

Organisatorische und technische Aspekte der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes: Empfehlungen

Verfasst von: Teilprojektgruppe organisatorische und technische
Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes

Bern, 1.7.2005 (Version 1.3)

Inhaltsübersicht

1	Zweck und Inhalt.....	2
2	Grundlagen.....	3
2.1	Die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes im Kontext	3
2.2	Begriffliche Klärungen.....	3
3	Einordnung des BGÖ im Rahmen des Informationsmanagements der Verwaltung	6
4	Abläufe und Zuständigkeiten beim Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ.....	9
5	Empfehlungen.....	10
5.1	Grundlagen	10
5.2	Information über verfügbare Information	11
5.3	Zuständigkeiten und Abläufe	15

Anhänge:

Begriffe

Ablaufdarstellungen:

- Verfahrensübersicht
- Einsichtsgesuch
- Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren

1 Zweck und Inhalt

Das vorliegende Dokument dient als praktische Orientierungshilfe bei den durch die Ämter zu leistenden Umsetzungsarbeiten BGÖ. **Der Leitfaden richtet sich in erster Linie an Personen, die mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes im Amt oder Departement betraut sind.**

Das Dokument soll die im Rahmen der Umsetzungsarbeiten durch jede dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehende Verwaltungseinheit vorzunehmende Situationsanalyse und die Zielformulierung unterstützen und enthält dazu eine Anzahl von Empfehlungen, die auf besonders wichtige Aspekte der rechtlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen und Anforderungen zur Umsetzung BGÖ aufmerksam machen. Die empfohlenen organisatorischen und technischen Massnahmen tragen auch zur Vereinheitlichung des Vollzugs bei.

2 Grundlagen

2.1 Die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes im Kontext

Das BGÖ fördert die Transparenz über den *Auftrag*, die *Organisation* und die *Tätigkeit* der Verwaltung. Es regelt das Zugangsverfahren zu *amtlichen Dokumenten*. Die Zugänglichkeit eines amtlichen Dokuments ist nach dem Konzept des Gesetzes *im Einzelfall* zu beurteilen. Ein Dokument, das einer Person zugänglich gemacht wurde, muss auch jeder weiteren Gesuchstellerin, jedem weiteren Gesuchsteller zugänglich gemacht werden.

Der Zugangsanspruch nach BGÖ gilt als erfüllt, wenn eine Unterlage mindestens in elektronischer Form öffentlich publiziert ist. Durch eine aktive Informationsbereitstellung kann eine Verwaltungseinheit somit die Quantität und der Aufwand bei der Bearbeitung der Zugangs-gesuche stark verringern.

Die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Praxis steht also im engen Zusammen-hang mit dem Umgang der Verwaltung mit Informationen in einem weiteren Sinne. Neben Fragen, welche die Veröffentlichung von Dokumenten, z.B. auf Internet betreffen, stellen sich namentlich auch Fragen, die im Zusammenhang mit der Aktenverwaltung stehen. Das BGÖ tritt damit zu einer Anzahl anderer Erlasse hinzu, die bereits heute den Umgang mit be-stimmten Informationen bzw. Informationskategorien regeln.

Der Umfang des Informationspflicht der Bundesverwaltung gegenüber der Öffentlichkeit wird durch die Bundesverfassung, das Regierungs- und Verwaltungs- Organisationsgesetz (RVOG), das Archivierungsgesetz (BGA), das Bundesgesetz über die Öffentlichkeit (BGÖ), das Datenschutzgesetz (DSG) sowie weitere Spezialgesetze geregelt. Damit eng verbunden sind organisatorische Regeln und Verfahrensvorgaben sowie technische Standards zur Er-stellung, Aufbewahrung, Bewirtschaftung und Archivierung der Verwaltungsunterlagen.

- Eine Zusammenstellung der einschlägigen Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Standards zur Aktenführung, Geschäftsverwaltung und Archivierung findet sich auf der [Homepage des ISB](#).
- Weitere Informationen finden sich auch auf der Homepage des BAR (http://www.bar.admin.ch/bar/engine/ShowPage?pageName=ueberlieferung_aktenuuehrung.jsp#)

2.2 Begriffliche Klärungen

Die Zusammenhänge zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz und anderen Erlassen zeigen sich auf auch der begrifflichen Ebene. Auf dieser Ebene gibt es indessen auch gewisse Unter-schiede. Nachstehend wird ein wichtiger Zusammenhang verdeutlicht; weitere Erläuterungen zur Begrifflichkeit finden sich im Anhang.

2.2.1 Amtliche Dokumente – Nicht amtliche Dokumente (BGÖ)

Der zentrale Begriff des Öffentlichkeitsgesetzes ist das "amtliche Dokument": Damit wird die Kategorie von Informationen definiert, die grundsätzlich auf Gesuch hin nach dem BGÖ zu-gänglich sind.

Ein "amtliches Dokument" im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes ist jede aufgezeichnete Information, die im Besitz einer Behörde ist, welche dieses Dokument selbst erstellt oder von Dritten (nicht dem BGÖ unterstehenden Stellen oder Personen) zugestellt erhalten hat. Ein Dokument ist nur dann ein "amtliches Dokument", wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Ebenfalls als amtliche Dokumente gelten Dokumente, welche durch einen einfachen elektronische Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können.

Als nicht amtliche Dokumente, d.h. vom Recht auf Zugang von vornherein ausgeschlossene Informationen, gelten Dokumente, die entweder kommerziell genutzt, zum persönlichen Gebrauch bestimmt oder nicht fertig gestellt sind.

Für weitere Präzisierungen und Beispiele zum Begriff des "amtlichen Dokuments" vgl. die Arbeitshilfsmittel "Leitfaden und Checkliste für die Gesuchsbehandlung (Ziff. 1.1) und "Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen" (Ziff. 4)

2.2.2 „Unterlagen“ und „Amtliche Dokumente/Nicht amtliche Dokumente“: Zusammenhänge

Die "amtlichen Dokumente" sind dem Unterlagenbegriff des Archivierungsgesetzes (SR 152.1, BGA) untergeordnet und präzisieren Zugangskriterien für das Behördenschriftgut: Auch bestimmte Kategorien von Dokumenten, die keine amtlichen Dokumente im Sinne des BGÖ sind, gelten als Unterlagen nach Art. 3 Ziffer 1 BGA. Die archivrechtlichen Verpflichtungen für diese Kategorien von Dokumenten auch weiterhin.

BGA	BGÖ		Vorgaben für Aktentführung und Archivierung	Zugänglichkeit nach BGÖ	Zugänglichkeit nach BGA
<i>Unterlage</i>	<i>Amtliches Dokument</i>		V RVOG und BGA	Ja (vorbehaltlich Ausnahmen nach Art. 3, Abs.1, Art. 7, Art.8, Art.9 BGÖ)	Ja (wenn archiviert). Während der Schutzfrist ist der Zugang eingeschränkt, es sei denn, das Dokument war schon vor der Archivierung öffentlich zugänglich ¹ ; Art. 9 ff. BGA; Art. 10 ff. VBGA
<i>Unterlage</i>	<i>Nicht amtliches Dokument</i>	<i>Kommerziell genutztes Dokument</i>	V RVOG und BGA	<i>Nein</i>	Ja (wie oben)
		<i>zum persönlichen Gebrauch genutztes</i>	V RVOG und BGA	<i>Nein</i>	Ja (wie oben)

¹ Vgl. dazu "Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen", Ziff. 3.3.

		<i>Dokument</i>			
		<i>nicht fertig gestelltes Do- kument</i>	V RVOG und BGA	<i>Nein</i>	Ja (wie oben)

3 Einordnung des BGÖ im Rahmen des Informationsmanagements der Verwaltung

Geschäftsunterlagen – als "amtliche Dokumente" Gegenstand des Rechtes auf Zugang nach BGÖ – unterstützen für die Verwaltung wichtige Funktionen bei ihrer Aufgabenerfüllung: Einerseits ist die Qualität der erzeugten und genutzten Informationen zentral für die Beherrschung der Verwaltungsprozesse, andererseits ermöglichen sie einen zuverlässigen Nachweis der Geschäftstätigkeit als Voraussetzung für die Revisionsfestigkeit, die Kontinuität der Geschäftsführung sowie für die Nutzung von Information als strategischer Ressource.

Damit die Umsetzungsmassnahmen zum BGÖ kostengünstig, effizient und nachhaltig erfolgen können, sind sie ganzheitlich zu betrachten, d.h. in den Gesamtkontext eines am Geschäftsprozess orientierten Informationsmanagements zu stellen. Ein angepasstes Konzept für das Informationsmanagement liefert der *Records Management-Standard nach ISO 15489* (Records Management = dt. Aktenführung), der vom Bund als Verfahrensstandard anerkannt ist ([P024 ISO-154809 Records Management](#)). *Records Management* beinhaltet sämtliche strategischen, organisatorischen und technischen Regeln, Konzepte, Massnahmen, Verfahren und Instrumente, die für ein rechtskonformes und *business-taugliches* Informationsmanagement erforderlich sind.

Neben rein sachthematischen Informationen über eine bestimmte Fragestellung (z.B. Expertenberichte, Gutachten) umfassen Verwaltungsunterlagen immer auch dokumentierte Informationen darüber, wer, was, wie, mit wem, womit, wann und warum ausgeführt, entschieden oder kommuniziert hat. Diese Kontextbezogenheit von Informationen ist gerade auch im Zusammenhang mit dem Zugang nach BGÖ relevant: In der Regel werden sich die Gesuchstellenden nicht nur für ein einzelnes Dokument, sondern auch für den Kontext, oder gar eine Gesamtheit von Informationen zu einem bestimmten Geschäft interessieren. Dies sollte bei der Festlegung von Abläufen berücksichtigt werden.

Das Informationsmodell des Records Management beinhaltet eine einheitliche, technologie-neutrale Beschreibung der Grundfunktionen und Regelbereiche des Informationsmanagements, die zur Sicherstellung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Geschäftstätigkeit notwendig sind. Auf der Grundlage des Modells, welches den gesamten *Information Life Cycle* eines Geschäfts abdeckt, können die gesetzlichen Anforderungen mit der Ausgestaltung der Organisation, den Verfahren sowie der technischen Infrastruktur in Verbindung gebracht und letztere somit weiter konkretisiert werden.

Folgende Grundfunktionen im Umgang mit Information können unterschieden werden:

- **“Information bewirtschaften”**: Betrifft Funktionen und Verfahren bei der Bewirtschaftung von Geschäftsunterlagen (z.B. die Definition eines Ordnungssystems, den Aufbau und die Organisation der Dossierablage, die Definition von Zugriffsrechten, die Aufbewahrungsplanung etc.).
- **“Information erstellen und lenken”**: Bezeichnet Funktionen und Verfahren bei der Erstellung und Registrierung sowie der Zuteilung von Unterlagen im Rahmen der Geschäftsbearbeitung.
- **“Information nutzen”**: Bezeichnet Verfahren und Funktionen bei der Benutzung und Auswertung von Unterlagen. Diese Verfahren betreffen somit Operationen wie Suchen, Anzeigen, Kopieren, Drucken, Darstellen, Auswerten etc.
- **“Information publizieren”**: Bezeichnet die Verfahren und Funktionen bei der Bereitstellung und der Publikation von Verwaltungsunterlagen für die Öffentlichkeit.

Das Informationsmodell verbindet die rechtlichen Anforderungen mit den Grundfunktionen des am Geschäftsprozess orientierten Informationsmanagement. Aus der organisatorischen Gestaltung und den definierten Verfahren, deren Zweck die Gewährleistung einer adäquaten Informationsqualität sind, lassen sich technische Anforderungen an die IT ableiten

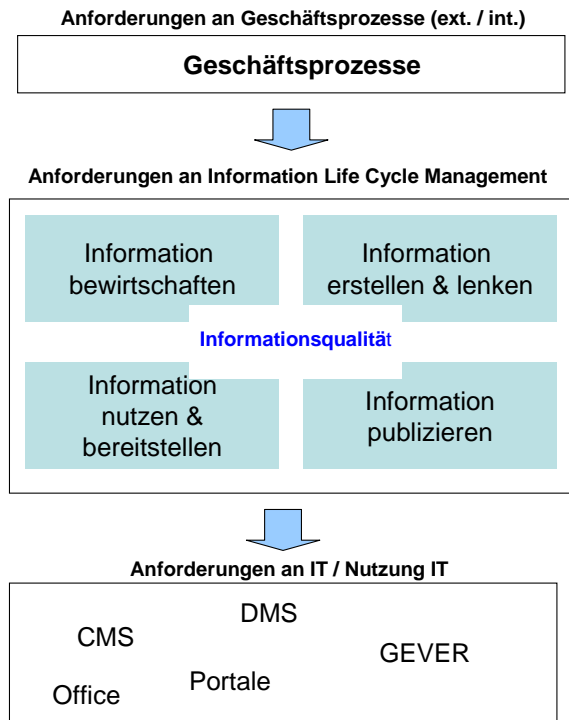


Abbildung 1: Übersicht Informationsmodell

Die gesetzlichen Organisations- und Verfahrensanforderungen sind auf die Grundfunktionen des Informationsmanagement zu beziehen und dort zu konkretisieren.

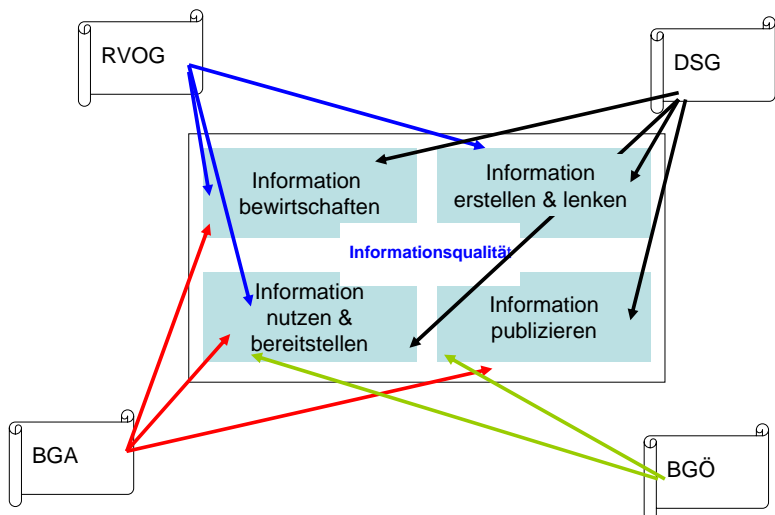


Abbildung 2: Gesetzliche Anforderungen an Information Life Cycle

Auf dem Basis von strukturierten und konkretisierten Informationsfunktionen lassen sich die unterstützenden IT-Instrumente zuordnen resp. bestimmen.

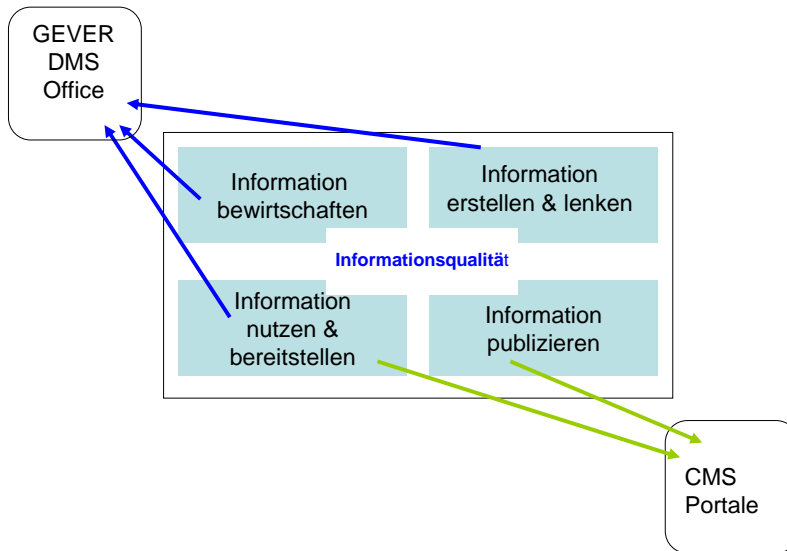


Abbildung 3: IT-Instrumente zur Unterstützung des Information Life Cycle

4 Abläufe und Zuständigkeiten beim Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ

Das Öffentlichkeitsgesetz und die dazugehörige Verordnung legen eine generelle Regelung der Abläufe bei der Gesuchsbehandlung und bei allfälligen Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren fest. Die von Gesetz und Verordnung vorgegebenen Verfahrensabläufe und Fristen sind in den Anhängen 2-4 in Form von Diagrammen dargestellt.

Da das Gesetz eine Vielzahl von Organisationseinheiten betrifft, die alle über unterschiedliche organisatorische und technische Voraussetzungen verfügen, ist eine Konkretisierung dieser Regelungen, insbesondere die Zuweisung bestimmter Verantwortlichkeiten durch die betroffenen Verwaltungseinheiten an bestimmte Stellen erforderlich. Eine solche Konkretisierung kann in einzelnen Fällen durch das Departement vorgenommen werden, in der Regel werden jedoch die Generalsekretariate und die Ämter die internen Abläufe und Zuständigkeiten jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich "massgeschneidert" definieren müssen.

Zu diesem Zweck wird es sich empfehlen, eine entsprechende Weisung zu erlassen. Diese Weisung sollte mindestens die folgenden Punkte regeln:

- Zuständigkeit für die Entgegennahme von Gesuchen;
- Zuständigkeit für den Entscheid über die Zugangserteilung;
- Koordinationsmechanismen;
- Verrechnung von Gebühren.

Weitere Einzelheiten gehen aus Empfehlung 8 hervor.

5 Empfehlungen

Im Folgenden wird eine Anzahl von Empfehlungen an die Verwaltungseinheiten formuliert. Diese Empfehlungen geben Hinweise darauf, welche Punkte für eine *rechtskonforme und wirtschaftliche Umsetzung* des BGÖ beachtet werden sollten.

5.1 Grundlagen

Empfehlung 1: Gewährleisten einer rationellen und gesetzeskonformen Aktenführung

Grundsätze, Vorgaben und Umsetzungshilfen

Damit ein rascher, kostengünstiger und zuverlässiger Zugriff auf amtliche Dokumente möglich ist und diese im Rahmen des gesetzlichen Anspruchs nach BGÖ bereitgestellt werden können, müssen die entsprechenden Unterlagen im Rahmen der Geschäftsbearbeitung systematisch erzeugt, kontrolliert bewirtschaftet und strukturiert in Dossiers abgelegt werden.

Grundsätze eines rechtskonformen Informationsmanagements (nach ISO 15489)

1. Informationsmanagement ist Chefsache
2. Organisation und Zuständigkeiten im Amt sind durchgängig geregelt
3. Die Abläufe und Verfahren sind definiert und umgesetzt. Die Umsetzung wird regelmässig überprüft
5. Die Geschäftstätigkeit wird systematisch aufgezeichnet (Aktenführungspflicht)
4. Unterlagen werden über den gesamten life cycle eines Geschäfts systematisch und sicher bewirtschaftet.

Nachfolgende, gesetzlichen Vorgaben und Umsetzungshilfen beschreiben die Anforderungen an die Organisation und die Verfahren der Aktenführung und geben Hinweise zu deren Umsetzung:

Weisungen über die Aktenführung (zu V RVOG)	Die Weisungen beschreiben die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Aktenführung
Verordnung und Weisung zum Archivierungsgesetz (BGA)	Vorgabe zur Anbietung, Bewertung und Ablieferung von Unterlagen an das Schweiz. Bundesarchiv.
ISO 15489 Records Management (Standard P024)	Die Aktenführung nach ISO15489 stellt ein ganzheitlicher Ansatz zur zweckmässigen Umsetzung der gesetzlich verlangten Aktenführungspflicht dar [vgl. P024 ISO 15489 Records Management]. ISO 15489 konkretisiert die organisatorischen Massnahmen und Verfahren und enthält Empfehlungen zu den notwendigen Infrastrukturen und technischen Hilfsmitteln.
Die Aktenführung Arbeitshilfe des Schweiz. Bundesarchiv	Die Arbeitshilfe beschreibt die Funktion der Aktenführung für die Geschäftstätigkeit und enthält organisatorische Vorgehensvorschläge zur Umsetzung in einem Amt

<u>Organisationsvorschriften</u> Arbeitshilfe des Schweiz. Bundesarchiv	Die Organisationsvorschriften regeln in einem Amt auf verbindliche Weise die Zuständigkeiten und Abläufe bei der Aktenführung. Die Arbeitshilfe zeigt auf, wie die Entwicklung und Einführung der Organisationsvorschriften praktisch angegangen werden kann.
<u>Das Ordnungssystem</u> Arbeitshilfe des Schweiz. Bundesarchiv	
Records Management Policy eCH0028 Arbeitshilfen Records Management	Musterpolicy zu Records Management, wie sie auf Stufe Geschäftsleitung für ein Amt erlassen werden könnte.
<u>Informatikstandards des Bundes</u>	Die GEVER-Standards definieren Produkte, Funktionen und Metadaten zur elektronischen Aktenführung und Geschäftsverwaltung.

Standardisierte Anwendung zur elektronischen Aktenführung und Geschäftskontrolle

Zur Unterstützung eines professionellen Informationsmanagements in einer elektronischen Arbeitsumgebung wurden beim Bund eine Standard-Geschäftsverwaltungs-Anwendung (GEVER) definiert. Diese standardisierte Anwendung (Produkt „Fabasoft eGOV-Suite“) unterstützt die organisatorische und verfahrensmässige Umsetzung der elektronischen Aktenführung. GEVER-Einführungen sind nicht reine Informatikprojekte, sondern beinhalten einen starken organisatorischen Kern.

- Über die wichtigsten Themen und Aspekte der GEVER beim Bund informiert das [GEVER Net](#) des ISB.

5.2 Information über verfügbare Information

Empfehlung 2: Bundesverwaltungsweite Informationsstrukturen nutzen und bedienen

Eine Anzahl von Informationen über das Zugangsrecht nach BGÖ im allgemeinen sowie über verfügbare Dokumente wird bereits auf übergeordneter Ebene vermittelt.

- Eine einheitliche Information der Bürgerinnen und Bürger über ihr Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ wird über einen zentralen Website des EDSB erfolgen (FAQ, diverse Hinweise zum Geltungsbereich und zur Anwendung des Gesetzes etc.). Die Ämter werden auf diesen Website verweisen können.
- Eine neue Suchmaschine soll die Auffindbarkeit von Dokumenten auf den Websites der gesamte Bundesverwaltung erleichtern: Im Rahmen des **Projekts "Besser suchen, schneller finden"** soll die heutige bundesweite Suchmaschine "Altavista" abgelöst werden. Es soll eine Such-Infrastruktur aufgebaut werden, die den heutigen Anforderungen gerecht wird, ausbaufähig ist und in Etappen realisiert werden kann. Die Suchfunktion soll sprachübergreifend und flächendeckend alle Inhalte erschliessen und auch spezielle Datenbestände erfassen oder zumindest auf den spezifischen Suchzugang verweisen. Die neue Suchinfrastruktur sollte bis Ende 2005 stehen. Die Bundeskanzlei arbeitet gegenwärtig namentlich an einem Standard für Metadaten.

- Auf Bundesebene bestehen verschiedene zentrale Gefässe, die für die Veröffentlichung von amtlichen Dokumenten genutzt werden können. Für Rechtstexte (Rechtsetzung und Rechtsanwendung) bietet das KAV den zentralen Zugang.

Empfehlung 3: Aktive Veröffentlichung ausgewählter Dokumente

Grundsätze

Das BGÖ sieht vor, dass mit der Publikation eines Dokuments in einem amtlichen Publikationsorgan oder im Internet der Zugangsanspruch erfüllt ist. Daher trägt eine möglichst umfassende aktive Publikation wichtiger Dokumente wesentlich zu einer rationellen Umsetzung des Gesetzes bei.

Für die Bestimmung von Dokumenten zur aktiven Veröffentlichung könnten etwa folgende Kriterien definiert werden:

- Grosse Bedeutung des Dokuments für ein Geschäft (wichtige Entscheidungsgrundlage, "Meilenstein");
- das Dokument enthält keine Personendaten (oder es liegt die Zustimmung der Betroffenen zur Veröffentlichung vor) oder andere sensible Angaben (vgl. die Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ)²;
- der Veröffentlichung stehen keine besonderen gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen oder urheberrechtliche Bestimmungen entgegen³.

Weitere Aspekte, die bei der Internetpublikation ebenfalls von Bedeutung sein können:

- Wer entscheidet, wie lange ein Dokument publiziert bleibt?
- Wo wird erfasst, zu welchem Zeitpunkt ein Dokument publiziert wurde (dieser Punkt ist besonders dann von Bedeutung, wenn ein Dokument verbindliche Anweisungen an bestimmte Personen oder Gruppen enthält)?
- Wie wird sichergestellt, dass ein publiziertes Dokument der aktuellsten Fassung entspricht?

Verschiedene Publikationskanäle

Zentrale Internetgefässe (durch die Bundeskanzlei betrieben)

- Presseportal: Mit dem Presseportal soll den schweizerischen und ausländischen Medienschaffenden ein zentraler Zugang zu den für sie relevanten Informationen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung angeboten werden. Die Pressedienste der Bundesverwaltung erhalten ihrerseits die Möglichkeit, mit den Medienschaffenden in direkten Kontakt zu treten. Kernpunkt des Presseportals ist der Newsservice Bund: Über eine standardisierte Schnittstelle soll es in Zukunft möglich werden, die Pressemitteilungen einfacher auf Fremdsysteme (zum Beispiel Content Management Systeme, Nachrichtenagenturen oder öffentliche News-Dienste) zu übertragen.
- "Schnellpublikation" auf www.vpb.admin.ch: die zentrale Ablage für Dokumente der Rechtspraxis. Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, Weisungen, Rechtsgutachten, Expertenberichte zur Rechtsentwicklung, Gerichtsurteile über die Verwaltungspraxis werden – nach Behörde gegliedert – in (anonymisierter) Rohform innert 2 Tage im Internet publiziert und können mittels rechtsspezifischer Suchmaschine (nicht zu verwechseln mit

² Vgl. dazu "Leitfaden und Checkliste für die Gesuchsbehandlung" (Ziff. 3) und "Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen" (Ziff. 3.2).

³ Vgl. dazu "Leitfaden und Checkliste für die Gesuchsbehandlung" (Ziff. 1.6) und "Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen" (Ziff. 3.4).

dem allgemeinen Searching) gefunden werden. Eine Auslese von Grundsatzdokumenten kann mittels spezieller Deskriptoren im Schlagwort- und Gesetzesregister gesucht werden. Ende Oktober 2005 findet die Inbetriebnahme der neuen Anliefer- und Publikationsinfrastruktur statt. Weitere Informationen bei jaac.vpb@bk.admin.ch.

Dezentrale Internetgefässe

Hier stehen die Departements- und Amtswebsites im Vordergrund. Besonderes Augenmerk ist auf eine übersichtliche Strukturierung der Information zu verwenden.

Technische Anforderungen für die Publikation ergeben sich namentlich aus den Weisungen des Webforums des Bundes (<http://www.bk.admin.ch/ch/d/webforum/d/weisungen.html>).

Weitere bereits bestehende Strukturen

- Bibliotheken: So genannte "graue Literatur" sollte auch über Bibliotheken, insb. die Eidg. Parlaments- und Zentralbibliothek (EPZB) zugänglich gemacht werden. Dies hat insbesondere den Vorteil, dass die betreffenden Dokumente über den Bibliothekskatalog recherchierbar werden und langfristig verfügbar sind. Als "graue" Literatur gelten: Expertenberichte; wissenschaftliche Studien; jährlich wiederkehrende Berichte (z.B. Bericht über die innere Sicherheit); Dokumente, die Medienschaffenden anlässlich von Pressekonferenzen abgegeben werden; interne Gutachten zu einzelnen Fragen; Vernehmlassungsunterlagen; andere Dokumente, die von den zuständigen Stellen als wichtig erachtet werden. Solche Dokumente sind auch nach dem Abschluss eines Geschäfts weiterhin von Bedeutung und sollten der EPZB in Papierform (2 Exemplare) und elektronisch zur Verfügung gestellt werden.
- Bundesarchiv.
- Vertrieb über das Bundesamt für Bauten und Logistik.

Empfehlung 4: Aktive Veröffentlichung von Informationen, die auf die verfügbaren Dokumente hinweisen

Das Öffentlichkeitsgesetz verpflichtet die Behörden, die Gesuchstellenden bei der Suche nach Dokumenten zu unterstützen. Die Veröffentlichung von "Metainformationen" wird dazu beitragen, dass der diesbezügliche Aufwand gering gehalten werden kann. Grosse Bedeutung wird der Verfügbarkeit von Informationen über Zuständigkeiten der Ämter und von ihnen bearbeitete Geschäfte zukommen. Der Entwurf zur VBGÖ sieht diesbezügliche Verpflichtungen vor, insb. die Verpflichtung zur Publikation von Informationen über Aufgabenbereiche, Dossiers, Geschäfte (z.B. Veröffentlichung der Organisationsverordnung, Organigramm, Jahresziele etc.) auf dem Internet.

Aufgrund dieser Informationen kann sich der Bürger ein genaueres Bild von den Aufträgen und Tätigkeitsbereichen einer bestimmten Verwaltungseinheit machen und gezielt nach verfügbaren Dokumenten zu einem bestimmten Geschäft nachfragen.

Damit der Zugang zu Unterlagen zu einem Geschäft möglich ist, sollten Informationen zur Ablage der Verwaltungseinheit bereitgestellt werden. Das Ordnungssystem und die Dossierablage geben Auskunft über konkret bearbeitete Geschäftsfälle einer Verwaltungseinheit. Inhaltslisten zu Dossier enthalten die zu einem Geschäftsfall erstellten und empfangenen Dokumenten, die auch öffentlich eingesehen werden können.

Es wird empfohlen auf Stufe Ordnungsposition, Dossier oder Subdossier Eigenschaften zu setzen, wonach die zu einem Geschäft entstehenden und bestehenden Unterlagen grund-

sätzlich nach BGÖ einsehbar sind bzw. nicht einsehbar sind. Dies erlaubt es dann bei einem konkreten Einsichtgesuch zuverlässiger auf Stufe Unterlage zu entscheiden, ob diese öffentlich gemacht werden kann oder nicht.

Empfehlung 5: Auffindbarkeit von Dokumenten sicherstellen

Die leichte Auffindbarkeit und Zugänglichkeit zu den Unterlagen muss durch geeignete organisatorische und technische Massnahmen sichergestellt werden. Eine wesentliche Voraussetzung ist die Umsetzung der organisatorischen Mindestanforderungen an die Aktenführung im Amt (siehe Empfehlung 1), die u.a. beinhaltet

- Die systematische Aufzeichnung und Registrierung von geschäftsrelevanten Unterlagen
- Die Ablage der Unterlagen in Dossier auf der Grundlage eines einheitlichen Ordnungssystems.

Das BGÖ ermöglicht den Zugang auf Unterlagen, die seit seiner Inkraftsetzung erstellt wurden. Aufgrund der flächendeckenden Verbreitung von Mitteln der elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologie beim Bund werden diese Unterlagen in der Regel elektronisch erstellt und abgelegt. Die Standardbüroautomation (Office, Windows-Ablagen) unterstützt eine rechtskonforme Aktenführung allerdings nur rudimentär. Es wird deshalb empfohlen, die Amtsunterlagen mittels der elektronischen Geschäftsverwaltungs-Anwendung (GEVER) zu bewirtschaften.

Der GEVER-Ansatz bringt für die Umsetzung des BGÖ folgende Vorteile

- Amtliche Unterlagen werden systematisch angelegt und strukturiert abgelegt (Ordnungssystem, Dossierablage).
- Das Ordnungssystem und die Dossierablage strukturiert das Geschäft: Geschäfte mit einsehbar resp. nicht einsehbar Dokumenten können übergreifend definiert werden. Die Eigenschaften werden auf die darin enthaltenen Unterlagen vererbt. Es kann somit rascher und konsistenter entschieden werden, welche Unterlagen der Zugänglichkeit nach BGÖ unterliegen.
- Unterlagen (und damit auch amtliche Dokumente) werden in ihrem Geschäftskontext verwaltet (Dossier und Ordnungssystem) dadurch ist auch ersichtlich, ob ein Geschäft klassifiziert ist oder schützenswerte Personendaten enthält.
- Die GEVER stellt eine Vielzahl von Findmitteln bereit: Amtliche Dokumente können über Metadaten des Ordnungssystem, der Dossierablage, der Unterlagen gesucht und aufgefunden werden. Ebenfalls ist eine Volltextsuche auf Dokumentenebene möglich.
- Inhaltslisten zu Dossier können erzeugt, bearbeitet, ausgedruckt und publiziert werden („Register“).
- Über die Funktionen der Geschäftskontrolle und Ablaufsteuerung unterstützt die GEVER die Ämter bei der rationellen und termingerechten Bearbeitung der Zugangsgesuche.

5.3 Zuständigkeiten und Abläufe

Empfehlung 6: Koordination zwischen aktiver und passiver Information gewährleisten

Besondere Bedeutung im Rahmen der Festlegung der Zuständigkeiten kommt der Rolle der Informationsdienste und Webverantwortlichen zu. Zu berücksichtigen ist, dass in bestimmten Fällen die Koordination von passiver Information (Herausgabe eines Dokuments nach BGÖ) mit aktiver Information erforderlich sein kann. Es ist z.B. denkbar, dass es sinnvoll ist, in bestimmten Fällen ein Dokument gleichzeitig mit seiner Zugänglichmachung nach BGÖ auf Internet zu publizieren; allenfalls auch zusammen mit weiteren, damit zusammenhängenden Dokumenten. In besonderen Fällen kann auch eine Begleitung der Herausgabe durch Erläuterungen oder durch Hinweise auf weitere Dokumente erforderlich sein, damit der Kontext gewahrt bleibt.

Dieser Zusammenhang zwischen aktiver und passiver Information ist insbesondere dann offensichtlich, wenn Anfragen von Medienschaffenden eingehen. Bei der Konkretisierung der Abläufe sollte daher vorgesehen werden, dass die für die Herausgabe von Unterlagen zuständigen Stellen Anfragen von Medienschaffenden jeweils dem für sie zuständigen Informationsdienst melden. Das weitere Vorgehen wird dann in Zusammenarbeit mit dem Informationsdienst festgelegt.

Empfehlung 7: Verrechnung

Das Öffentlichkeitsgesetz sieht in Artikel 17 Absatz 1 vor, dass für den Zugang grundsätzlich eine Gebühr erhoben wird. Hierbei geht es nicht darum, zusätzliche Einnahmequellen für die Verwaltung zu generieren, sondern die effektiv anfallenden Kosten nach dem Verursacherprinzip zu überwälzen. Dadurch wird auch erreicht, dass die Verwaltung nicht mit ungerechtfertigten Anfragen übermässig belastet und in der Erfüllung ihrer Kernaufgaben behindert wird.

In Rechnung gestellt werden können der Arbeitsaufwand für die Gesuchsbehandlung sowie anfallende Spesen (insb. Kopierkosten).

Verrechnungsprozess

Da in der Bundesverwaltung keine Infrastruktur für eine zentrale Rechnungsstellung besteht, die im Rahmen des BGÖ genutzt werden könnte, sind die Amtsstellen selber dafür verantwortlich, die entsprechenden Prozesse zu definieren. Hierbei ist neben der eigentlichen Rechnungsstellung auch zu berücksichtigen, dass die Antragssteller informiert werden müssen, wenn die voraussichtlichen Kosten Fr. 200.- überschreiten (Art. 17 Abs. 2 E-VBGÖ). Die gebührenpflichtige Person hat anschliessend 10 Tage Zeit, das Gesuch zurückzuziehen.

Idealerweise können die zuständigen Sachbearbeiter die notwendigen Rechnungen direkt in der Finanzsoftware erfassen. Falls dies nicht vorgesehen ist, könnte als möglicher Standardablauf vorgesehen werden, dass die zu verrechnenden Unterlagen den Finanzdiensten zugestellt werden, welche die Rechnung produzieren und zusammen mit den Kopien an die Gesuchsteller versenden.

Kleinbeträge

Die administrativen Aufwände zur Erstellung einer Rechnung und zur Nachverfolgung des Zahlungseinganges bzw. das Mahnwesen sind nicht zu unterschätzen. Entsprechend sieht die Verordnung vor, dass auf eine Erhebung der Gebühren verzichtet wird, wenn die Kosten der Gebührenerhebung den Gebührenbetrag übersteigen. Die administrativen Aufwände hängen stark von den internen Prozessen einer Organisationseinheit ab. Als Richtwert lässt sich festhalten, dass für Zugangsgesuche nach BGÖ Beträge ab Fr. 50.- verrechnet werden

sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine einheitliche Praxis Mehraufwand in Form von Rückfragen verhindern kann.

Rechnungsstellung, Porto, Versand und Mehrwertsteuer

Für die Zahlungsfristen und das Mahnwesen ist Art. 12 der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllGV) massgeblich. Demnach beträgt die Zahlungsfrist 30 Tage ab Rechnungsstellung. Nach Ablauf der Zahlungsfrist wird der gebührenpflichtigen Person mit eingeschriebenem Brief eine Nachfrist von 20 Tagen gewährt mit dem Hinweis, dass nach Ablauf dieser Nachfrist die EFV mit dem Eintreiben der Forderung beauftragt wird. Mit dem Ansetzen der Nachfrist wird die gebührenpflichtige Person in Verzug gesetzt. Der Verzugszins beträgt fünf Prozent.

Um auch bei der Verrechnung der administrativen Aufwände gegenüber den Gesuchstellern ein möglichst einheitliches Vorgehen der Verwaltung sicher zu stellen, schlagen wir folgendes Vorgehen vor: Beim Versand der Unterlagen im Inland (inkl. Fürstentum Liechtenstein) werden keine Porto- und Versandgebühren verrechnet. Beim Versand der Unterlagen ins Ausland wird pauschal ein Betrag von CHF 10.-- in Rechnung gestellt.

Reduktion bei Zugangsverweigerung

Gemäss der Verordnung können die Gebühren reduziert oder erlassen werden, wenn der Zugang zu den Dokumenten verweigert wird. Um auch hier ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung zu gewährleisten, sollten die Gebühren bei einer Verweigerung des Zuganges um mindestens 25 % reduziert werden.

Verzicht auf Gebührenerhebung

Auf eine Gebührenerhebung sollte gemäss der Allgemeine Gebührenverordnung verzichtet werden, wenn:

- Anfragen von interkantonalen Organen, Kantonen und Gemeinden vorliegen;
- ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht;
- Bedürftigkeit der gebührenpflichtigen Person gegeben ist.

Empfehlung 8: Klare Regelung der Zuständigkeiten und Abläufe

Für die Regelung der Zuständigkeiten und der Einzelheiten des Verfahrens wird es erforderlich sein sein, auf Amtsstufe (ev. auf Departementsstufe) eine Weisung zu erlassen.

Insbesondere aus den vorgangehenden Empfehlungen ergibt sich, dass eine solche Weisung namentlich folgende Punkte umfassen sollte:

- **Formelle Anforderungen an die Kennzeichnung von amtlichen Dokumenten:**
 - AutorIn, Datum, Status (in Ausarbeitung, fertig gestellt),
 - Zugänglichkeit nach BGÖ (zugänglich; Zugänglichkeit zu prüfen; nicht zugänglich; zugänglich erst nach Zeitpunkt t; bereits einmal zugänglich gemacht).

Allfällige Vorschriften zu diesen Punkten sind übereinstimmend mit den Anforderungen an Aktenführungssysteme auszugestalten. Lösungen wie GEVER dürften diesen Punkt hinfällig werden lassen.

- **Entgegennahme von Gesuchen:** Grundsätzlich sind drei Ansätze bezüglich der Entgegennahme von Gesuchen denkbar:
 - Zentral, über eine bestimmte Stelle;
 - teilweise dezentral, d.h. eine bestimmte Stelle pro nachgeordneter Organisationseinheit (z.B. pro Abteilung; pro Tätigkeitsbereich);
 - denkbar ist auch eine vollständig dezentrale Entgegennahme von Gesuchen, durch jeweils für ein Geschäft zuständige Sachbearbeitende. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei diesem Ansatz Probleme mit der Koordination (vgl. Empfehlung 6) und der Kohärenz der Umsetzung auftreten könnten.

Darüber hinaus zu regeln wären allfällige weitere praktische Modalitäten der Entgegennahme (Erfassung mit Formular; ggf. Weiterleitung zur Bearbeitung).

- **Summarische Vorprüfung** (Genauigkeit des Gesuchs, voraussichtlicher Aufwand, voraussichtliche Kosten): Wer ist zuständig? Die entgegennehmende, die entscheidungsbefähigte oder ev. eine dritte Stelle?
- **Entscheid über Zugangserteilung:** Die Kompetenzzuteilung an bestimmte Funktionsträger kann differenziert werden nach:
 - Aufgabengebieten;
 - Organisationseinheiten;
 - Kategorien von Dokumenten.

Die Weisung kann die Kompetenzen fest zuweisen (Matrix) oder die Möglichkeit offen lassen, dass die Kompetenz weiter nach unten delegiert wird.

- **Vertretung der Verwaltungseinheit im Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren**
- **Koordinationsmechanismen:**
 - Information von Informationsdiensten: In welchen Fällen?
 - Orientierung weiterer, mitinteressierter Stellen (z.B. Amtsdirektion, Departement): In welchen Fällen? Zu welchem Zeitpunkt?
- **Rechnungsstellung:**
 - Wer stellt Rechnungen aus und überwacht Zahlungen;
 - Wann wird generell auf Rechnungsstellung verzichtet (z.B. keine Rechnungsstellung, wenn Kosten unter Fr. 100.-)

Je nach Konzept der Umsetzung kann es sinnvoll sein, in einer solchen Weisung auch noch andere Aspekte des Informationsmanagement zu regeln (vgl. Empfehlung 1).

6.6.2005

Anhang I: Begriffe

Unterlagen (BGA, V RVOG)

Nach [Art 3, Ziffer 1 des Archivierungsgesetzes](#) (BGA) sind

- „*Unterlagen* [...] alle aufgezeichneten Informationen, unabhängig vom Informationsträger, welche bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Bundes empfangen oder erstellt worden sind, sowie alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten, die für das Verständnis dieser Informationen und deren Nutzung notwendig sind“.

Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten (DSG)

Personendaten und besonders *schützenswerte Personendaten* nach [Art. 3. des Datenschutzgesetzes](#), die von Bundesstellen erstellt werden, fallen unter den Begriff der Unterlagen nach [Art 3, Ziffer 1 des Archivierungsgesetzes](#) (BGA).

Gemäss [Art.3 des Datenschutzgesetzes](#) (DSG) gelten

- *als Persondaten* „alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen“.
- *Besonders schützenswerte Personendaten* enthalten Daten über
 1. die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten,
 2. die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit,
 3. Massnahmen der sozialen Hilfe,
 4. administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen“

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ([Art.3 BGÖ](#)), die persönliche Daten des Gesuchstellers oder des Gesuchstellerin enthalten, richtet sich nach dem [DSG](#).

Amtliche Dokumente – Nicht amtliche Dokumente (BGÖ)

Ein "amtliches Dokument" im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes ist jede aufgezeichnete Information, die im Besitz einer Behörde ist, welche dieses Dokument selbst erstellt oder von Dritten (nicht dem BGÖ unterstehenden Stellen oder Personen) zugestellt erhalten hat. Ein Dokument ist nur dann ein "amtliches Dokument", wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Ebenfalls als amtliche Dokumente gelten Dokumente, welche durch einen einfachen elektronische Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Somit kann das Recht auf Zugang erfordern, dass einfache Datenbankabfragen durchgeführt werden.

Folgende Kategorien von Dokumenten sind *keine* "amtlichen" Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes; sie sind daher nicht nach den Regeln dieses Gesetzes zugänglich:

- Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden: z.B. Landkarten, meteorologische Daten, gewisse Geodaten. Unter diese Kategorie fallen auch diejenigen Informationen bzw. Daten, die unmittelbar der Herstellung von Produkten dienen.
- Dokumente die nicht fertig gestellt sind: Als fertig gestellt gelten namentlich Dokumente, die unterzeichnet sind, die einem verwaltungsinternen Adressaten (Vorgesetzte/r) über-

geben wurden oder die einer anderen Behörde oder verwaltungsexternen Stelle zur Kenntnis gebracht wurden.

- Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind: Es sind dies einerseits persönliche Dokumente, die sich zwar am Arbeitsplatz befinden, die aber nichts mit den dienstlichen Aufgaben zu tun haben (z.B. persönliche E-Mails, Bilder, Bücher), andererseits Notizen, Entwürfe etc., die lediglich dem persönlichen Gebrauch oder dem Gebrauch eines eng beschränkten Personenkreises (z.B. Projektteam) dienen.

Ordnungssystem, Ablage und Dokumentenregister

Gemäss den [Weisungen über die Aktenführung](#), die sich auf [Artikel 22](#) sowie auf [Art. 30, Ziffer k der V RVOG](#) stützen, müssen sämtliche (dokumentenbezogenen) *Unterlagen* registriert, d.h. in einem *Dossier* abgelegt werden, wobei das *Dossier* auf der Basis eines gültigen Ordnungssystems („Registraturplan“) der Verwaltungseinheit erstellt und bewirtschaftet wird. Dabei widerspiegelt das *Ordnungssystem* die Aufgaben der Verwaltungseinheit, während das *Dossier* resp. die zum *Ordnungssystem* gebildete Dossierablage den konkreten Geschäftskontext einer *Unterlage* anzeigt. *Ordnungssystem* und Dossierbildung sind grundlegend für das life cycle Management (Aufbewahrung und Archivierung) der Verwaltungsunterlagen. Gleichzeitig ermöglichen sie auch ein geschäftsbezogenen Zugang zu den Verwaltungsunterlagen (Findmittel).

Dokumentenregister gemäss BGÖ ersetzen weder die von den [Weisungen über die Aktenführung](#) vorgegebene Ablageorganisation noch die obligatorische Registrierung der Verwaltungsunterlagen im Rahmen der Aktenführung. *Dokumentenregister* stellen (optionale) Listen oder Verzeichnisse zu den in der Ablage der Verwaltungseinheit registrierten *Unterlagen* dar. *Dokumentenregister* referenzieren in jedem Fall nach den Verfahrensvorgaben V RVOG registrierte *Unterlagen*.

Dokumentenregister nach BGÖ in elektronischen Aktenführungssystem (GEVER) rasch und kostengünstig erzeugt werden.

Anhang II: Ablaufdarstellungen

Vgl. separate Dokumente