

# Verschl

Eigentlich ist die Regierung gegenüber  
Doch in Basel werden Unterlagen schneller

Jonas Hoskyn

Wie gut funktionieren die Polizeimassnahmen rund um den Hotspot Dreirosen? Welche Massnahmen greifen, wenn es in Basel zu einer Strommangelage kommt? Solche Fragen und Themen sind von öffentlichem und politischem Interesse. Und zu beiden liegen Berichte der zuständigen Abteilungen in der Basler Verwaltung vor. Nur: Was in diesen Berichten steht, bleibt Verschlussache. Grund dafür ist die restriktive Praxis der Basler Regierung im Umgang mit Dokumenten aus der Verwaltung.

Rückblende: Vor rund zwanzig Jahren gab es einen gesetzlichen Paradigmenwechsel, wie der Zugang zu amtlichen Dokumenten geregelt ist. Das Geheimhaltungsprinzip wurde vom Öffentlichkeitsprinzip abgelöst. Das heisst: Jede Person hat grundsätzlich Anspruch darauf, amtliche Dokumente einzusehen und sich so selbst über die Arbeit der Behörden zu informieren. Damit soll die Tätigkeit der Verwaltung gefördert werden.

Allerdings gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht uneingeschränkt: Steht eine Anfrage im Widerspruch zu öffentlichen oder privaten Interessen, muss im Einzelfall abgewogen werden, ob und wie mit den entsprechenden Unterlagen verfahren wird. Als Gründe sind etwa der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung oder die innere oder äussere Sicherheit genannt, also beispielsweise bei Fragen der Landesverteidigung oder beim Schutz der ausserpolitischen Interessen.

## Im Prinzip ist alles öffentlich, aber es gibt Ausnahmen

In der Folge haben fast alle Kantone ein eigenes Öffentlichkeitsgesetz erlassen, Bern bereits 1994, als letzte vor wenigen Monaten Luzern und Nidwalden. Das Basler Informations- und Daten-

## Öffentlichkeitsgesetz und Journalismus

Am Ufer des Bodensees tritt giftiger Schaum aus einem Abwasserschacht. Dabei gelangen krebserregende Chemikalien in Europas grössten Trinkwasserspeicher. Diesen Umweltskandal enthüllte vergangene Woche die «Schweiz am Wochenende». Grundlage dafür waren unter anderem Akten der St. Galler Behörden, die vor Bundesgericht erstritten werden mussten.

Medienanfragen mit Berufung auf das Öffentlichkeitsgesetz nahmen zuletzt stark zu. Laut der Plattform Öffentlichkeitsgesetz.ch setzten im vergangenen Jahr Journalistinnen und Journalisten aus insgesamt 52 Redaktionen 179 Beiträge um – so viele wie noch nie. Dabei wurde etwa die Lobbyarbeit der Treibstoffimporteure gegen die CO<sub>2</sub>-Kompensationssätze nachgezeichnet. Andere Artikel befassten sich mit der Vertrauenskrise beim Nachrichtendienst des Bundes und mit dem Ringen um die richtige ausserpolitische Haltung im Ukraine-Krieg. (hys)

schutzgesetz (IDG) wurde 2010 beraten. «In einem demokratischen Staat ein riesiger Meilenstein», meinte die damalige SP-Grossrätin und heutige Basler Regierungsrätin Tanja Soland im Basler Parlament. «Die Verwaltung muss umdenken. Das Prinzip wird vollkommen umgedreht. Alles ist öffentlich und alles darf eingesehen werden. Wenn die Verwaltung sagt, dass dies nicht geht, dann muss sie begründen, weshalb das nicht geht.»

Inhaltlich ähneln sich die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze stark. Grosse Unterschiede gibt es allerdings bei den dazugehörigen Verordnungen, also bei den konkreten Regeln, wie das Gesetz in der Praxis anzuwenden ist. Dazu muss man wissen: Gesetze werden von der Legislative, also vom Parlament, verabschiedet, Verordnungen von der Exekutive, von der Regierung. Über die Herausgabe von angeforderten Unterlagen entscheidet dann in erster Instanz die Verwaltung. Dabei wird auf Gebühren verzichtet, obwohl es rechtlich möglich wäre. Soll ein Fall zweitinstanzlich vom Appellationsgericht beurteilt werden, wird's aber schnell teuer.

## Diskussion in Regierung soll vertraulich bleiben

In Basel-Stadt und Baselland hat man sich für einen sehr restriktiven Weg entschieden. In der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) des Kantons Basel-Stadt findet sich folgende Bestimmung: «Es besteht kein Recht auf Zugang zu den Beschlussentwürfen und Berichten, welche die Departemente und die Staatskanzlei im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erstellen.» Eine vergleichbare Formulierung hat auch Baselland gewählt.

Begründet wird dies mit dem Kollegialitätsprinzip, also dem Grundsatz, dass in einer Regierung Parteipolitik in den Hintergrund treten und man gemeinsam Lösungen suchen soll, die dann geschlossen als Gremium vertreten werden. Grundlage dafür ist der im Gesetz erwähnte Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde. Die Beratungen sollen nicht gestört oder beeinflusst werden können. Das Spezielle: In Basel versteht man diesen Paragraphen auch rückwirkend. Wenn Berichte oder Protokolle später veröffentlicht werden, könnten Rückschlüsse auf die Diskussion innerhalb des Kollegiums gezogen werden, so die Befürchtung der Regierung. Und aus Angst, unerwünscht ins Scheinwerferlicht zu geraten, würden sich auch in der Verwaltung immer weniger Personen trauen, ihre Meinung zu äussern.

Rückendeckung hat die Basler Verwaltung dabei vom Appellationsgericht. Dieses beschäftigte sich vor vier Jahren mit dem Gesuch des Basler Onlinemediums «Primenews», das Einsicht in die Sitzungsprotokolle und die dazugehörigen Berichte im Zusammenhang mit der Absage der Fasnacht während der Coronapandemie 2020 verlangt hatte. Das Gericht urteilte, dass die öffentlichen Interessen an der vollständigen Geheimhaltung das Informationszugangsinteresse klar über-

wiegen würden, «weil sich die Mitglieder des Regierungsrats in den Berichten ihrer Departemente nicht mehr frei äussern könnten, wenn sie damit rechnen müssten, dass diese nachträglich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden».

## Deutliche Unterschiede zu anderen Kantonen

Wie restriktiv die Basler Bestimmungen sind, zeigt auch ein Vergleich mit den Verordnungen anderer Kantone. So sieht der Kanton Bern Einschränkungen vor, wenn «durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen und dergleichen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde». Deutliche Unterschiede werden auch sichtbar im Vergleich mit der Verordnung des Kantons Aargau. Dort ist die Rede davon, dass die «Handlungsfähigkeit des Regierungsrats nicht schwerwiegend» beeinträchtigt werden soll.

Warum die beiden Basel sich für eine derart eingeschränkte Variante des Öffentlichkeitsprinzips entschieden haben, lässt sich nur schwer rekonstruieren. Schon in ihrem Ratschlag hielt die Regierung fest, dass verwaltungsinterne Mitberichte weder vorgängig noch nachträglich dem Zugang offen stehen sollen. Dem Vernehmen nach haben persönliche Konstellationen in den damaligen Kantonsregierungen eine Rolle gespielt. Auch das damals aufgeheizte Klima in der Basler Medienlandschaft, namentlich mit der «Basler Zeitung» unter dem damaligen Chefredaktor Markus Somm, dürfte einen Einfluss gehabt haben.

## Keine Differenzierung oder Einzelfallprüfung

«Ich kann mir vorstellen, dass die Verwaltung damit auch etwas Mühe und Ängste hat», meinte Tanja Soland schon 2010 im Parlament bei der Bera-

«Ich kann mir vorstellen, dass die Verwaltung auch etwas Mühe und Ängste hat.»



Tanja Soland  
2010 als SP-Grossrätin

Die Basler Verwaltung ist deutlich zurückhaltender mit der Herausgabe von Akten als andere

lung des Basler Öffentlichkeitsgesetzes. Und der damalige LDP-Grossrat André Auderset erweist sich im Nachhinein schon fast als Prophet: «Hier wird ein Gesetz nicht die absolute Lösung sein, sondern die Praxis der Verwaltung und die Bereitschaft der Verwaltung, dies auch umzusetzen.»

Und diese ist ebenfalls sehr restriktiv. Alles, was irgendwann im Umfeld eines Regierungsgeschäfts verfasst wurde, erhält den Stempel «vertraulich» – darunter eine Vielzahl an Unterlagen, die völlig unbestritten sind und keine Rückschlüsse auf die Vorgänge innerhalb der Regierung zulassen. Der entsprechende Paragraph gelte «absolut», so die Regierung. Eine Differenzierung oder Einzelfallprüfung hält man nicht für notwendig – auch das ein entscheidender Unterschied zu anderen Kantonen.

So haben etwa die Kantone Zürich und Solothurn eine Einzelfallprüfung explizit in der Verordnung festgehalten. Auch diesen Punkt kritisieren mehrere Juristinnen und Juristen während der Recherche. Die Folge: Während in anderen Kantonen darüber debattiert wird, ob E-Mail-Wechsel oder Whatsapp-Chats veröffentlicht werden müssen, werden in Basel bereits sehr niederschwellige Gesuche abgeschmettert.

## In Basel geheim, in Zürich veröffentlicht

Die Blockadehaltung der Basler Verwaltung zeigte sich jüngst, als die bz den eingangs erwähnten Strommangel-

lagebericht lesen wollte – eigentlich eine unspektakuläre Übersicht der involvierten Stellen. Nachdem die Staatskanzlei die Anfrage abgelehnt hatte, rief die bz zur Vermittlung die Datenschutzbeauftragte des Kantons an. Doch selbst ihr wollte die Staatskanzlei die Einsicht in den Bericht verweigern.

«Die Basler Praxis widerspricht einer guten Umsetzungspraxis klar.»



Martin Stoll  
Öffentlichkeitsgesetz.ch



# usssache

der Öffentlichkeit zu Transparenz verpflichtet.  
als vertraulich eingestuft als in anderen Kantonen.



Kantone.

Bild: Getty Images

Erst als die Datenschutzbeauftragte intervenierte und man realisierte, dass man den Bericht der unabhängigen Aufsichtsbehörde von Gesetzes wegen aushändigen muss, willigte man ein. Das Verfahren ist mittlerweile ergebnislos abgeschlossen.

Ein Blick nach Zürich zeigt die grossen Unterschiede. Dort kam das Verwaltungsgericht im November 2024 bei einem praktisch gleich gelagerten Fall zu einem ganz anderen Schluss. Die NZZ hatte einen Bericht zum Bevölkerungswachstum und zu möglichen Massnahmen angefordert. Die Regierung lehnte ab, weil dies den noch nicht abgeschlossenen Meinungsbildungsprozess beeinflussen würde. Das Gericht dagegen urteilte, dass die Grundsatzdiskussion zum Gesuchszeitpunkt bereits abgeschlossen war und der Bericht deshalb herausgerückt werden muss. «Dass die Diskussion im Rahmen anderer Geschäfte weitergeführt wird, bedeutet nicht, dass der relevante Meinungsbildungsprozess andauert», so das Gericht.

## Bodycams, Müllabfuhr und sexuelle Belästigung

Bezeichnenderweise war es dann vergangenes Jahr auch die Stadt Zürich, welche wiederum den Medien den Anforderungskatalog der European Broadcasting Union an die möglichen Veranstaltungsorte des Eurovision Song Contests (ESC) herausrückte. Sogar interne Berichte über den knappen Personalbestand bei der Polizei – Basel lässt grüssen – mussten veröffentlicht

werden. Auch in Bern wurden im vergangenen Jahr mehrfach interne Berichte aus der Verwaltung veröffentlicht, etwa zur Müllabfuhr oder zu Bodycams bei der Polizei.

Der bekannteste Fall der jüngeren Zeit aus Basel dreht sich um die sexuellen Belästigungen an der Univer-

sität Basel, welche das SRF vergangenes Jahr bekannt gemacht hatte. Die betreffenden Untersuchungsberichte gab die Universität erst nach einem Urteil des Basler Appellationsgerichts heraus – geschwärzt.

## «Institutionelles Interesse an Intransparenz»

Die Auslegung des Öffentlichkeitsgesetzes der Basler Behörden und Gerichte sorgt immer mehr für Kritik. «Diese Basler Praxis widerspricht einer guten Umsetzungspraxis klar», sagt Martin Stoll, Geschäftsleiter der Transparenz-Plattform Öffentlichkeitsgesetz.ch, die auch von CH Media, der Herausgeberin dieser Zeitung, unterstützt wird. Für den früheren Investigativjournalisten stellt sich die Frage, ob dies mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wie ihn das Informations- und Datenschutzgesetz verlangt, vereinbar ist.

Entscheidend ist für Stoll eine zeitliche Differenzierung: «Dokumente dürfen nur dann zurückbehalten werden, wenn sie den unmittelbaren Kern eines laufenden Regierungsentscheids betreffen. Nach der Beschlussfassung müssen sie zugänglich gemacht werden, da sie den Meinungsbildungsprozess nicht mehr beeinflussen können.» Weil viele Dokumente aus der Verwaltung in irgendeiner Form bei der Regierung landen, dürfe die Ordnungsbestimmung nicht dazu führen, dass der gesetzliche Anspruch auf Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns faktisch ausgehebelt werde.

«Es ist für uns unverständlich, wieso eine ganze Kategorie von Dokumenten nicht zugänglich gemacht werden soll.»



Hanna Bay  
SP-Grossrätin

Diese Argumentation steht in direktem Widerspruch zur Basler Praxis. «Dass ausgerechnet die Staatskanzlei – das Vorzimmer der Regierung – diese Regelung so restriktiv auslegt, spricht weniger für eine gelebte Transparenzkultur als für ein institutionelles Interesse an Intransparenz», sagt Stoll.

Rein statistisch ist die Situation schwierig zu beurteilen. In vielen Kantonen fehlen verlässliche Statistiken zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips, und auch diese sind qualitativ schwer zu vergleichen. Was sich aber zeigt: «Basel-Stadt fällt durch eine auffallend geringe Zahl an Gesuchen auf», sagt Stoll. Im Jahr 2023 waren es fünfzig Zugangsgesuche, im Vorjahr dreissig. «Diese geringe Nutzung ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass das Öffentlichkeitsprinzip in Basel-Stadt in der Bevölkerung bisher schwach verankert ist. Es liegt nahe, dass dies mit einer restriktiven Zugangspraxis zusammenhängt.» Das ursprüngliche Ziel des Gesetzgebers – durch das Öffentlichkeitsprinzip einen Dialog zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit zu fördern – sei in Basel bisher kaum erreicht worden. Auch das dürfte wesentlich mit der Umsetzungspraxis zusammenhängen.

## Politischer Druck für mehr Transparenz wächst

Vor allem die linken Parteien stören sich regelmässig an der Zurückhaltung im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip. Der jetzige SP-Regierungsrat Kaspar Sutter war 2017 als Parlamentarier derart unbefriedigt von einer Antwort auf seine Anfrage, dass er kurzerhand ein Gesuch mit Berufung auf das Informations- und Datenschutzgesetz stellte, um an die gewünschten Informationen zu kommen. Adressat war der damalige Erziehungsdirektor und aktuelle Regierungspräsident Conradin Cramer, Sutters jetziger Kollege.

Und auch aktuell sind aus dem linken Lager mehrere Vorstösse zum Öffentlichkeitsprinzip hängig. So überwies der Grosse Rat im Dezember 2024 einen Vorstoss der SP, dass die Verordnung geändert werden soll, damit Sitzungsprotokolle aus den Departementen öfters herausgegeben werden. «Es gibt eine Praxis, dass das Öffentlichkeitsprinzip in gewissen Teilen noch harzt», sagte Grossrätin und Anwältin Hanna Bay. Es sei schlicht unverständlich, wieso eine ganze Dokumentenkategorie a priori nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werde. Es wäre sinnvoll, nochmals über die Bücher zu gehen und das Öffentlichkeitsprinzip zu stärken, so Bay.

Und auch der frühere Zivilgerichtspräsident und Mitte-Grossrat Bruno Lötscher lehnte den Vorstoss zwar ab, bezeichnete aber die Praxis im Kanton gleichzeitig als «sehr subtil, sehr vorsichtig». Letztlich wurde die SP-Forderung überwiesen. Die Stellungnahme der Regierung liegt bisher noch nicht vor.

Allzu viel geändert hat sich im Rathaus seither aber nicht. Das zeigte vor einer Woche auch die Debatte um einen weiteren Vorstoss der SP. Grossrätin Christine Keller hatte vorgeschlagen, dass bei Gesuchen mit Berufung auf das Öffentlichkeitsprinzip die Möglichkeit einer Schlichtung eingebaut wird. Obwohl die Motion vom Parlament praktisch einstimmig gutgeheissen wurde, lehnte die Regierung den Vorschlag ab. Unter anderem argumentierte sie einmal mehr, innerhalb der gesetzlichen Regelungen gebe es kaum Raum für Kompromisse. Das Parlament entschied anders und gab der Regierung den Auftrag, eine entsprechende Schlichtung ins Gesetz zu schreiben. Wie viel Sinn eine Schlichtungsstelle macht, wenn sich der Kanton derart verweigert, ist allerdings eine andere Frage.

## Verwaltung produziert 30 Tonnen vertrauliche Akten für die Tonne

**Entsorgung** Wo verwaltet wird, entstehen Akten. Aus einer aktuellen Submission geht hervor, dass in Basel-Stadt jährlich rund 30 Tonnen an vertraulichen Papierakten und sensiblen elektronischen Datenträgern fachgerecht zu entsorgen sind. Gesucht ist ein Auftragnehmer, der Sammelbehälter zur Verfügung stellt, über ein Sicherheitsfahrzeug für den Transport verfügt, die Schredderung der Papierakten beziehungsweise die Zuführung der Datenträger in die Wiederverwertung garantiert und dafür ein Protokoll anfertigt, das zu den Akten gelegt werden kann.

Die Verwaltung ist dabei nicht frei, über die Unterlagen zu verfügen. Öffentliche Organe sind gemäss Archivgesetz vielmehr verpflichtet, Akten, «welche sie zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr benötigen, auszusondern und periodisch dem Staatsarchiv zur Übernahme anzubieten».

Die Menge, die so ins Archiv wandert, ist beträchtlich. Im Jahr 2023 nahm das Staatsarchiv Akten im Gesamtumfang von 325,7 Laufmetern in Empfang. Von den 106 Ablieferungen waren 14 in digitaler Form. Dabei handelte es sich um 15'764 Dateien mit einem Volumen von 5711 Megabyte. Allerdings lieferten staatliche und parastaatliche Zulieferer nur zwei Drittel des Archivguts, ein Drittel stammt aus privater Provenienz.

Der neue Entsorgungsauftrag für Basler Verwaltungsakten beginnt bereits auf den 1. Juli dieses Jahres. Der Auftrag läuft zunächst für zwei Jahre. Sowohl die Ausschreibung als auch die Korrespondenz darüber sind Verwaltungsakten, die eines Tages zu entsorgen sind – ausser, das Staatsarchiv hält sie für aufbewahrungswert. Nach einer Schutzfrist von 30 Jahren werden sie danach allgemein zugänglich. (cm)