

Verwaltungstransparenz zwischen Rechtsanspruch und Verwaltungspraxis

Wie finanzielle, strukturelle und politische Hürden das Öffentlichkeitsprinzip begrenzen

Martin Stoll, Geschäftsführer [Öffentlichkeitsgesetz.ch](http://oeffentlichkeitsgesetz.ch)

Résumé: Des obstacles financiers, structurels et politiques limitent aujourd'hui encore considérablement l'efficacité pratique du principe de transparence. Malgré les bases légales, les autorités tentent régulièrement de restreindre la transparence en imposant des frais élevés, des procédures fastidieuses ou en interprétant la loi de façon restrictive. Les procédures politiquement sensibles en sont un bon exemple: le litige, qui a duré des années, concernant l'accès à des documents de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé ou encore, les conflits, pas encore résolus, autour des documents relatifs à la crise du Credit Suisse et au différend douanier avec les États-Unis, le montrent bien. La mise en œuvre de la transparence dépend donc fortement des ressources disponibles chez les personnes l'exigeant. Les procédures judiciaires ne peuvent souvent être menées que par de grands groupes médiatiques. C'est pourquoi l'association Loitransparence.ch s'efforce de renforcer l'accès à l'information non seulement par le biais de procédures judiciaires, mais aussi en soutenant des réformes parlementaires, en lançant des procédures de conciliation, en établissant des lignes directrices pratiques et en instaurant un climat de confiance entre l'administration, les médias et le public

Zusammenfassung: Finanzielle, strukturelle und politische Hürden begrenzen die praktische Wirksamkeit des Öffentlichkeitsprinzips bis heute erheblich. Trotz gesetzlicher Grundlagen versuchen Behörden immer wieder, Transparenz durch hohe Gebühren, langwierige Verfahren oder restriktive Auslegung des Rechts einzuschränken. Besonders deutlich zeigt sich dies bei politisch sensiblen Verfahren wie dem jahrelangen Streit um Dokumente der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren ([GDK](#)) oder aktuellen Konflikten um Unterlagen zur Credit-Suisse-Krise und zum Zollstreit mit den USA. Die Durchsetzung von Transparenz hängt damit stark von verfügbaren Ressourcen ab. Gerichtsverfahren können oft nur von grossen Medienhäusern getragen werden. Der Verein [Öffentlichkeitsgesetz.ch](#) versucht deshalb, den Zugang zu Informationen nicht nur über Gerichtsverfahren, sondern auch über parlamentarische Reformen, Schlichtungsverfahren, praxistaugliche Leitlinien und den Aufbau von Vertrauen zwischen Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit zu stärken.

1. Einleitung

1

Seit fünfzehn Jahren setzt sich Öffentlichkeitsgesetz.ch für einen funktionierenden Zugang zu amtlichen Dokumenten ein. Wir engagieren uns dafür, dass Medienschaffende ihre Rechte auf Zugang zu Dokumenten und Daten niederschwellig wahrnehmen können. Dabei haben wir erfahren: Ein Gesetz zu haben, heisst noch lange nicht, dass es auch gelebt wird. Ein Öffentlichkeitsgesetz garantiert noch keine Öffentlichkeit. Verwaltungstransparenz ist kein Zustand. Sie ist ein ständiges Seilziehen. Lässt man locker, verschiebt sich das Gleichgewicht, nicht Richtung Offenheit, sondern in Richtung Intransparenz.

2

So versuchen Teile der Bundesverwaltung immer wieder, das vor

zwanzig Jahren auf nationaler Ebene eingeführte Öffentlichkeitsprinzip zu umgehen oder abzuschwächen. Statt Transparenz durchzusetzen, kommt es zu eigenmächtigen Einschränkungen, oft erst gestoppt, wenn Gerichte oder das Parlament eingreifen.

2. Parlament und Öffentlichkeit als Korrektiv

3

Erste Berührung mit diesem Verhaltensmuster machten wir 2011: Die Eidgenössische Finanzkontrolle, damals unter Leitung eines Vor-Vorgängers der heutigen Führung, verlangte für die Herausgabe eines 28-seitigen Prüfberichts zu einem Beschaffungsprojekt der Armee zwischen 8000 und 10 000 Franken. Begründet wurde dies mit einem angeblich enormen Prüfaufwand: Drei Personen müssten den Bericht prüfen, während insgesamt 80 bis 100 Stunden. Die überrissene Gebührenforderung wirkte wie das, was sie faktisch war: ein Mittel, um Transparenz zu verhindern. Der Fall landete schliesslich beim Öffentlichkeitsbeauftragten, der die verlangten Gebühren als «unverhältnismässig» bezeichnete, und ist typisch für den Versuch von Behörden, mit finanziellen Hürden den Zugang zu Informationen zu blockieren.

4

Exemplarisch für diese Praxis steht auch der Fall der sogenannten Verkäsungszulage: Der «Beobachter» verlangte vom Bundesamt für Landwirtschaft eine Liste mit allen Empfängern dieser Zahlungen. Die Behörde stellte dafür eine Gebühr von 275 000 Franken in Aussicht. Gegen diese Forderung wehrte sich der Journalist ebenfalls bei der Schlichtungsstelle. Der Öffentlichkeitsbeauftragte fand dafür klare Worte und bezeichnete den Betrag als «unangemessen, unverhältnismässig und stossend».

5

Diese und weitere Gebührenexzesse stiessen auch im Bundesparlament auf Kritik. Parlamentarierinnen und Parlamentarier von links bis rechts beanstandeten, dass die Verwaltung mit überrissenen Gebühren den Zugang zu Informationen faktisch verhindern könne. So hielt etwa SVP-Nationalrat Alfred Heer fest, die Verwaltung könne nicht einfach eine Vollkostenrechnung machen; die Information der Öffentlichkeit gehöre zu ihren Grundaufgaben.

6

Eine von [Öffentlichkeitsgesetz.ch](https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch) begleitete parlamentarische Initiative der damaligen SP-Nationalrätin Edith Graf-Litscher hatte schliesslich Erfolg: Das Öffentlichkeitsgesetz wurde 2022 revidiert und mit Artikel 17 ein Grundsatz des kostenlosen Zugangs zu amtlichen Dokumenten eingeführt. Damit wurde eine zentrale Fehlentwicklung auf Bundesebene korrigiert. Die Reform strahlte auch auf kantonaler Ebene aus. So folgte das Zürcher Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) dem Beispiel des Bundes und übernahm entsprechende Regelungen.

7

Die Revision war ein wichtiger Schritt. Sie änderte jedoch nichts daran, dass die Durchsetzung des Öffentlichkeitsprinzips weiterhin stark von verfügbaren Mitteln abhängt.

3. Ressourcenasymmetrien im Transparenzverfahren

8

So spielen Zeit und Finanzen im Zusammenhang mit dem Recht auf Zugang zu Informationen weiterhin eine erhebliche Rolle. Wer über entsprechende Ressourcen verfügt, kann Verfahren in die Länge ziehen und sich mit juristischem Aufwand gegen

Gesuchstellende zur Wehr setzen. Besonders stossend ist, wenn Verwaltungsstellen mit Steuergeldern externe Anwaltsbüros beauftragen, um mit taktischen Spielereien Transparenz zu verhindern.

9

So etwa im Fall der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs Ulrich Appenzeller. Obwohl das Bundesamt für Justiz, der Öffentlichkeitsbeauftragte des Bundes und das Bundesverwaltungsgericht klar für die Herausgabe des Kalenders plädierten, wehrte sich das Bundesamt für Rüstung dagegen. Für den Gang durch die Instanzen investierte Armasuisse insgesamt 27 310 Franken.

10

Ähnlich gelagert war ein Fall beim Bundesamt für Bauten und Logistik. Dieses setzte sich mit erheblichem Aufwand bis vor Bundesgericht dagegen zur Wehr, dass die Namen der Hauptlieferanten des Bundes offengelegt werden. Allein für externe Rechtsberatung wurden 66 453 Franken an Steuergeldern eingesetzt.

11

Ein weiteres Beispiel betrifft das Bundesamt für Verkehr. Hier ging es um den Zugang zu einer Ereignisdatenbank, in der Verkehrsunternehmen Unfälle und Zwischenfälle melden müssen. Die am Verfahren beteiligten Transportunternehmen, darunter BLS und SBB sowie der Verband öffentlicher Verkehr, investierten allein für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht über 38 000 Franken. Die teilweise weit hergeholten Argumente hielten vor Gericht nicht stand.

4. Strukturelle Zugangshürden und politische Reformansätze

12

Dass der Handlungsbedarf politisch erkannt ist, zeigt die [Legislaturplanung 2023–2027](#) des Bundesparlaments. Legislaturziel 57 hält ausdrücklich fest, dass «Zugangsschranken formeller und finanzieller Art zur Gewährung des staatlichen Öffentlichkeitsprinzips» beseitigt werden sollen. Damit ist auf programmatischer Ebene anerkannt, dass Transparenz nicht nur am Wortlaut des Gesetzes scheitern kann, sondern auch an Kosten, Verfahrensrisiken und formellen Hürden.

13

Politisch umgesetzt ist davon bislang wenig. Dabei müsste gerade jetzt darüber diskutiert werden, wie solche Schranken tatsächlich abgebaut werden können: über eine generelle Kostenfreiheit für BGÖ-Verfahren, über den Ausschluss von Kosten- und Parteientschädigungsrisiken für Gesuchstellende, über tiefere Gerichtskosten oder über einen eigentlichen Public-Interest-Litigation-Ansatz für Transparenzverfahren. Gemeint ist damit, dass Verfahren, die im öffentlichen Interesse geführt werden, kostenrechtlich privilegiert werden. Denn wer Transparenz erstreiten muss, handelt oft nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch im Interesse der Öffentlichkeit.

5. Politische Sensibilität und gerichtliche Klärung

14

Besonders sichtbar werden diese Spannungen zwischen Zugangsgesuchstellenden und Behörden bei politisch sensiblen Transparenzverfahren, beispielsweise im siebenjährigen Kampf von Öffentlichkeitsgesetz.ch um den Zugang zu Dokumenten der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK).

15

Damit wollten wir eine Türe öffnen zu den wichtigen interkantonalen Konferenzen, die keinem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen. Diese Gremien fällen in Bereichen wie Gesundheit, Bildung oder Sicherheit weitreichende Entscheide, entziehen sich aber den Transparenzregeln, da sie meist als privatrechtliche Organisationen strukturiert sind.

16

Ausgangspunkt war ein Zugangsgesuch von Öffentlichkeitsgesetz.ch im Jahr 2018 an die Zürcher Gesundheitsdirektion. Verlangt wurden Unterlagen aus den Vorstandssitzungen der GDK, darunter Einladungen, Traktanden und Protokolle. Intern war früh klar, dass es sich um mehr als einen Einzelfall handelt: Die Verwaltung selbst sprach von einer möglichen Grundsatzentscheid mit «erheblichen Auswirkungen» auf die gesamte interkantonale Zusammenarbeit.

17

Entsprechend gross war der Widerstand. Über Jahre hinweg wurde der Zugang bekämpft, verzögert und auf verschiedene Ebenen verschoben. Der Fall beschäftigte mehrere Kantonsregierungen und wurde mit erheblichem juristischem Aufwand geführt. Allein für externe Rechtsberatung wurden zehntausende Franken an Steuergeldern eingesetzt.

18

Am Ende setzte sich das Öffentlichkeitsprinzip durch. Das Zürcher Verwaltungsgericht und das Bundesgericht stellten klar, dass auch Dokumente mit Bezug zu interkantonalen Konferenzen grundsätzlich zugänglich sein müssen. Der Entscheid hat über den Einzelfall hinaus Signalwirkung: Was Kantone in ihren zahlreichen Konferenzen, Arbeitsgruppen und Konkordaten gemeinsam beschliessen, kann nicht dauerhaft im Verborgenen bleiben.

Gleichzeitig zeigt der Fall auch die strukturelle Resistenz innerhalb der Verwaltung. Noch während die Gerichte Transparenz einforderten, wurde intern vor einem «Dammbruch» gewarnt und versucht, den Zugang möglichst eng zu halten. Diese Haltung ist Ausdruck eines tieferliegenden Problems: Transparenz wird nicht als selbstverständlicher Bestandteil staatlichen Handelns verstanden, sondern als Risiko, das es zu begrenzen gilt.

Beobachtet werden konnte dabei, dass der Widerstand selbst nach dem rechtskräftigen Urteil nicht endete, sondern sich auf einen Nebenschauplatz verlagerte. Die Gesundheitsdirektion Zürich stellte Transparenz weiterhin nur zögerlich her. Herauszugebende Dokumente wurden grossflächig «geweisst», einzelne Passagen ohne nachvollziehbare Begründung geschwärzt. Ein Austausch über einen sachgerechten Zugang zu den Unterlagen kam nicht zustande; stattdessen wurde erneut der weitere Gang vor Gericht in Aussicht gestellt. Damit zeigte sich exemplarisch, wie hartnäckig und uneinsichtig Teile der Verwaltung selbst nach einer gerichtlichen Klärung agieren können.

6. Transparenz in politischen Krisensituationen

Aktuell zeigt sich eine solche Haltung auch in zwei Fällen mit aussenpolitischer Brisanz. Im Fall der sogenannten CS-Dokumentenlisten wurde der Zugang verweigert; Gespräche und Vermittlungsversuche blieben ohne Ergebnis, sodass der Streit nun vor Gericht geklärt werden muss. Dabei geht es lediglich um Listen von Dossiers und Subdossiers, in denen Unterlagen zur Credit-Suisse-Krise abgelegt sind. Dennoch wird selbst dieser grundlegende Überblick über die behördlichen

Aktenbestände mit Verweis auf weit gefasste Schutzinteressen zurückgehalten.

22

Ein zweiter Fall betrifft den Zollstreit mit den USA. Auch hier wird der Zugang zu relevanten Unterlagen restriktiv gehandhabt. Besonders stossend ist, dass Schlichtungsverfahren vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und von Bundesrat Guy Parmelin faktisch unterlaufen wurden und dem Öffentlichkeitsbeauftragten die Einsicht in die umstrittenen Dokumente verwehrt wurde. Beide Fälle zeigen: Wo politischer Druck hoch ist, wird das Öffentlichkeitsgesetz nicht umgesetzt. Die Klärung wird auf den Rechtsweg verschoben. Gerade in Krisensituationen wird Transparenz damit zum Prüfstein staatlichen Handelns.

7. Zugang zum Recht und Advocacy-Ansätze

23

Dass solche Irrläufe der Verwaltung, oft mithilfe der Rechtsabteilungen grosser Medienhäuser, wieder ins Lot gebracht werden können, ist wichtig. Für kleinere Redaktionen und erst recht für Privatpersonen ist der Rechtsweg jedoch häufig keine realistische Option. Es fehlen juristisches Know-how und die finanziellen Mittel, um gegen gut ausgestattete Behörden anzutreten, die nicht selten über Rahmenverträge mit grossen Anwaltskanzleien verfügen.

24

Deshalb setzt sich Öffentlichkeitsgesetz.ch mit Umfeldarbeit dafür ein, bei den Verwaltungen eine gute Umsetzungspraxis zu fördern: Gebühren abbauen, Schlichtungsstellen auch in Kantonen ohne entsprechende Institutionen einführen und im Dialog mit den Verwaltungen tragfähige Verfahren etablieren. Ein konkretes Werkzeug dafür ist unsere [Gute-Praxis-Anleitung](#). Den handlichen «Leitfaden für die sachgerechte

Umsetzung der Öffentlichkeitsgesetze» haben wir gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Medien erarbeitet. Er beschreibt sowohl eine zielführende Verwaltungspraxis im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip als auch einen verantwortungsvollen Umgang von Medienschaffenden mit behördlichen Informationen. Ziel ist es, das gegenseitige Vertrauen zu stärken und gleichzeitig effiziente Prozesse für Verwaltung und Zugangsesuchstellende sicherzustellen.

8. Verwaltungspraxis auf kommunaler Ebene

25

Ein praktischer Härtetest für diesen Ansatz war eine Gesuchsserie im Jahr 2024. Öffentlichkeitsgesetz.ch ersuchte gemeinsam mit dem Rechercheteam «Reflekt» 552 Gemeinden in den Kantonen Zürich, Aargau, Solothurn sowie Basel-Landschaft und Basel-Stadt um Einsicht in ihre Richtlinien zu Mietkosten in der Sozialhilfe.

26

Die Reaktionen fielen sehr unterschiedlich aus. Während viele Gemeinden die verlangten Unterlagen ohne grösseren Widerstand herausgaben, reagierten andere zunächst ablehnend, teils auch ungehalten. Insgesamt verweigerten 14 Gemeinden den Zugang ausdrücklich. Durch Gespräche, Erklärungen und direkten Austausch liess sich ein Grossteil dieser Blockaden jedoch auflösen: Zwölf Gemeinden stellten die Dokumente schliesslich doch zur Verfügung, eine erwog den Gang vor Gericht.

27

Ausschlaggebend war dabei weniger juristischer Druck als Überzeugungsarbeit und der Aufbau von Vertrauen. Dass Gemeinden im Verlauf des Verfahrens von teils harscher Ablehnung zu Kooperation wechselten, zeigt, dass vielerorts nicht grundsätzliche Geheimhaltungsinteressen im Vordergrund stehen, sondern Unsicherheit im Umgang mit dem

Öffentlichkeitsprinzip.

28

Gleichzeitig macht der Fall deutlich, dass Transparenz auf Gemeinde- und teilweise auch auf Kantonsebene noch längst keine Selbstverständlichkeit ist. Widerstände, Unverständnis und fehlendes Wissen über die gesetzlichen Grundlagen sind weiterhin verbreitet. Gerade auf kommunaler Ebene besteht deshalb weiterhin erheblicher Sensibilisierungs- und Schulungsbedarf.

29

Die erhobenen Daten wurden anschliessend [systematisch aufbereitet](#), in Kooperation mit sechs Zeitungen journalistisch ausgewertet und öffentlich zugänglich gemacht. Erstmals entstand so ein vergleichbarer Überblick über die unterschiedlichen Praxisniveaus bei Mietzinsgesprächen. Dies löste eine breite Diskussion aus, in Parlamenten, Verwaltungen, der Wissenschaft und bei Hilfsorganisationen. In einzelnen Fällen führten diese Debatten zu Anpassungen und einer stärkeren Harmonisierung der Regelungen.

9. Transparenz als Vertrauensprinzip

30

Das Beispiel macht deutlich: Transparenz ist kein partikulares Anliegen, sondern liegt im Interesse aller Beteiligten. Für die Verwaltung schafft sie zunächst auch Schutz. Wer nachvollziehbar handelt und Einblick gewährt, entzieht sich dem Verdacht, eigenmächtig oder gar im eigenen Interesse zu entscheiden. Gleichzeitig sorgt Transparenz für Orientierung: Sie zeigt, wo Verfahren funktionieren und wo es Korrekturbedarf gibt.

31

Für die Öffentlichkeit und die Medien ist Transparenz

Voraussetzung für Kontrolle. Sie ermöglicht es, staatliches Handeln nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. So können Fehler sichtbar, korrigiert und staatliche Systeme verbessert werden.

32

Transparenz entfaltet ihre wichtigste Wirkung jedoch auf einer anderen Ebene: Sie stärkt das Vertrauen in staatliches Handeln. Genau hier setzt ein zentrales Prinzip unserer Arbeit an: der Aufbau eines funktionierenden Vertrauensverhältnisses zwischen Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit.

33

Dieses entsteht dort, wo Transparenz nicht erst erzwungen werden muss, sondern als Teil guter Verwaltungspraxis verstanden wird. Wo Behörden Informationen proaktiv zugänglich machen, im Vertrauen darauf, dass damit verantwortungsvoll umgegangen wird. Und wo Medienschaffende ihre Rolle ernst nehmen, Informationen sorgfältig einordnen, Zusammenhänge erklären und nicht verzerren.

34

Gelingt dieses Zusammenspiel, entsteht ein stabiler Kreislauf: Offenheit ermöglicht Vertrauen und Vertrauen wiederum erleichtert Transparenz. Dieses Vertrauen ist jedoch kein blindes Vertrauen. Für Medienschaffende schliesst es kritische Distanz, journalistisches Misstrauen und die kontinuierliche Überprüfung staatlichen Handelns mit ein. Gerade damit müssen transparente Verwaltungen reflektiert und respektvoll umgehen können.

35

Dieser Vertrauenskreislauf ist jedoch verletzlich. Wird Transparenz missbraucht, reagieren Verwaltungen mit Rückzug. Wird Transparenz systematisch behindert, verliert die Öffentlichkeit ihre Kontrollmöglichkeiten. Deshalb braucht es beides: eine Verwaltung, die Transparenz ermöglicht, und

Medien, die verantwortungsvoll damit umgehen.

10. Rechtsprechung als Voraussetzung wirksamer Transparenz

36

Diese idealtypische Vorstellung trägt in der Praxis jedoch nur bedingt. Auch künftig wird es notwendig bleiben, den Zugang zu Verwaltungsdokumenten über gerichtliche Klärungen zu sichern und weiterzuentwickeln. Das betrifft nicht nur das Öffentlichkeitsgesetz, sondern ebenso das Archivrecht, in dem bislang erst wenige Leitentscheide existieren.

37

Für Öffentlichkeitsgesetz.ch ist es deshalb ein strategisches Ziel, ein Netzwerk von Juristinnen und Juristen aufzubauen, die bereit sind, zu reduzierten Kosten oder pro bono zentrale Verfahren zu begleiten. Solche Verfahren schaffen Präzedenzfälle, die dort Türen öffnen, wo Verwaltungen sie aus formalen oder sachlich nicht tragfähigen Gründen geschlossen halten.

38

Um Behördenblockaden zu durchbrechen, braucht es Ressourcen und den gesellschaftlichen Willen, Verfahren überhaupt zu führen. Denn wenn Transparenz scheitert, scheitert sie selten am Gesetz. Sie scheitert an den Ressourcen.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).