erleichtern. Er sollte dementsprechend ein Suchinstrument zu Aufgaben, Dossiers und Dokumenten darstellen. Die Suchergebnisse in diesem Zentralen Nachweis sollten dazu dienen, eine spezifische Anfrage gemäss BGÖ stellen zu können und den Aufwand für die Gesuchstellung und damit verbundene Bearbeitung zu reduzieren.

Aufwand und Mehrwert des Zentralen Nachweises

³⁴ vgl. Art. 11 Abs. 2 der GEVER-Verordnung, SR 172.010.441.

³⁵ Single Point of Orientation: Pilotanwendung, Testergebnisse, Realisierungsvorschlag, Bericht z.H. der GSK, Schweizerisches Bundesarchiv BAR, 2012

³⁶ Metadaten sind strukturierte Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten (sozusagen Daten über Daten).

³⁷ Bases légales pour un registre central «single point of orientation», Bundesamt für Justiz, 26. Mai 2011, Ziff. 4.



In den Interviews wie auch der Online-Befragung wurde der Zentrale Nachweis thematisiert³⁸. Nachfolgend werden die Ergebnisse einerseits zu den Elementen eines Zentralen Nachweises und den damit verbundenen Aufwänden zusammengefasst. Andererseits werden die Ergebnisse bezüglich der Mehrwerte aufgeführt.

Ziel ist es, die Mehrwerte und Aufwände eines zentralen Nachweises einander gegenüberzustellen und dabei eine Erkenntnis zur Verhältnismässigkeit der Aufwände zu gewinnen.

6.2 Mehrwert eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente

6.2.1 Ergebnisse zum Stand der Übersicht amtlicher Dokumente

6.2.1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Ausgangslage

Für die Gesuchstellenden ist es oft schwierig herauszufinden, welche amtlichen Dokumente existieren. Ihnen fehlt der Überblick bzw. eine Zusammenstellung aller relevanten Dokumente zu den verschiedenen Themen der Verwaltung. Hier setzt der Zentrale Nachweis an. Dieser sollte der Öffentlichkeit das Auffinden amtlicher Dokumente erleichtern.

Fragestellung

Im Zentrum steht die Frage, mit welchen Elementen der Zentrale Nachweis zur Übersicht von amtlichen Dokumenten beitragen könnte. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- Verzeichnis aller Aufgaben, Geschäfte
- Verzeichnis der amtlichen Dokumente
- Suchfunktion

6.2.1.2 Wichtige Ergebnisse

Verzeichnis aller Aufgaben, Geschäfte

Verwaltungsaussenstehende Personen haben teilweise nur rudimentäre Vorstellungen von der Aufgabenverteilung und -erfüllung der Verwaltung. Aus Sicht der Interviewten kann schon ein Aufgabenverzeichnis zur besseren Orientierung helfen. Ein Verzeichnis zu allen Geschäften wird unterschiedlich beurteilt. Während die einen dies als sinnvoll erachten, weil Gesuchstellende damit einfacher ihren „Zielort“ finden, haben andere diesbezüglich gewisse Vorbehalte. Sie vertreten die Ansicht, dass eine Liste aller Geschäfte sehr lange und sehr unübersichtlich wird. Gemäss den Resultaten der Online-Befragung beurteilen 57% der Gesuch-

³⁸ Der Zentrale Nachweis wurde den Interviewpartner folgendermassen beschrieben: Der Zentrale Nachweis sollte die Metadaten von GEVER nutzen, um einen Katalog zu erstellen. Er sollte dementsprechend ein Suchinstrument mit Metadaten zu Dossiers und Dokumenten darstellen. Die Suchergebnisse in diesem Zentralen Nachweis sollten dazu dienen, eine spezifische Anfrage gemäss BGÖ stellen zu können. Das System soll hingegen keine Volltextsuche oder direkte Einsicht in die amtlichen Dokumente erlauben. Eine erste Analyse des Bundesarchivs hat gezeigt, dass bereits Systeme (z.B. StrucTool, Online Zugang zum Bundesarchiv) bestehen, die möglicherweise als Grundlage für einen zentralen Nachweis in Frage kommen könnten.

stellenden ein Verzeichnis aller Geschäfte als eine deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, 25% der Gesuchstellenden als eine leichte Verbesserung (siehe Abbildung 17). Ein kombiniertes Verzeichnis mit allen Aufgaben und Geschäften könnte hingegen das Auffinden von thematisch verwandten Dokumenten erleichtern. Je nach Aufbau dieses Verzeichnisses könnten die Gesuchstellenden selbstständig Hinweise auf thematisch verwandte Dokumente verschiedener Verwaltungseinheiten finden.

Ein Verzeichnis aller Aufgaben und Geschäfte könnte gemäss Einschätzung der Interviewpartner*innen auch interessant für die Verwaltung sein. Wenn die Verwaltungseinheiten wissen, welche Themen von anderen Verwaltungseinheiten bearbeitet werden, könnte dies den verwaltungsinternen Informationsfluss verbessern.

Verzeichnis der amtlichen Dokumente

Ein Verzeichnis der amtlichen Dokumente kann verschiedene Ausmasse annehmen. Sofern vom Ansatz der Pilotanwendung 2011 ausgegangen wird, welche Ordnungssysteme und Metadaten von Dossiers und Dokumenten aus GEVER-Systemen integriert hatte, wird der Gesamtumfang an amtlichen Dokumenten auf diese Inhalte beschränkt. Die amtlichen Dokumente, welche in einer anderen autorisierten Ablage (z.B. Fachanwendungen, Share Point Ablagen o.ä.) erfasst sind oder als nicht geschäftsrelevant eingestuft werden (z.B. gewisse Mails), würde dieser Ansatz nicht enthalten. Diese Beschränkung führt dazu, dass keine vollständige Liste amtlicher Dokumente zur Verfügung gestellt wird und dieser Ansatz somit nur einen beschränkten Beitrag zur Übersicht von amtlichen Dokumenten liefert. Die Gesuchstellenden stehen immer noch vor der Herausforderung, dass ihnen eine vollständige Übersicht zu den amtlichen Dokumenten fehlt. Da jedoch in den GEVER Systemen der Bundesverwaltung mit den dort erfassten geschäftsrelevanten Dokumenten der grösste Teil an amtlichen³⁹ Dokumenten abgelegt ist, würde diese Liste die Mehrheit⁴⁰ der Dokumente umfassen.

Der Beitrag eines Verzeichnisses zur Übersicht von amtlichen Dokumenten hängt auch massgeblich davon ab, wie diszipliniert die Behörden die geschäftsrelevanten amtlichen Dokumente im GEVER-System ablegen und ob sie im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips die transparente Verwaltung tatsächlich umsetzen wollen.

Demgegenüber bietet ein Gesamtverzeichnis der amtlichen Dokumente naturgemäss einen zuverlässigeren Überblick. Aus Sicht Gesuchstellenden wurde eingebracht, dass das Verzeichnis vollständig und aktuell sein muss. Diese Einschätzung der Experten muss unter Berücksichtigung des Gutachtens des BJ⁴¹ eingeschränkt werden. Danach dürfen Dokumente, die unter Artikel 8 BGÖ fallen, nicht im Zentralen Nachweis angezeigt werden.⁴² Ein Verzeichnis aller amtlichen Dokumente

³⁹ Es gibt auch eine juristische Auslegung, wonach die geschäftsrelevanten Dokumente gemäss GEVER-Verordnung identisch mit den amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ sind und damit alle amtlichen Dokumente gemäss BGÖ im GEVER-System bzw. den autorisierten Ablagen zu finden sind.

⁴⁰ Das ist eine Schätzung zu den geschäftsrelevanten Dokumenten aufgrund der Erfahrungen BAR im Rahmen von Beratungen und Ablieferungen und unter Berücksichtigung der Vorgaben der GEVER-Verordnung (Art. 2), dass geschäftsrelevante Dokumente in GEVER abgelegt werden müssen und Ausnahmen explizit geregelt sind

⁴¹ Bases légales pour un registre central «single point of orientation», Bundesamt für Justiz, 26. Mai 2011

⁴² a.a.O. (Fn 41) Ziff. 1.2.2. Diese strenge Auffassung wird allerdings nicht näher begründet und kann in Frage gestellt werden. Einerseits lassen die Metadaten der unter Art. 8 BGÖ fallenden Dokumente den Inhalt dieser Dokumente nicht erschliessen. Andererseits lässt das BJ in jenem Gutachten offen, ob die Metadaten von Dokumenten, die unter Art. 7 BGÖ fallen und deshalb u.U. nicht zugänglich sind, im Zentralen Nachweis aufgeführt werden dürfen. Somit könnte der Zentrale Nachweis nach dem Gutachten des BJ auch Dokumente aufführen, die aufgrund der Kriterien nach Art. 7 BGÖ nicht oder

wird im Sinne der Übersicht für die Gesuchstellenden mehrheitlich als wichtig beurteilt. Diese würde wesentlich dazu beitragen, dass die Gesuchstellenden in Erfahrung bringen, welche amtlichen Dokumente existieren. Zudem verringert ein vollständiges Verzeichnis die Abhängigkeit der Gesuchstellenden vom Kooperationswillen der Behörden. Es wird aber auch erwähnt, dass grosse Datenbanken dazu führen können, dass die gesuchstellende Person am Ende „gar nichts mehr findet“, weil die Informationsfülle schlicht zu gross ist. Ein Verzeichnis mit allen Dokumenten kann zu einer Unübersichtlichkeit des Systems führen.

Unabhängig davon, wie umfangreich das Verzeichnis der amtlichen Dokumente ausfällt, wird die Aktualität des Verzeichnisses als wesentlich beurteilt.

Die mehrheitlich positive Beurteilung eines Gesamtverzeichnisses der amtlichen Dokumente bestätigt sich auch in der Online-Befragung. Im Rahmen dieser bewerteten die Gesuchstellenden verschiedene Informationsquellen. Dabei zeigt sich, dass ein Verzeichnis/eine Liste aller amtlichen Dokumente entweder auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten oder als zentrales Verzeichnis zu ca. 60% als sehr hilfreich beurteilt wird, weitere ca. 20% beurteilen dies als eher hilfreich.

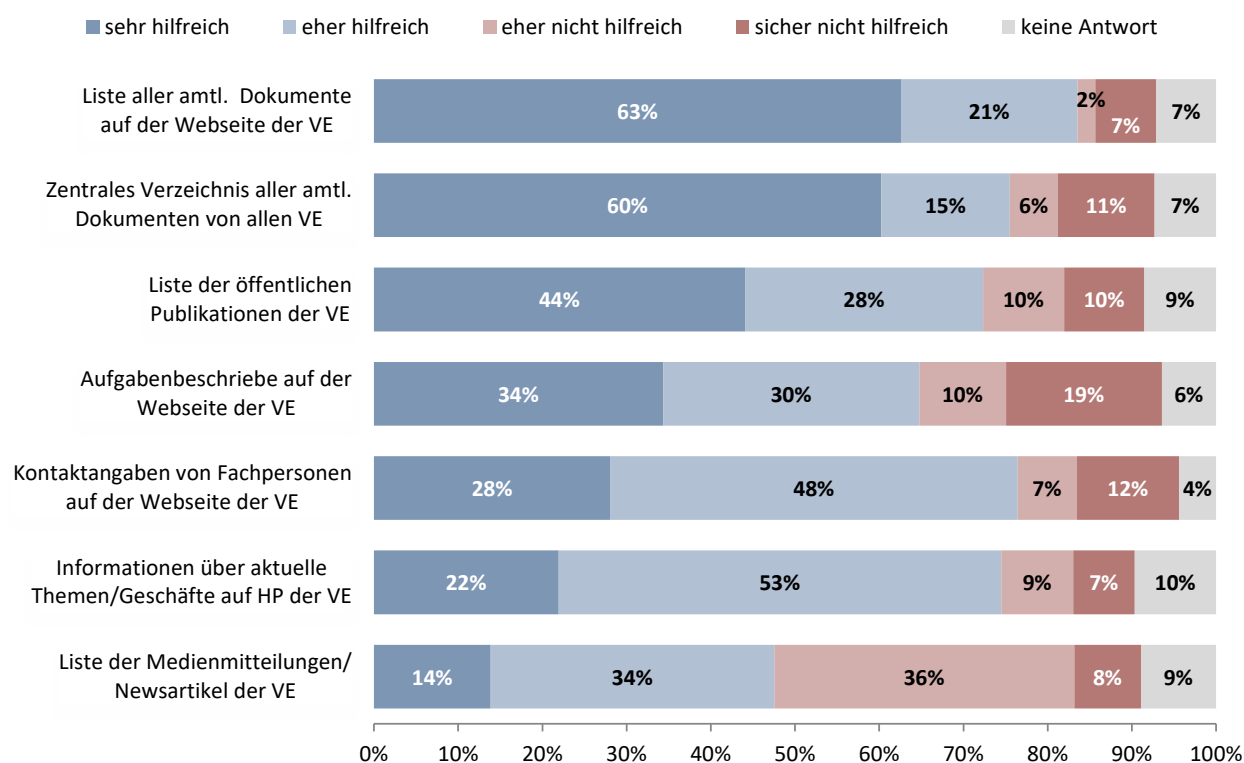


Abbildung 17: Frage „Nachfolgend erscheint eine Liste mit Informationsquellen, die zu einer verbesserten Auffindbarkeit amtlicher Dokumente beitragen können. Bitte beurteilen Sie jede Informationsquelle bezüglich folgender Frage: Wie hilfreich ist die Informationsquelle für Personen, die ein Gesuch auf Einsicht in bzw. Auskunftserteilung über amtliche Dokumente stellen möchten.“ N=74 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

nur beschränkt zugänglich sind. Dann aber ist nicht recht einzusehen, weshalb die unter Art. 8 fallenden Dokumente nicht auch im Zentralen Nachweis ersichtlich sein sollten.

Die Erfahrung zeigt allerdings auch, dass bei einer sehr allgemeinen Formulierung der Gesuche die Gesuchstellenden teilweise mehrere Dokumente zu einem Thema erhalten. Dies könnte gemäss Einschätzung eines Interviewpartners unter Umständen das Informationsbedürfnis besser abdecken als bei einer gezielten Anfrage nach einem einzelnen Dokument.

Suchfunktion

Um eine Übersicht zu den gewünschten amtlichen Dokumenten zu erhalten, ist eine gute elektronische Suchfunktion wesentlich. Dabei helfen Filter (z.B. nach Jahr oder Verwaltungseinheit) oder eine gute Suchfunktion nach Schlüsselbegriffen. Ist die einfache elektronische Durchsuchbarkeit gegeben, so wird dies als wichtig für das Auffinden der gewünschten Dokumente betrachtet. Ordnungssysteme und alle zugehörigen Metadaten (auch von Dossiers und Dokumenten) in GEVER-Systemen könnten per Volltextsuche genutzt werden und bei Bedarf auch mit Schlagworten und Querbezügen angereichert werden.

Abschliessende Beurteilung

Insgesamt sehen 72% der Gesuchstellenden einen hohen Mehrwert in einem zentralen Register für die Suche nach amtlichen Dokumenten gegenüber der heutigen Situation, 17% einen eher hohen Mehrwert.

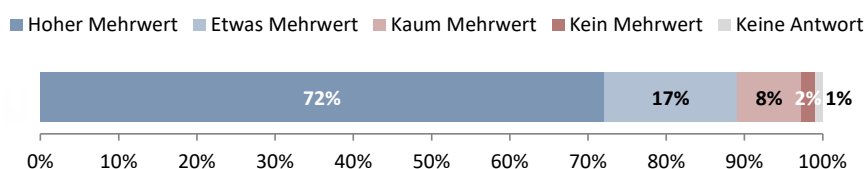


Abbildung 18: Frage „Angenommen es gäbe ein zentrales Register / Verzeichnis mit Metadaten aller amtlichen Dokumente inkl. Suchfunktion. Wie hoch schätzen Sie den Mehrwert eines solchen zentralen Registers / Verzeichnisses für Ihre Suche nach amtlichen Dokumenten gegenüber der heutigen Situation insgesamt ein? N=75 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

6.2.2

Ergebnisse zur Information über den Inhalt amtlicher Dokumente

6.2.2.1

Ausgangslage und Fragestellung

Ausgangslage

Nebst der erleichterten Auffindbarkeit kann die Information über den Inhalt der amtlichen Dokumente ein weiterer Mehrwert eines Zentralen Nachweises sein.

Fragestellung

Im Zentrum steht die Frage, welche Elemente des Zentralen Nachweises die Information über den Inhalt der amtlichen Dokumente erhöhen könnten. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- Kontextinformationen
- Inhaltliche Informationen

6.2.2.2

Wichtige Ergebnisse

Kontextinformationen

Als Kontextinformation wird einerseits die Verortung des amtlichen Dokuments im Ordnungssystem einer Verwaltungseinheit verstanden. Diese Zuordnung hilft den Gesuchstellenden den thematischen Kontext des amtlichen Dokuments zu erfassen. Andererseits können Kontextinformationen zum Beispiel Angaben zum

Erstellungsdatum, zur Grösse des Dokuments, zum Filetyp etc. sein. Gemäss den befragten Experten können die Grösse des Dokuments (z.B. Bytes, Seiten, etc.), der Filetyp (z.B. PDF, Powerpoint, etc.), die zuständige Verwaltungseinheit sowie das Datum der Erstellung einen hilfreichen Beitrag über das Ausmass des Inhalts liefern. Aus diesen Angaben können gewisse Rückschlüsse auf den Informationsumfang und die -inhalte getroffen werden.

Auch in der Online-Umfrage wurden die Gesuchstellenden befragt, inwiefern ausgewählte Elemente eines Zentralen Registers einen Mehrwert gegenüber der heutigen Situation aufweisen. Gut 60% der Gesuchstellenden beurteilten die Kontextinformation sowie den Titel des Dokuments als deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation.

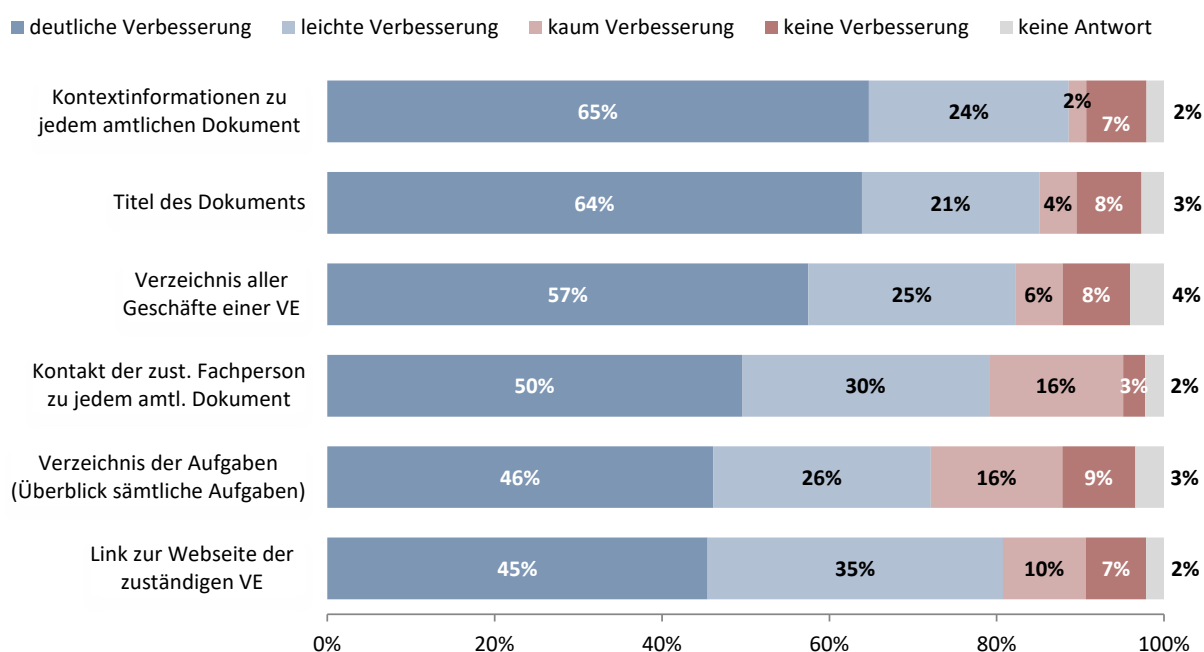


Abbildung 19: Frage „Angenommen es gäbe ein zentrales Register/Verzeichnis mit Metadaten inkl. Suchfunktion. „Bitte schätzen Sie ein, inwiefern die nachfolgend aufgeführten Informationen einen Mehrwert gegenüber der heutigen Situation aufweisen?“ N=72 (Quelle: Online-Umfrage mit Gesuchstellenden, IC Infraconsult)

Inhaltliche Informationen

Gemäss der Evaluation des BGÖ im Jahr 2014 ist für die Gesuchstellenden die Abschätzung, ob ein Dokument die gesuchte Information enthält, eine Herausforderung. Inhaltliche Informationen in Form von Kurzzusammenfassungen oder Abstracts liefern den Gesuchstellenden Angaben zum erwarteten Inhalt des Dokuments. Gemäss Einschätzungen der Experten sind inhaltliche Informationen zur Erleichterung der Recherche hilfreich. Bei grösseren Dokumenten müssten diese inhaltliche Beschreibungen sein, die im Sinne einer Zusammenfassung die zentralen Aspekte des Dokuments wiedergeben. Bei Mails oder Aktennotizen könnten allenfalls Schlagworte genügen.

In der SPO-Pilot-Anwendung waren inhaltliche Informationen im Sinne einer Kurzzusammenfassung nicht enthalten. Ein solches Element würde also weitergehen,



als der Zentrale Nachweis gemäss Pilotanwendung aufgegleist wurde. Eine Verbesserung der inhaltlichen Information wurde allerdings im Bericht⁴³ zur Auswertung der Pilotanwendung als Muss-Anforderung definiert. Der Bericht kam zum Schluss, dass mehr Informationen zum Inhalt der Daten hilfreich wären. Die Titel der Dokumente sind oft zu wenig informativ, als dass daraus auf den Inhalt der Dokumente geschlossen werden kann. Allerdings kam eine Einschätzung des Bundesamts für Justiz⁴⁴ zum Schluss, dass inhaltliche Angaben zu den Dokumenten in einem Zentralen Nachweis rechtlich nicht zulässig wären. Allenfalls müsste zu dieser Thematik noch vertieft untersucht werden, ob bzw. welcher Spielraum unter Einhaltung von Artikel 7, 8 und 9 des BGÖ betreffend der Veröffentlichung von inhaltlichen Informationen bestehen würde.

6.2.3 Ergebnisse zu weiteren Mehrwerten

6.2.3.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage Nebst der erleichterten Auffindbarkeit und der Information über den Inhalt der amtlichen Dokumente kamen in den Experteninterviews weitere mögliche Mehrwerte zur Sprache.

Fragestellung Im Zentrum steht die Frage, welche weiteren Mehrwerte ein Zentraler Nachweis haben könnte. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- Link für Gesuchstellung
- Angaben zur zuständigen Verwaltungseinheit/Abteilung/Fachperson
- Transparenz Gesuchsbearbeitung
- Qualität der Suchergebnisse
- Transparenzkultur in der Verwaltung

6.2.3.2 Wichtige Ergebnisse

Link für Gesuchstellung Für die Gesuchstellenden ist es zurzeit nicht immer klar, wo und wie sie das Zugangsgesuch stellen können. Für die Gesuchstellenden ist es deshalb interessant, wenn der Zentrale Nachweis direkte Links für die Gesuchstellung zur Verfügung stellen würde. Diese Funktion entspricht auch der Konfiguration der SPO-Pilot-Anwendung. Dort konnten die Benutzenden direkt via Email ein Zugangsgesuch an die zuständige Verwaltungseinheit stellen.

Angaben zur zuständigen Verwaltungseinheit/Abteilung/Fachperson Der Austausch zwischen den Behörden und den Gesuchstellenden findet gemäss der Auswertung der Online-Befragung häufig über die zuständige Fachperson statt. Eine direkte Angabe der zuständigen Fachperson im Rahmen des Zentralen Nachweises wird in den Experteninterviews als weniger sinnvoll erachtet und würde wenig zur erleichterten Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten beitragen. Fachpersonen können entweder die Arbeitsstelle wechseln oder andere Dossiers zur Bearbeitung erhalten. Dies würde zu nicht mehr aktuellen Angaben führen. Sinnvoller werden Angabe zur zuständigen Verwaltungseinheit und allenfalls noch der Abteilung beurteilt.

⁴³ Single Point of Orientation: Pilotanwendung, Testergebnis, Realisierungsvorschlag, Schweizerisches Bundesarchiv BAR, 2012, S. 11 .

⁴⁴ Bases légales pour un registre central «single point of orientation», Bundesamt für Justiz, 26. Mai 2011, Ziff. 4.



Transparenz
Gesuchsbearbeitung

Ein weiterer Mehrwert des Zentralen Nachweises könnte die Einführung eines Monitorings bezüglich der Dauer der Gesuchsbearbeitung sein. Voraussetzung dafür ist die einheitliche Erfassung der Gesuchstellung via den Zentralen Nachweis. Dies könnte eine Statistik über die Dauer der Gesuchsbearbeitung in den verschiedenen Verwaltungseinheiten ermöglichen und könnte die Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten transparenter machen.

Qualität der Suchergebnisse

Ob sich die Qualität der Suchergebnisse mit einem Zentralen Nachweis verbessern würde, wird unterschiedlich beurteilt. Seitens Verwaltung wird dies eher zurückhaltend beurteilt. Die Qualitätsfrage hänge sehr von der Verwaltungseinheit ab. Seitens Gesuchstellenden sieht der befragte Experte eine Verbesserung der Ergebnisse der Recherche. Mit einem Zentralen Nachweis seien Ergebnisse möglich, die heute nicht zu erreichen wären.

Transparenzkultur in der
Verwaltung

Ein weiterer Mehrwert des Zentralen Nachweises könnte eine stärkere Transparenzkultur in der Verwaltung sein. Dadurch, dass der Zentrale Nachweis bereits Informationen offenlegt, die heute nicht öffentlich einsehbar sind, erhöht sich die Transparenz über das Wirken der Bundesverwaltung.

6.3

Aufwand eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente

6.3.1

Ergebnisse zu Informations- und Dokumentationsleistungen

6.3.1.1

Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage

Kernstück des Zentralen Nachweises ist die Zurverfügungstellung von Informationen über amtliche Dokumente. Diese Informations- und Dokumentationsleistungen können verschiedene Elemente aufweisen.

Fragestellung

Im Zentrum steht die Frage, welche Informations-/Dokumentationsleistungen ein Zentraler Nachweis enthalten kann und wie die damit verbundenen Aufwände eingeschätzt werden. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- Verzeichnis aller Aufgaben
- Verzeichnis aller Geschäfte
- Verzeichnis amtlicher Dokumente
- Inhaltliche Informationen
- Kontextinformationen
- Mehrsprachigkeit
- Beschränkung auf zugängliche Dokumente
- Veränderung der Zugänglichkeit

6.3.1.2

Wichtige Ergebnisse

Verzeichnis aller Aufgaben



Jede Verwaltungseinheit hat ein aktives Ordnungssystem, welches in der GEVER-Anwendung Acta Nova hinterlegt ist. Diese Ordnungssysteme bilden sämtliche Aufgaben der jeweiligen Verwaltungseinheiten ab.

Diese Ordnungssysteme wie auch weitere Ablagestrukturen der gesamten Verwaltung sind in der Applikation StrucTool hinterlegt, mit welchem das Schweizerische Bundesarchiv und die Verwaltungseinheiten des Bundes im Rahmen der Archivierungspflicht arbeiten. Dazu gehört auch, dass in StrucTool periodisch die Änderungen an den Ordnungssystemen und den zugehörigen Metadaten vorgenommen werden. Für ein umfassendes Verzeichnis aller Aufgaben der Bundesverwaltung könnte das StrucTool als eine gute Basis bieten. Alternativ könnte man die einzelnen Ordnungssysteme der Verwaltungseinheiten direkt aus den einzelnen GEVER-Systemen zentral in einem integrierten Hierarchiebaum zusammenführen oder den Archivkatalog des Online Zugangs des Bundesarchivs dafür verwenden.

Verzeichnis aller Geschäfte

Die Dossiers in der GEVER-Anwendung Acta Nova sind in der Regel identisch mit den Geschäften der Verwaltungseinheiten. Diese Informationsebene ist sehr dynamisch und untersteht einem stetigen Zuwachs sowie den Aussonderungsprozessen der Verwaltung. Die Aktualität des Verzeichnisses ist für die Nutzer jedoch von Bedeutung. Deshalb stellt sich die Herausforderung, wie die dezentral in den Verwaltungseinheiten verwalteten und sich laufend veränderten Dossiers und deren Inhalte im Zentralen Nachweis aktuell abgebildet werden könnten. Wie gross der Aufwand für einen aktuellen Zentralen Nachweis sein wird, hängt insbesondere davon ab, welches System als Datenbasis dient und wie der Zentrale Nachweis technisch ausgestaltet ist.

Verzeichnis der amtlichen Dokumente: Betriebsaufwand

Kernstück des Zentralen Nachweises sind die Dokumente, welche darin ausgewiesen werden. Die Anzahl der amtlichen Dokumente ist gemäss den Interviewpartnern die grosse Herausforderung beim Zentralen Nachweis. Als amtliches Dokument gelten fertig gestellte, nicht dem persönlichen Gebrauch dienende Dokumente.⁴⁵ Darunter fallen wie weiter oben erwähnt auch E-Mails, Einträge in Fachanwendungen oder Agendaeintragungen wie beispielsweise ein Outlook-Kalender. Die Integration aller dieser amtlichen Dokumente in den Zentralen Nachweis wird seitens der Experten der Verwaltung als kaum umsetzbar und sehr aufwändig beurteilt. Gemäss Einschätzung der Experten stellt sich zudem die Herausforderung, dass gewisse Datenbanken wie z.B. der Outlook-Kalender, Geodaten, etc. nicht mit Acta Nova verknüpft sind. Diese müssten gegebenenfalls extra aufbereitet werden, was einen zusätzlichen Aufwand bedeuten würde.

Als Alternative wäre ein Zentraler Nachweis denkbar, welcher nur einen Teil der amtlichen Dokumente enthält, beispielsweise alle Dokumente in jeglicher Form (inkl. Mails, Tabellen etc.), welche in GEVER abgelegt sind. Für jedes im GEVER erfasste Dokument wird standardmässig ein Titel erfasst. Werden diese Titel im Zentralen Nachweis ausgewiesen, so ist sicherzustellen, dass Personendaten oder allenfalls Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse nicht darin enthalten sind. Generell ist bei allen Metadaten, welche im Zentralen Nachweis publiziert werden, sicherzustellen, dass diese die rechtlichen Anforderungen gemäss BGÖ und Datenschutzgesetz (DSG SR 235.1) erfüllen. Diese Prüfung verursacht einen gewissen Aufwand.

⁴⁵ In GEVER befinden sich auch zahlreiche Dokumente im Entwurfsstadium. Diese sind keine amtlichen Dokumente.



Interessant in diesem Zusammenhang ist das Schlichtungsverfahren zwischen einem Gesuchstellenden und dem BAG in Bezug auf eine Liste von Dokumententitel mit den Begriffen „SARS-CoV2“ oder „COVID-19“⁴⁶. Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens betreffend dieser Liste empfiehlt das EDÖB eine entsprechende Liste mit den gewünschten Dokumententitel herauszugeben. Der Aufwand der Erstellung einer entsprechenden Liste beurteilt das EDÖB zumindest im Fall eines Gesuches als verhältnismässig. Die Dokumententitel können durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus dem GEVER gezogen und in einer Excel-Tabelle abgebildet werden. In einem zweiten Schritt müssen die Titel bei Bedarf anonymisiert werden.

Um den Aufwand eines Zentralen Nachweises überschaubar zu halten, müsste der Transfer der GEVER-Daten (z.B. Dokumententitel, Verortung im Ordnungssystem, evt. weitere Metadaten) in den Zentralen Nachweis automatisiert erfolgen.

Verzeichnis der amtlichen
Dokumente: Initialaufwand

Je nachdem, ob alle amtlichen Dokumente erfasst werden oder nur diejenigen, welche in der GEVER-Anwendung Acta Nova abgelegt sind und je nachdem, welches System als Datenbasis dient, fällt der Initialaufwand für die System- und Datenbereitstellung unterschiedlich aus. Werden alle amtlichen Dokumente erfasst, so stellt sich die Frage, für wie viele Jahre rückwirkend die Dokumente im Zentralen Nachweis ausgewiesen werden sollen⁴⁷ und welche Ablagen zusätzlich zu GEVER zu berücksichtigen sind. Je weiter zurück diese Erfassung durchgeführt wird, desto grösser ist der Aufwand auf Seite Verwaltungseinheiten. Werden nur diejenigen Dokumente in den Zentralen Nachweis integriert, die in GEVER abgelegt sind, fällt der Aufwand entsprechend kleiner aus. Zu prüfen wäre bei allen Titeln, ob diese Personendaten oder allenfalls Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse enthalten. Generell ist bei allen Metadaten, welche im Zentralen Nachweis publiziert werden, sicherzustellen, dass diese die rechtlichen Anforderungen gemäss BGÖ und Datenschutzgesetz (DSG SR 235.1) erfüllen. Diese Prüfung verursacht einen gewissen Aufwand.

Inhaltliche Informationen

Die Interviewpartner beurteilten das Verfassen von inhaltlichen Informationen im Sinne eines Abstracts als einen hohen Aufwand. Als Idee brachte ein Interviewpartner ein, Inhaltsangaben mithilfe einer IT-Anwendung zu automatisieren und damit den Aufwand zu verringern. Wichtig ist allerdings in jedem Fall die Prüfung, dass die inhaltlichen Informationen nur Daten enthalten, welche die rechtlichen Anforderungen des BGÖ und des DSG erfüllen. Diese Prüfung müsste auch bei einer automatischen Erstellung von inhaltlichen Informationen erfolgen.

Alternativ könnten die Dokumente mit Schlagworten versehen werden. Einige Verwaltungseinheiten arbeiten bereits heute im Ablagesystem Acta Nova mit Schlagworten (Betreff-Feld). Dies wird aber nicht flächendeckend in allen Verwaltungseinheiten praktiziert. Diejenigen Verwaltungseinheiten, welche bereits heute die Dokumente in der GEVER-Anwendung Acta Nova mit Schlagworten versehen, verwenden als Basis einen Schlagwortkatalog. Würde man die amtlichen Dokumente mit Schlagworten versehen, so könnte man ausgehend von den bestehenden Schlagwortkatalogen ein harmonisiertes Werk erstellen. Dies würde einen hohen Initialaufwand bei der Datenbereitstellung und technischen Implementierung verursachen, insbesondere bei einer rückwirkenden Anwendung. Sicherzustellen ist, dass die Publikation der Schlagworte rechtskonform ist.

⁴⁶ Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes im Schlichtungsverfahren zwischen Antragsteller und Bundesamt für Gesundheit BAG, EDÖB, 13. Oktober 2020.

⁴⁷ Bis max. 1.7.2006, da dies der zeitliche Geltungsbereich des BGÖ ist (Inkrafttreten).



Kontextinformationen	Jedes Dokument, welches in der GEVER-Anwendung Acta Nova abgelegt ist, verfügt über Metadaten, welche das Erstellungsdatum, die Grösse des Dokuments sowie Angaben, ob das Dokument unter das Datenschutz- oder Informationsschutzgesetz fällt, ausweisen. Ebenfalls kann das Dokument der jeweiligen Verwaltungseinheit sowie dem Sachbearbeiter zugeordnet werden, welche es erstellt hat. Die Bereitstellung dieser Informationen würde einen Initialaufwand verursachen (Datenüberprüfung/-bereinigung und Implementierung der Anforderung Übernahme Metadaten), hätte aber nachgelagert keinen zusätzlichen Aufwand zur Folge, da in GEVER bestehende Metadaten übernommen werden könnten.
Mehrsprachigkeit	Den Mitarbeitenden der Verwaltungseinheiten ist es freigestellt, in welcher Amtssprache sie ihre Dokumente verfassen. Nach Einschätzung der Interviewpartner sollte diese Mehrsprachigkeit keinen grossen Aufwand verursachen, wenn die Metadaten in der Originalsprache bleiben. Die aktuelle Regelung gemäss BGÖ ist, dass kein Anspruch auf Übersetzung der amtlichen Dokumente besteht. Die Dokumente sind in der Sprache verfügbar, in welcher sie verfasst sind. Allenfalls könnte man Dokumente, welche viel nachgefragt werden, als für die Öffentlichkeit wertvolle Dokumente einstufen und eine Übersetzung vornehmen. Dies wäre aber ein zusätzlicher Aufwand.
Beschränkung auf zugängliche Dokumente	<p>Bei der Ausgestaltung des Zentralen Nachweises stellt sich die Frage, ob alle amtlichen Dokumente erfasst werden sollen oder nur diejenigen, welche als zugänglich beurteilt werden. Eine Beschränkung auf die zugänglichen Dokumente hätte zur Folge, dass bei jedem amtlichen Dokument vorgängig die Zugänglichkeit beurteilt werden muss. Die juristische Beurteilung der Zugänglichkeit eines Dokuments sowie der damit verbundene verwaltungsinterne Entscheidungsprozess können aufwändig sein. Die Interviewpartner beurteilten deshalb einstimmig eine ex-ante Beurteilung der Zugänglichkeit als unverhältnismässig und unmöglich umzusetzen. Der Entscheid, ob ein Dokument herausgegeben wird, ist nachgelagert und im Einzelfall auf eine Gesuchstellung hin vorzunehmen. Diese Einschätzung der Experten muss unter Berücksichtigung des Gutachtens des BJ⁴⁸ eingeschränkt werden. Danach dürfen Dokumente, die unter Art. 8 BGÖ fallen, nicht im Zentralen Nachweis angezeigt werden. Eine diesbezügliche Triage ist unumgänglich und verursacht einen gewissen Aufwand bei der Datenbereitstellung und bei der Umsetzung eines technischen Regelwerks zur Publikation in einem zentralen Nachweis.</p> <p>Werden grundsätzlich alle Dokumente im Zentralen Nachweis erfasst, so müssen Dokumente, allein schon deren Existenz aus Geheimhaltungsgründen nicht bekannt gegeben werden darf, davon ausgeschlossen bleiben. Eine diesbezügliche Triage ist unumgänglich und verursacht einen gewissen Aufwand bei der Datenbereitstellung und bei der Umsetzung eines technischen Regelwerks zur Publikation in einem zentralen Nachweis⁴⁹.</p>
Veränderung der Zugänglichkeit	Eine Herausforderung stellt eine mögliche Veränderung der Zugänglichkeit im Laufe der Zeit dar. Ein amtliches Dokument kann zu einem bestimmten Zeitpunkt als nicht zugänglich beurteilt werden, zu einem späteren Zeitpunkt zum Beispiel aufgrund eines politischen Entscheids jedoch zugänglich werden (Artikel 8 Abs. 2

⁴⁸ Siehe oben, Fn 42.

⁴⁹ Dieser Anwendungsfall bezieht sich auf Art. 7 BGÖ.



BGÖ). Bei einer ex-ante Beurteilung müsste somit die Zugänglichkeit der Dokumente laufend überprüft und die entsprechenden Metadaten laufend angepasst werden.

6.3.2 Ergebnisse zu begleitenden Massnahmen

6.3.2.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage	Für die Initiierung und den Betrieb eines Zentralen Nachweises sind begleitende Massnahmen notwendig, welche die Qualität des Zentralen Nachweises und die einheitliche Anwendung innerhalb der Bundesverwaltung sicherstellen.
Fragestellung	Im Zentrum steht die Frage, welche Massnahmen diese Qualität und die einheitliche Anwendung sicherstellen. Im Fokus der Untersuchung stehen: <ul style="list-style-type: none">▪ Richtlinien für die Verwaltungseinheiten▪ Schulung der Mitarbeitenden

6.3.2.2 Wichtige Ergebnisse

Richtlinien für die Verwaltungseinheiten	Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung eines Zentralen Nachweises sind einheitliche Vorgaben für die gesamte Bundesverwaltung, welche Metadaten zu Dokumenten nach welchen Vorgaben im Zentralen Nachweis verzeichnet werden. Dafür sind beispielsweise Richtlinien notwendig, welche die einheitliche Erfassung und Ablage der Dokumente und die damit verbundenen Prozesse in deren Ursprungssystem regeln. Klar müsste auch die Zuständigkeit der Ablage für den Zentralen Nachweis sein (z.B. Stellungnahme einer Verwaltungseinheit zu einer Vorlage einer anderen Verwaltungseinheit; diese Stellungnahme wird heute mehrfach abgelegt). Auch müsste sichergestellt sein, dass nicht mehrere Versionen von einem Dokument bzw. der Metadaten dazu in den Zentralen Nachweis Eingang finden. Die Aufwände für die Erarbeitung der entsprechenden Richtlinien werden von den Interviewpartnern als nicht sehr hoch eingeschätzt. Die bestehende GEVER-Verordnung liefert diesbezüglich bereits eine gute Grundlage.
Schulung der Mitarbeitenden	<p>Die Verwaltungsangestellten müssen Kenntnisse der Vorgaben haben und soweit sensibilisiert sein, dass eine einheitliche Erfassung und Ablage gut funktioniert. Das dürfte auch zu Aufwänden für die Bereinigung und Nacherfassung von bestehenden Metadaten führen, die eigentlich bereits heute vorhanden sein müssten. Der Aufwand dafür hängt auch davon ab, in welchem Ausmass die bereits heute geltenden Regelungen zum Informationsmanagement in einer Verwaltungseinheit gelebt werden oder nicht.</p> <p>Auch Schulungen in diesen Bereichen wären nötig, insbesondere hinsichtlich des Geltungsbereichs und der Anforderungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Diese Schulung muss kontinuierlich erfolgen, einerseits für neue Mitarbeitende und andererseits im Sinne einer Repetition für bestehende Mitarbeitende. Eine einmalige Schulung wird als zu wenig nachhaltig beurteilt. Die Aufwände einer kontinuierlichen Schulung werden als sehr hoch eingeschätzt. Der Aufwand hängt aber auch massgeblich davon ab, ob die Mitarbeitenden zusätzliche Erfassungsaufgaben wahrnehmen müssen im Vergleich zu heute und entsprechend neu geschult werden müssen (z.B. Erfassung von zusätzlichen Metadaten in Acta Nova wie Schlagworte/Betreff, etc., Erfassung von Dokumenten ausserhalb des GEVER-</p>



Ablagesystem Acta Nova). Weiter wäre regelmässig mittels Controlling zu überprüfen, ob die Regelungen und Vorgaben eingehalten werden. Diese Controllingaufgaben wie auch die wiederkehrenden Schulungen zu den geltenden Regelungen verursachen ebenfalls Aufwände.

6.3.3

Ergebnisse zur Gesuchbearbeitung

6.3.3.1

Ausgangslage und Fragestellungen

Ausgangslage

Die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips und der damit verbundenen Behandlung der Zugangsgesuche verursacht heute diverse Aufwände in den verschiedenen Verwaltungseinheiten. In einem ersten Schritt werden diese Aufwände skizziert. Diese fallen bereits heute an und sind unabhängig vom Zentralen Nachweis.

Im Rahmen der Experteninterviews kamen folgende Aufwände zur Sprache, die heute bei der Gesuchbehandlung anfallen:

- Beratung von Gesuchstellenden
- Juristische Beurteilung: Zugänglichkeit der amtlichen Dokumente
- Entscheidungsfindung: Zugänglichkeit der amtlichen Dokumente
- Anhörung von Dritten
- Anonymisierung von amtlichen Dokumenten

6.3.3.2

Wichtige Ergebnisse

Beratung von Gesuchstellenden

Die Beratung der Gesuchstellenden bezüglich der Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten und zur Präzisierung des Gesuchs wird in den Experteninterviews unterschiedlich beurteilt. Während die einen diese Aufgaben als nicht aufwändig beurteilen, schätzen andere den Beratungsaufwand als eher gross ein.

Juristische Beurteilung: Zugänglichkeit der amtlichen Dokumente

Das BGÖ regelt in den Artikeln 6, 7, 8 und 9 das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die damit verbundenen Ausnahmen, besondere Fälle und den Schutz von Personendaten. Diese rechtliche Grundlage bildet die Basis für die Beurteilung, ob ein amtliches Dokument zugänglich ist, gewisse Einschränkungen vorgenommen werden müssen oder der Zugang verweigert wird. Die juristische Prüfung wird insbesondere für juristische Fachkräfte (z.B. BGÖ-Verantwortliche) in der Regel als nicht besonders aufwändig beurteilt. Sie verfügen in der Regel auch über genügend Erfahrung mit der Beurteilung von Zugangsgesuchen. Schwieriger und somit auch aufwändiger ist diese Beurteilung für Fachpersonen, welche keine oder wenig Erfahrung mit Zugangsgesuchen haben. Diese gelangen für die Beurteilung teilweise an die BGÖ-Verantwortlichen eines Amtes, teilweise aber erst, wenn bereits eine Konfliktsituation mit dem Gesuchstellenden vorliegt.

Entscheidfindung: Zugänglichkeit der amtlichen Dokumente

Wie vorgängig ausgeführt, ist die rein juristische Beurteilung für juristische Fachpersonen mit BGÖ-Erfahrung nicht sehr aufwändig. Aufwändig hingegen sind die amtsinterne oder amtsübergreifende Beratung und Absprache mit den betroffenen Verwaltungsmitarbeitenden. Diesen sind teilweise die rechtlichen Rahmenbedingungen des BGÖ nicht bewusst. Deren Beratungen und damit verbunden die behördeninterne Entscheidungsfindung wird als aufwändig beurteilt.

Anhörung von Dritten

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 lit. g BGÖ können Einschränkungen des Zugangs vorgesehen werden, wenn der Zugang zu amtlichen Dokumenten Berufs-, Geschäfts-



oder Fabrikationsgeheimnisse offenbaren kann. Auch Personendaten sind gemäss Artikel 9 VGBÖ nach Möglichkeiten zu anonymisieren und die betroffenen Personen vor einer Gesuchsbewilligung anzuhören (Art. 11 Abs. 1 VBGÖ). Die Verwaltungseinheiten müssen demzufolge bei Bedarf Abklärungen in Form von Anhörungen und Konsultationen mit Dritten durchführen. Sofern solche Abklärungen anfallen, wird dieser Aufwand als gross beurteilt, insbesondere weil hinsichtlich der Herausgabe der Daten nicht immer Einigkeit besteht.

Anonymisierung von amtlichen Dokumenten

Artikel 9 BGÖ sieht zum Schutz von Personendaten nach Möglichkeit die Anonymisierung vor. Bei den Dokumenten muss geprüft werden, was anonymisiert werden muss und aus welchem Grund. Die Aufwände diesbezüglich werden je nach Umfang der gewünschten amtlichen Dokumente als gross eingeschätzt.

Fragestellung

Ausgehend von diesen Aufwänden stellt sich nun die Frage, wie sich ein Zentraler Nachweis auf die Gesuchbearbeitung und die damit verbundenen Aufwände auswirken würde. Im Fokus der Untersuchung stehen:

- Aufwand Gesuchbearbeitung
- Anzahl Gesuche

Aufwand Gesuchbearbeitung

Der Aufwand für die Gesuchsbearbeitung wird einerseits in etwa gleich eingeschätzt wie bei der heutigen dezentralen Lösung. Die rechtliche Prüfung der Zugänglichkeit wird mit einem zentralen Nachweis dieselbe sein (z.B. Datenschutz Fragen oder Vorliegen von Ausnahmebestimmungen). Andererseits könnte mithilfe des Zentralen Nachweises die präzise Nennung des gewünschten Dokuments einfacher erfolgen, was voraussichtlich die Präzision des Gesuchs erhöhen würde. Dies hätte einen geringeren Beratungsaufwand der Gesuchstellenden zur Folge. Zudem würde die Verwaltung schneller intern das gewünschte Dokument finden.

Anzahl Gesuche

Die Interviewpartner schätzen die Auswirkungen eines Zentralen Nachweises auf die Anzahl Gesuche pro Jahr unterschiedlich ein. Während die einen nicht mit einem grossen Anstieg der Gesuche rechnen, gehen andere von einem Anstieg aus, hauptsächlich seitens Privatpersonen. Diese könnten aufgrund des Zentralen Nachweises besser über ihre Möglichkeiten informiert sein und somit aus reinem Interesse Gesuche stellen. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die Erfahrung mit dem Katalog des Schweizerischen Bundesarchivs, welcher in den Jahren von 2010 bis 2013 sukzessive online erfasst wurde. Dies hatte eine Erhöhung der nachgefragten Dokumente zur Folge, in der Grössenordnung einer Verdoppelung. Ob sich dies auf den Zentralen Nachweis übertragen lässt, kann nicht beantwortet werden. Es gibt aber zumindest einen Hinweis darauf, dass die Anzahl Gesuche tatsächlich steigen könnten.

6.4

Einschätzungen der Öffentlichkeitsbeauftragten der Kantone

6.4.1

Kanton Zürich

Beurteilung eines Zentralen Nachweises

Zurzeit wird geprüft, die Pflichten nach § 14 Abs. 4 IDG (Verzeichnis der Informationsbestände und deren Zweck öffentlich zugänglich machen) zu erweitern. Darüber bestehen jedoch verwaltungsintern unterschiedliche Meinungen. Ein



Zentraler Nachweis aller Dokumente wird allgemein als nicht realisierbar eingeschätzt. Schon aus Datenschutzgründen dürften bestimmte Dokumente nicht in ein solches Verzeichnis aufgenommen werden. Die Suche nach einem konkreten Dokument scheitert manchmal schon daran, dass den Suchenden die Verwaltungssprache fremd ist und die Metadaten der Dokumente wenig aussagekräftig sind. Zudem gibt es viele Informationen (z.B. Outlook-Einträge), für die man zwar nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unter Umständen einen Zugang gewähren muss, die aber unmöglich in einem Zentralen Nachweis Platz fänden. Ferner könnte die Pflicht, die Metadaten aller Dokumente in einen zentralen Nachweis aufzunehmen, dazu führen, dass wichtige Angelegenheiten/Sachverhalte nicht mehr schriftlich festgehalten werden.⁵⁰

Unterstützung der
Gesuchstellenden

Als effizientere Massnahme wird deshalb ins Auge gefasst, die Gesuchstellenden bei der Suche nach Dokumenten bzw. Informationen wirksamer zu unterstützen. Eine zentrale Anlaufstelle über die gesamte Verwaltung könnte diese Aufgabe übernehmen. Diese Stelle würde die Gesuchstellenden beraten, unter Umständen bestimmte Recherchen vornehmen und die Gesuche an die zuständige Stelle weiterleiten. Damit verlöre die bestehende Pflicht der Behörden, irrtümlich bei ihnen eingegangene Gesuche an die zuständige Stelle weiterzuleiten (§ 9 Abs. 1 und 2 IDV), an Bedeutung. Bei den Ämtern würde der Aufwand für die Bearbeitung der Gesuche insgesamt verringert. Der Mehraufwand für die Führung der zentralen Anlaufstelle würde damit ein Stück weit kompensiert.

6.4.2

Kanton Freiburg

Beurteilung eines Zentralen
Nachweises

Die Erstellung und Führung eines Zentralen Nachweises wurde soweit bekannt bisher wenig diskutiert. Bemühungen rund um die Transparenz sind grundsätzlich wünschens- und unterstützungswert. Je nach Ausgestaltung eines solchen Nachweises könnte die Auffindbarkeit der Dokumente für die Gesuchstellenden erleichtert werden. Der Aufbau und der Unterhalt eines Zentralen Nachweises könnten jedoch relativ arbeitsintensiv sein, insbesondere auch mit Blick auf die Vielzahl von amtlichen Dokumenten (E-Mails, Agenda, Auszüge aus Datenbanken etc.), welche aufgenommen werden müssen. Dass damit der Aufwand für die Gesuchsbearbeitung durch die Behörden verringert werden könnte, ist möglich. Trotzdem müsste jedes Gesuch einzeln gemäss den gesetzlichen Anforderungen geprüft werden. Im Hinblick auf die Umsetzung eines solchen Vorhabens müssten verschiedene Elemente berücksichtigt werden (z.B. Aufnahme der Dokumente mit aufgeschobenem oder partiellem Zugang in den Zentralen Nachweis, Vielzahl der Dokumente, Dokumentation der nicht zugänglichen Dokumente). Ein solcher Zentraler Nachweis garantiert nicht, dass die Gesuchstellenden mit Sicherheit das gesuchte Dokument identifizieren können. Eine Unterstützung durch die Behörde dürfte weiterhin notwendig sein.

6.4.3

Kanton Solothurn

Beurteilung eines Zentralen
Nachweis

⁵⁰ Es gab z.B. den Fall einer externen Untersuchung eines Amtes. Das Amt, das die Untersuchung in Auftrag gab, kam im Schlussbericht nicht gut weg. Ein Journalist verlangte erfolgreich die Einsicht in diesen Bericht. Die Reaktion des Amtes war, in einem nächsten gleichartigen Fall nur eine mündliche Berichterstattung zu verlangen, um eine öffentliche Blossstellung aufgrund eines schriftlichen Berichts zu vermeiden.



Die Einführung eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente ist im Kanton Solothurn – soweit bekannt – bisher nicht diskutiert worden. Die Beauftragte erachtet alle Bestrebungen in Richtung Transparenz als hilfreich. Ein Zentraler Nachweis würde mehr Transparenz schaffen und wäre für das Auffinden von Dokumenten hilfreich. Er würde aber keine Garantie bieten, dass das richtige Dokument immer gefunden würde, denn es ist kaum möglich, die Dokumente im Zentralen Nachweis derart zu umschreiben, dass sich daraus immer der ganze Inhalt erschliesst. Die Beauftragte geht davon aus, dass der Zentrale Nachweis die Unterstützung der Behörde nicht vollständig ersetzen kann. Ein Zentraler Nachweis könnte nicht den Anspruch der Vollständigkeit erheben, weil viele Informationen ausschliesslich als strukturierte Daten in Datenbanken geführt werden und weder in GEVER-Systemen noch in einem Nachweis abgebildet werden können (z.B. Outlook-Agenden, Geobasisdaten und andere Informationen aus Datenbanken).

Falls ein Zentraler Nachweis eingeführt würde, müssten darin alle und nicht nur die als «öffentlich» klassifizierten Dokumente erfasst sein. Einerseits sei es gar nicht möglich, bei amtlichen Dokumenten unmittelbar nach deren Fertigstellung festzulegen, ob und in welchem Umfang sie öffentlich zugänglich seien. Eine solche Klassierung erfordere oft weitere Abklärungen (z. B. Prüfung, ob ein Geschäftsgeheimnis vorliegt) und bei Dokumenten mit Personendaten brauche es eine Interessenabwägung (inklusive Gewährung eines rechtlichen Gehörs). Andererseits bestehe die Gefahr, dass eine Triage die Behörden dazu verleiten könnte, zu viele Dokumente als nicht öffentlich zu klassieren, nicht im Nachweis aufzuführen und dadurch faktisch dem Öffentlichkeitsprinzip zu entziehen.



7. Fazit Zentraler Nachweis

Einleitung

In Kapitel 6 wurden die verschiedenen Mehrwerte und Aufwände eines Zentralen Nachweises skizziert und deren Ausmass abgeschätzt. Nachfolgend werden die Ergebnisse mit der Beantwortung der Kernfragen 5 bis 8 zusammengefasst. Die Antworten zur Kernfrage 8 ist als Gesamtfazit zu den vorhergehenden Erkenntnissen zu verstehen.

Kernfrage 5: Mehrwert

Welche Mehrwerte kann ein Zentraler Nachweis gegenüber der heutigen dezentralen Lösung liefern?

Mehrwert: Übersicht zu amtlichen Dokumenten

Fazit 1: Zur Orientierung der Gesuchstellenden wird ein Verzeichnis aller Aufgaben als hilfreich für die Übersicht der Verwaltungstätigkeit beurteilt. Ein Verzeichnis aller Geschäfte wird unterschiedlich bewertet. Einerseits kann dieses hilfreich sein um einfacher den Zielort der Suche zu finden. Andererseits kann ein Verzeichnis so umfangreich ausfallen, dass die Übersichtlichkeit verloren geht. Wichtig ist, dass dieses aktuell ist. Zusätzlich zu den Gesuchstellenden können auch die Verwaltungseinheiten selbst Nutzniessende eines Verzeichnisses aller Aufgaben und Geschäfte sein. Eine Übersicht zu allen Geschäften verbessert den verwal- tungsinternen Informationsfluss zu den verschiedenen Tätigkeiten.

Fazit 2: Ein zentrales Verzeichnis aller amtlichen Dokumente wird mehrheitlich als sehr hilfreich angesehen und für das Erlangen einer Übersicht der amtlichen Do- kumente als wichtig beurteilt. Dazu erforderlich wäre, dass das Verzeichnis stets aktuell ist. Kritische Stimmen äussern sich dahingehend, dass eine grosse Daten- bank dazu führen kann, dass die Informationsfülle zu gross ist. Ein Verzeichnis, das nur einen Teil der amtlichen Dokumente enthält (z.B. diejenigen, die im GEVER abgelegt sind), schmälert den Beitrag zur Übersicht von amtlichen Doku- menten, da es die Gesuchstellenden im Ungewissen lässt, welche weiteren amtli- chen Dokumente vorhanden sind.

Fazit 3: Wesentlich für das Erlangen einer Übersicht zu den gewünschten amtli- chen Dokumenten ist eine gute Suchfunktion, insbesondere wenn das Verzeichnis sehr umfassend ist. Die einfache elektronische Durchsuchbarkeit ist zentral. Fil- terfunktionen oder die Suche mit Schlüsselworten können das Finden der ge- wünschten Dokumente erleichtern.

Mehrwert: Information über Inhalt der amtlichen Dokumente

Fazit 4: Kontextinformationen im Sinne einer Verortung des Dokuments im Ord- nungssystem lassen gewisse Rückschlüsse auf den Informationsumfang und die – inhalte zu und werden mehrheitlich als sehr hilfreich eingestuft. Ebenso können gewisse Metadaten wie Angaben zur Grösse, dem Erstellungsdatum, der Verwal- tungseinheit etc. einen Anhaltspunkt zum erwarteten Inhalt geben.

Fazit 5: Inhaltliche Informationen in Form von Kurzzusammenfassungen oder Abstracts liefern den Gesuchstellenden Angaben zum erwarteten Inhalt des Do- kuments. Sofern diese die wesentlichen Inhalte des Dokuments abbilden, können

sie einen Mehrwert betreffend Inhalt des gewünschten Dokuments liefern. Allerdings kam eine Einschätzung des Bundesamts für Justiz⁵¹ zum Schluss, dass inhaltliche Angaben zu den Dokumenten in einem Zentralen Nachweis rechtlich nicht zulässig wären. Darüber hinaus würde die Erstellung solcher inhaltlichen Informationen für die Verwaltungseinheiten einen hohen Aufwand bedeuten. Aus den genannten Gründen wurde bereits im Rahmen des SPO-Pilotprojektes darauf verzichtet.

Weitere Mehrwerte

Fazit 6: Weitere Mehrwerte eines Zentralen Nachweises sind die direkte Gesuchstellung via einen Link/Mail bei der zuständigen Verwaltungseinheit sowie allenfalls eine verbesserte Qualität der Suchergebnisse.

Kernfrage 6: Aufwand

Welche Aufwände generiert ein Zentraler Nachweis?

Aufwand: Informations- und Dokumentationsleistungen

Fazit 7: Die Erstellung eines Verzeichnisses aller Aufgaben dürfte auf Basis der Ordnungssysteme, die im GEVER hinterlegt sind und im StrucTool zusammengefasst werden, keinen grossen Initialaufwand verursachen. Die grössere Herausforderung liegt in der Integration aller Geschäfte im Zentralen Nachweis, da sich die Geschäfte laufend verändern. Zudem kann sich die Zugänglichkeit der Geschäfte im Laufe der Zeit zum Beispiel aufgrund eines politischen Entscheids verändern (vergl. Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Grundsätzlich nimmt der Aufwand zu, je mehr Informationen ein Zentraler Nachweis abbilden soll bzw. je tiefer er in der Hierarchie des Ordnungssystems geht. Wie gross dieser Aufwand sein wird, hängt von den technischen Möglichkeiten (z.B. Automatisierungsgrad) und vom Datenbereinigungsaufwand für die Datenbereitstellung ab.

Fazit 8: Kernstück eines Zentralen Nachweises sind die Metadaten zu Dokumenten, welche darin enthalten sind. Der Betriebsaufwand, diese Metadaten in den Zentralen Nachweis aufzunehmen, hängt von vier Aspekten ab:

- *Umfang der Metadaten:* Werden alle Dokumente, welche gemäss BGÖ als amtliches Dokument gelten, in den Zentralen Nachweis integriert, so wird der Aufwand als sehr gross eingeschätzt. Insbesondere, wenn alle Dokumente mit Metadaten wie bspw. sprechenden Titeln und allenfalls inhaltlichen Informationen versehen werden müssen. Der Aufwand dürfte auch davon abhängen, welche Qualität die bereits vorhandenen Metadaten aufweisen.
- *Zugänglichkeit:* Die verwaltungsinterne Entscheidungsfindung, ob ein Dokument zugänglich ist oder nicht, wird als aufwändig beurteilt. Muss dieser Entscheid bei allen amtlichen Dokumenten durchgeführt werden, die in den Zentralen Nachweis aufgenommen werden, wird dieser Aufwand als enorm hoch und unverhältnismässig angesehen. Eine Alternative bestünde darin, im Zentralen Nachweis alle Dokumente unabhängig davon, ob diese zugänglich sind oder nicht, aufzuführen. Gemäss dem Gutachten des BJ⁵² müssten allerdings die besonderen Fälle gemäss Artikel 8 BGÖ vom Zentralen Nachweis ausgenommen werden.
- *Alternativer Speicherort:* Gewisse amtliche Dokumente (z.B. Outlook-Agenda, Fachanwendungen, etc.) sind nicht im GEVER-System Acta Nova abgelegt.

⁵¹ Bases légales pour un registre central «single point of orientation», Bundesamt für Justiz, 26. Mai 2011, Ziff. 4.

⁵² Siehe oben, Fn 42.



Müssten diese amtlichen Dokumente in den Zentralen Nachweis integriert werden, so generiert dies zusätzliche Aufwände, insbesondere wenn diese Dokumente dazu mit sprechenden Titeln oder allenfalls Kontextinformationen versehen werden müssten.

- *Automatisierung:* Je weniger personelle Ressourcen für den Transfer der GEVER-Daten (z.B. Dokumententitel, Verortung im Ordnungssystem, evt. weitere Metadaten) in den Zentralen Nachweis benötigt werden, desto geringer ist der damit verbundene Aufwand.

Fazit 9: Der Initialaufwand der Integration von amtlichen Dokumenten in den Zentralen Nachweis hängt davon ab, ob die Dokumente auch rückwirkend erfasst werden müssen. Der Aufwand für die rückwirkende Erfassung nimmt mit den zu integrierenden Dateisystemen (z.B. Dokumente, die nicht im GEVER-System abgelegt sind) und steigendem Zeitraum zu (umso weiter in die Vergangenheit, desto mehr Aufwand). Der Aufwand für die Implementierung des Zentralen Nachweises hängt zudem davon ab, welches System als Basis für den Zentralen Nachweis dient (Acta Nova, Online Zugang des BAR, StrucTool).⁵³ Die Prüfung der Titel bezüglich Personendaten oder allenfalls Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse verursacht ebenfalls einen gewissen Aufwand.

Fazit 10: Als nicht aufwändig wird die Mehrsprachigkeit beurteilt, sofern die Metadaten in der Originalsprache bleiben. Die aktuelle Regelung gemäss BGÖ ist, dass kein Anspruch auf Übersetzung der amtlichen Dokumente besteht.

Aufwand: Begleitende Massnahmen

Fazit 11: Die Nützlichkeit eines Zentralen Nachweises hängt nicht zuletzt von dessen Umsetzung ab. Eine zielerfüllende Umsetzung bedarf einerseits einheitlicher Richtlinien zur Ablage der Dokumente im Zentralen Nachweis, andererseits müssen alle Mitarbeitenden entsprechend geschult und die Einhaltung der Regelungen muss regelmässig mittels Controlling überprüft werden. Die Erstellung von entsprechenden Richtlinien wird als nicht aufwändig beurteilt, da diese sich auf die bestehende GEVER-Verordnung abstützen können und heute bereits in den meisten Verwaltungseinheiten verfügbar sind. Die Aufwände für die kontinuierliche Schulung der Mitarbeitenden wie auch die Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben wird hingegen als sehr aufwändig beurteilt, hängt aber auch davon ab, ob und in welchem Umfang die Mitarbeitenden zusätzliche Erfassungsaufgaben wahrnehmen müssen und ob die bereits heute geltenden Regelungen zum Informationsmanagement in einer Verwaltungseinheit gelebt werden oder nicht.

Aufwand: Gesuchbehandlung

Fazit 12: Die Anzahl Gesuche dürften mit einem Zentralen Nachweis tendenziell zunehmen, in welchem Ausmass ist allerdings heute unabsehbar. Der Aufwand der Gesuchbearbeitung hingegen könnte teilweise verringert werden, sofern die Gesuche dann präziser gestellt werden.

Kernfrage 7 (Erfahrungen aus den Kantonen)

⁵³ Die notwendigen Funktionalitäten für einen Zentralen Nachweis sind in den genannten Systemen teilweise zwar bereits vorhanden, liegen aber in unterschiedlicher Ausprägung vor. Alle Systeme müssten für eine Bezifferung des Aufwandes und Nennung von Vor- und Nachteilen analysiert werden. Diese Analyse ist Auftrag von Teil 2 der Studie und daher ist eine Bezifferung des Aufwandes derzeit noch nicht möglich.



Wie beurteilen die Öffentlichkeitsbeauftragten der Kantone die Einführung eines Zentralen Nachweises basierend auf ihren Erfahrungen?

Fazit 13: Ein Zentraler Nachweis könnte die Auffindbarkeit amtlicher Dokumente gemäss den befragten Öffentlichkeitsbeauftragten erleichtern. Der Zentrale Nachweis könnte für die Gesuchstellenden eine Hilfe bei der Identifizierung der gesuchten amtlichen Dokumente sein. Die Unterstützung der Gesuchstellenden durch die Behörden bei der Identifikation der Dokumente wird auch mit einem Zentralen Nachweis weiterhin wichtig bleiben.

Kernfrage 8

Ist der Ansatz eines Zentralen Nachweises amtlicher Dokumente nach wie vor das beste Instrument zur Erfüllung der erleichterten Auffindbarkeit und des Informationsbedürfnisses?

Fazit 14: Für die Beurteilung, ob der Zentrale Nachweis das beste Instrument zur Erfüllung der erleichterten Auffindbarkeit ist, müssen zwei Einflussfaktoren berücksichtigt werden: Das Zurverfügungstellen von geeigneten Informationen gemäss Artikel 18 lit. b VBGÖ sowie die Unterstützung der Behörden gemäss Artikel 3 Abs. 1 VBGÖ. Der Zentrale Nachweis deckt den ersten Einflussfaktor der erleichterten Auffindbarkeit ab.

Fazit 15: Im Sinne von Artikel 18 lit. b liefert der Zentrale Nachweis einen erhöhten Beitrag zur erleichterten Auffindbarkeit gegenüber der heutigen dezentralen Lösung. Wie gross dieser Mehrwert eines Zentralen Nachweises gegenüber der heutigen Situation ist, hängt hauptsächlich von der Vollständigkeit der amtlichen Dokumente, der guten Durchsuchbarkeit sowie der Nützlichkeit der allenfalls angezeigten Kontextinformationen ab.

Fazit 16: Der Aufwand eines Zentralen Nachweises erhöht sich, je umfassender dieses Verzeichnis ist und je mehr zusätzliche Metainformationen (z.B. Kontextinformationen) im Vergleich zur heutigen Erfassung in der GEVER-Anwendung Acta Nova darin aufgenommen werden.

Fazit 17: Die Unterstützung durch die Behörde für das Auffinden von amtlichen Dokumenten fällt mit einem Zentralen Nachweis nicht automatisch weg. Generell dürfte gelten: Je vollständiger der Zentrale Nachweis, je besser dieser durchsuchbar und je nützlicher die angezeigten Kontextinformationen sind, desto eher ist die erleichterte Auffindbarkeit amtlicher Dokumente unabhängig von der Unterstützung durch die Behörde gegeben.

Fazit 18: Die erleichterte Auffindbarkeit kann heute als gegeben beurteilt werden, sofern die Behörden die Gesuchstellenden kooperativ unterstützen. Im Lichte der Verhältnismässigkeit und des angemessenen Aufwandes erscheint der Ansatz eines Zentralen Nachweises dann als unangemessen, wenn er zusätzliche zeitliche Ressourcen der Verwaltungsmitarbeitenden beansprucht, so

- bei der Ablage ihrer Dokumente (der Aufwand für die Erfassung von zusätzlichen amtlichen Dokumenten zu denjenigen im GEVER wird als sehr gross beurteilt),
- bei der Erfassung von Metadaten⁵⁴ (der Aufwand für das Erstellen von Kontextinformationen und inhaltlichen Informationen hängt vom Automatisierungsgrad

⁵⁴ Aufwände für die Erfassung oder Bereinigung von Metadaten im Sinne des heute geltenden Informationsmanagements sind nicht als Aufwände zulasten des Zentralen Nachweises anzusehen.



und den Arten der Metadaten ab, dürfte aber einen gewissen zusätzlichen Aufwand verursachen) oder

- bei der Beurteilung der Zugänglichkeit (ex-ante Beurteilung der Zugänglichkeit).

Fazit 19: Der Ansatz eines umfassenden Zentralen Nachweises (alle amtlichen Dokumente, Kontextinformationen, inhaltliche Informationen) kann unter Berücksichtigung eines angemessenen Aufwandes heute nicht als das schlechthin beste Instrument bezeichnet werden, um die erleichterte Auffindbarkeit sicherzustellen. Idealer erscheint ein Mix aus der Förderung einer kooperativen Behörde kombiniert mit einer Verbesserung der Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen. Die geeigneten Informationen können durchaus auch ein Verzeichnis der amtlichen Dokumente beinhalten, sofern die Erstellung dieses Verzeichnisses auf bereits erfassten Informationen beruht und somit hauptsächlich einen technischen Aufwand darstellt.

8. Handlungsempfehlungen

Ausgangslage

Basierend auf den Faziten in Kapitel 5 zur Auffindbarkeit und 7 zum Zentralen Nachweis hat das Projektteam – wie im Auftrag gewünscht – die folgenden Handlungsempfehlungen ausgearbeitet. Deren Ausgangspunkt ist die in den Befragungen und Abklärungen gewonnene Erkenntnis, dass ein Mix aus der Förderung einer kooperativen Behörde kombiniert mit einer verbesserten Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen als die beste Strategie erscheint.

Handlungsempfehlungen

Stossrichtung 1

Verbesserung der Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen

Handlungsansätze

- Verzeichnis von Aufgaben und evtl. Geschäften: Veröffentlichung der im GEVER hinterlegten Ordnungssysteme als Orientierungshilfe für Gesuchstellende (zu prüfen: Dezentral bei jeder Verwaltungseinheit oder zentral, je nach technischen Möglichkeiten mit oder ohne Geschäfte)
- Kontextinformationen zu Aufgaben und evtl. Geschäften: Prüfung einer Ergänzung des Verzeichnisses von Aufgaben und evtl. Geschäften mit Kontextinformationen (bereits vorhandene G-Daten)
- Verzeichnis von amtlichen Dokumenten: Prüfung von technischen Lösungen, die vorhandenen GEVER-Daten zu Dokumenten der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, wie z.B. Dokumententitel, Verortung im Ordnungssystem, Dokumentengrösse, Dokumentenart, etc. (IT Projekt, Voraussetzung: keine zusätzlichen Aufwände für die Erfassung von Daten im GEVER-System auf Ebene Mitarbeitenden, keine grossen personellen Ressourcen für den Transfer von Daten aus dem GEVER-System in ein Verzeichnis).⁵⁵

Stossrichtung 2

Stärkung des Öffentlichkeitsprinzips im Rahmen der ordentlichen Behördeninformation/-kommunikation

Handlungsansätze:

- Vermehrte Aufschaltung und Verweise auf möglicherweise öffentlich interessante amtliche Dokumente auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten zu ihren jeweiligen Themen/Aufgaben
- Systematische Ergänzung der aktualitätsbezogenen Behördeninformation (Medienmitteilungen/Newsletters etc.) mit umfassenderen Listen von recherchedienlichen Links zu entsprechenden amtlichen Dokumenten
- Schulung/Sensibilisierung der Kommunikationsverantwortlichen/-mitarbeitenden und der involvierten Fachpersonen für das Öffentlichkeitsprinzip und für den Beitrag der ordentlichen Behördeninformation zugunsten einer verbesserten Auffindbarkeit von Dokumenten von vermutetem öffentlichem Interesse
- Regelmässiger Austausch der rollenspezifischen Erwartungen und der Erfahrungen („Good practices“) mit der Veröffentlichung von amtlichen Dokumenten bzw. entsprechender Listen zwischen den Kommunikations-/Fachverantwortlichen und BGÖ-verantwortlichen Stellen.

Stossrichtung 3

Optimierung der Auskunft- und Unterstützungsdienste der Behörden

Handlungsansätze

⁵⁵ Nach der Prüfung von technischen Lösungen muss entschieden werden, ob eine Umsetzung mit Blick auf den Aufwand erfolgt oder nicht.



- Behördenweite Benennung/Beauftragung von unabhängigen und juristisch kompetenten BGÖ-Verantwortlichen für alle Verwaltungseinheiten zur Gewährleistung eines möglichst einheitlichen Gesetzesvollzugs und zur Leitung der Gesuchbearbeitung
- Prüfung der Unterstellung der BGÖ-Verantwortlichen: Diese sollten aus Unabhängigkeitsgründen weder der Informations- und Kommunikationsabteilung noch den Fachdiensten unterstellt sein, sondern mindestens Stabsfunktion haben oder allenfalls dem EDÖB formal unterstellt sein. Sicherstellung von ausreichend personellen Ressourcen für die Rekrutierung/Beschäftigung von BGÖ-Verantwortlichen und für eine umfassende Beratung der Verwaltungseinheiten und der Gesuchstellenden
- Regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den BGÖ-verantwortlichen Personen und Schulung zur Qualitätssicherung



A1 Übersicht Teilnehmende Online-Befragung

	Anzahl Gesuche im Jahr 2019	Anzahl Teilnehmende
Bundesamt für Sport (BASPO)	175	24
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	168	16
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)	15	8
Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)	31	8
Bundesamt für Gesundheit (BAG)	35	7
Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)	15	3
Generalsekretariat Eidgenössisches Finanzdepartement (GS EFD)	16	2
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)	10	2
Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)	16	2
Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)	34	2
Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	20	2
Bundesamt für Umwelt (BAFU)	35	1
Betreibungsamt / Strafregister		1
Bundesamt für Justiz (BJ)	12	1
Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)	6	1
BFE (Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit KNS)	12	1
Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)	10	1
Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB)	4	1
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	24	1
keine Angabe	-	4