

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Bundesverwaltung – Organisation</b>
Akteure	<b>Keller-Sutter, Karin (fdp, plr) BR EJPD / CF DFJP</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 – 01.01.2023</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesverwaltung - Organisation, 2019 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesverwaltung - Organisation	1

# Abkürzungsverzeichnis

**SPK-SR** Staatspolitische Kommission des Ständerats  
**SPK-NR** Staatspolitische Kommission des Nationalrats

---

**CIP-CE** Commission des institutions politiques du Conseil des États  
**CIP-CN** Commission des institutions politiques du Conseil national

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Bundesverwaltung – Organisation

POSTULAT  
DATUM: 13.06.2019  
MARC BÜHLMANN

Die Bundesverwaltung sei heute ein Akteur mit viel Macht, begründete Thomas Burgherr (svp, AG) seinen Vorstoss für mehr Transparenz hinsichtlich **Lobbying durch die Verwaltung**. Sie könne nicht nur Prozesse anregen und steuern sowie dank Dossierkenntnis und Formulierungen von Gesetzen Politik beeinflussen, sondern sie habe Mittel und Instrumente, die es ihr auch erlaubten, ganz subtil Einfluss zu nehmen und so eigene Interessen durchzusetzen. Bundesbeamte hätten zwar eigentlich den Auftrag, Politiker zu unterstützen, sie würden aber Kampagnen führen und Einfluss auf die Meinungsbildung nehmen. Auch die Wissenschaft zeige – Burgherr nannte die Namen Wolf Linder und Kurt Eichenberger, ohne aber auf konkrete Studien zu verweisen –, dass die unpolitische Verwaltung eine Fiktion sei. Der Bundesrat müsse deshalb in einem Bericht aufzeigen, wo, wann und wie die Verwaltung politisch tätig sei. Justizministerin Karin Keller-Sutter, die den Bundesrat vertrat, begründete dessen Empfehlung zur Ablehnung des Postulats mit dem Vertrauen ins Parlament. Es sei sicher so, dass die Verwaltung mehr Einfluss habe als früher, weil dort auch einfach mehr Wissen vorhanden sei. Dies mache sich das Parlament ja aber auch bei parlamentarischen Initiativen selber zu Nutze, bei welchen der Bundesrat ja keinen Einfluss habe, weil das Parlament direkt mit Bundesbeamten zusammenarbeite. Sie habe bisher noch nie gehört, dass das Parlament mit dieser Zusammenarbeit nicht zufrieden gewesen sei. Sie denke auch, dass das Parlament genug mündig sei, zu beurteilen, ob und wann die Verwaltung Einfluss nehme, und entsprechend Gegensteuer zu geben. Einen wohl ziemlich aufwändigen Bericht der Regierung brauche es dazu deshalb nicht.

Dies schien auch die Mehrheit des Nationalrats so zu sehen, die mit 112 gegen 61 Stimmen (2 Enthaltungen) das Postulat Burgherr ablehnte.<sup>1</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 15.03.2021  
MARC BÜHLMANN

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip, die von der SPK-NR aufgrund einer parlamentarischen Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG) ausgearbeitet worden war, wurde in der Frühjahrsession 2021 im Nationalrat debattiert. Der Vorschlag sah vor, dass für den **Zugang zu öffentlichen Dokumenten** keine Gebühren mehr erhoben werden dürfen, es sei denn der Verwaltungsaufwand sei besonders hoch. In der Vorlage wurde hierzu ein Maximalbetrag von CHF 2'000 festgelegt, wogegen zwei Minderheitenanträge eingereicht worden waren: Die Minderheit Damien Cottier (fdp, NE) wollte, dass die Tarife wie bisher vom Bundesrat per Verordnung festgelegt werden sollen, und die von Jean-Luc Addor (svp, VS) angeführte Minderheit schlug vor, selbst bei aufwändigen Verfahren überhaupt keine Gebühr zu verlangen, wenn das öffentliche Interesse für die Anfrage gross ist.

Bevor über die Gebührenerhebung diskutiert werden konnte, musste die Volkskammer freilich über Eintreten beschliessen. Eine Minderheit der SPK-NR hatte nämlich dafür plädiert, gar nicht auf die Vorlage einzutreten. Für diese Minderheit argumentierte Marco Romano (mitte, TI), dass ein Paradigmenwechsel, wie er hier angestrebt werde, nicht nötig sei. Kostenlosigkeit sei zudem ein falsches Signal. Solche Anfragen verursachten immer Kosten, die letztlich von der Allgemeinheit getragen werden müssten. Bei unverhältnismässig hohen Kosten dürften diese sehr wohl auf die Verursachenden abgewälzt werden. Dies funktioniere mit der aktuell geltenden Regelung ja bereits gut und Gebühren würden nur mit der nötigen Zurückhaltung verlangt. Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen liessen erkennen, dass Eintreten kaum umstritten sein würde. Hervorgehoben wurde die Bedeutung der Transparenz der Staatsbehörden für die Demokratie, die mit dem Öffentlichkeitsprinzip bedeutend erhöht werden könne. Damien Cottier (fdp, NE) gab hingegen bekannt, dass sich die FDP.Liberalen-Fraktion der Minderheit Romano anschliesse. Es müsse vermieden werden, dass die Verwaltung mit zeitintensiven Gesuchen eingedeckt werde. Die 55 Stimmen, die gegen Eintreten votierten, stammten denn auch aus der geschlossen stimmenden FDP.Liberalen-Fraktion und aus der grossen Mehrheit der Mitte-Fraktion. Gegen die 135 Stimmen für Eintreten aus allen anderen Fraktionen reichten sie freilich nicht aus.

In der Folge wurden beide Minderheitenanträge abgelehnt. Mit 139 zu 51 Stimmen sprach sich der Nationalrat gegen die Minderheit Addor aus, die lediglich Unterstützung

aus der SVP-Fraktion erhielt. Trotz des Antrags von Bundesrätin Karin Keller-Sutter, es vor allem bei grossem Aufwand dem Bundesrat zu überlassen, wie hoch die Gebühren sein sollen, weil «Jahr für Jahr [...] mehr Zugangsgesuche bei den Bundesbehörden» eingingen, wurde auch die Minderheit Cottier mit 121 zu 68 Stimmen – Letztere aus den geschlossen stimmenden Fraktionen der Mitte und der FDP und einem Teil der SVP-Fraktion – abgelehnt. Ebenfalls nicht auf Gehör stiess der Antrag des Bundesrats, den Passus zur Informationspflicht aus der Vorlage zu streichen. Der Entwurf sah vor, dass die Gesuchstellenden informiert werden müssen, wenn die Verwaltung eine Gebühr zu erheben gedenkt, wobei auch die Höhe der Gebühr (maximal CHF 2'000) kommuniziert werden müsste. Mit 190 zu 1 Stimme wurde die Informationspflicht jedoch deutlich gutgeheissen. Einzig Kurt Fluri (fdp, SO) unterstützte den Antrag der Regierung. Mit 136 zu 54 Stimmen bei 3 Enthaltungen bei der Gesamtabstimmung schickte der Nationalrat die Vorlage an die kleine Kammer. Die Gegenstimmen stammten erneut von den Fraktionen der FDP.Liberalen und der Mitte.<sup>2</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 27.09.2021  
MARC BÜHLMANN

Weil sich der Ständerat ziemlich knapp dazu entschieden hatte, nicht auf die Vorlage der SPK-NR für eine **Änderung des Öffentlichkeitsgesetzes** einzutreten, musste sich die **grosse Kammer in der Herbstsession 2021 erneut** über die Idee eines kostenlosen Zugangs zu öffentlichen Dokumenten beugen. Eine 18-köpfige Mehrheit der Kommission empfahl Festhalten am Eintretensentscheid und eine 5-köpfige Minderheit wollte sich dem Ständerat anschliessen und damit die bisherige Regelung beibehalten, welche die Erhebung von Gebühren erlaubt.

In der Regel seien Anfragen kostenlos. Gebühren würden effektiv nur in jenen Fällen erhoben, in denen die Bereitstellung nachgefragter Dokumente mit hohem Aufwand für die Verwaltung verbunden ist, führte Andri Silberschmidt (fdp, ZH) in der Ratsdebatte für die Kommissionsminderheit aus, also etwa in 3 Prozent aller Fälle. Ein Handlungsbedarf mache die FDP.Liberalen-Fraktion aufgrund dieser geringen Zahl nicht aus. Auch die Mitte-Fraktion – ausgenommen die EVP – sehe nicht ein, weshalb das bewährte Vorgehen geändert werden soll, erklärte Marianne Binder-Keller (mitte, AG). In Ausnahmefällen dürfe eine Anfrage durchaus etwas kosten, zumal die Gebühren für den teilweise hohen Aufwand «wirklich marginal» seien. Auf der anderen Seite argumentierten die Grünen sowie die Grünliberale Fraktion mit der Transparenz, die nur dann gegeben sei, wenn alle Dokumente kostenlos zur Verfügung gestellt würden – so Irène Kälin (gp, AG) und Corina Gredig (glp, ZH) einhellig. Verwundert zeigte sich Nadine Masshardt (sp, BE) über die Ablehnung des Ständerats, habe doch die SPK-SR der parlamentarischen Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG), auf welche die Vorlage zurückgeht, noch einstimmig Folge gegeben. Neue Argumente seien in der Ständeratsdebatte allerdings keine aufgekomen. Das 2004 eingeführte Öffentlichkeitsprinzip und das Ziel «die Verwaltung bürgerfreundlicher und zugänglicher» zu machen, könne aber nur gänzlich gebührenfrei umgesetzt werden. Auch der Bundesrat stehe hinter der Vorlage, liess Karin Keller-Sutter verlauten. Der Handlungsbedarf sei in der Tat «eher punktuell», aber es könne nicht ausgeschlossen werden, dass überhöhte Gebühren Gesuchstellende abschrecken könnten. Weil neben der geschlossenen FDP- und der mehrheitlichen Mitte-Fraktion niemand die ständerätliche Ablehnung des Vorschlags teilen mochte, entschied sich der Nationalrat mit 132 zu 47 Stimmen für Festhalten am Eintretensentscheid. Damit ging die Vorlage zurück an den Ständerat.<sup>3</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 01.12.2021  
MARC BÜHLMANN

Weil der Nationalrat auf Eintreten auf die Umsetzung der parlamentarischen Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG) zur **Änderung des Öffentlichkeitsgesetzes** beharrt hatte, musste der Ständerat ein zweites Mal darüber debattieren, ob er das Geschäft detailliert behandeln will oder nicht. Das «Wohl des Landes» stehe und falle nicht mit dieser Vorlage, beschrieb Andrea Caroni (fdp, AR) die Initiative, bei der es eigentlich lediglich darum ging, ob die Einsicht amtlicher Dokumente gänzlich gebührenfrei werden soll oder ob an der aktuellen Regel festgehalten werden soll, die Gebühren als Regelfall vorsieht. Da die Gebühren in der Praxis in 97 Prozent aller Fälle erlassen würden, könnte man dies eigentlich auch ins Gesetz übernehmen, argumentierte eine starke Minderheit der SPK-SR, die Eintreten und damit Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats empfahl. Es gehe darum, das Verursacherprinzip hochzuhalten, begründete hingegen Heidi Z'graggen (mitte, UR) als Kommissionssprecherin die Empfehlung der Kommissionsmehrheit für Festhalten am ursprünglichen Entscheid und somit für Nichteintreten. Wenn bei einer Einsicht hohe Kosten entstünden, dann sollen diese nicht die Allgemeinheit, sondern die Gesuchstellenden bezahlen müssen. Es müsste gar ein Anstieg von Gesuchen befürchtet werden, wenn diese gänzlich

kostenfrei würden. Man könne in der Detailberatung ja immer noch Details regeln – etwa eine Obergrenze von CHF 2'000 bei aufwändigen Gesuchen (Lisa Mazzone, gp, GE) oder die Information, dass Gebühren anfallen könnten (Andrea Caroni, fdp, AR) – entgegneten die Sprechenden für die Minderheit. Justizministerin Karin Keller-Sutter, die noch einmal die positive Haltung des Bundesrates zu einem gebührenfreien Öffentlichkeitsprinzip deutlich machte, verwies schliesslich auch auf die Vernehmlassung, die gezeigt habe, dass eine Mehrheit der Kantone die Vorlage befürwortete. Die kleine Kammer liess sich in der Folge umstimmen. Mit 25 zu 18 Stimmen folgte sie dem Minderheitsantrag und beschloss Eintreten. Damit geht die Vorlage zur Detailberatung an die Kommissionen zurück.<sup>4</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 07.03.2022  
MARC BÜHLMANN

Weil der **Ständerat** in der Wintersession 2021 entgegen dem Antrag seiner SPK-SR letztlich doch auf das Geschäft eingetreten war, gelangte die auf eine parlamentarische Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG) zurückgehende **Revision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung** in der Frühjahrsession 2022 in die ständerätliche Detailberatung. Der von der SPK-SR gemachte Vorschlag wurde mit 38 zu 2 Stimmen gutgeheissen: Für Einsichtsgesuche in amtliche Dokumente sollen künftig keine Gebühren mehr verlangt werden. Ausgenommen werden sollen allerdings Gesuche mit erheblichem Rechercheaufwand für die Verwaltung. Hier schuf der Ständerat eine Differenz zum Nationalrat. Im Gegensatz zur grossen Kammer hatte die SPK-SR nämlich vorgeschlagen, keine maximale Obergrenze für solche Ausnahmegebühren festzulegen. Der Nationalrat hatte sich zuvor auf einen solchen Maximalbetrag von CHF 2'000 geeinigt. Sie seien zwar selten, es gebe aber durchaus Gesuche, die erheblichen Aufwand verursachten, die auch entsprechend verrechnet werden können müssten, so Kommissionssprecher Mathias Zopfi (gp, GL). Er erwähnte ein Beispiel, bei dem verwaltungsintern ganze 80 Stunden geleistet werden mussten, was mit CHF 8'000 verrechnet worden sei. Im Gesetz werde ja zudem geregelt – hier schwenkte der Ständerat entgegen der Empfehlung des Bundesrates auf die Linie des Nationalrats ein –, dass Gesuchstellende vorgängig informiert werden müssen, ob und in welcher Höhe der Verwaltungsaufwand Gebühren verursachen werde. Nachdem Bundesrätin Karin Keller-Sutter bekräftigt hatte, dass der Bundesrat mit beiden Änderungen gut leben könne, schritt der Ständerat zur Abstimmung und schickte die veränderte Vorlage zurück an den Nationalrat.<sup>5</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 15.06.2022  
MARC BÜHLMANN

In der Sommersession beschloss der Nationalrat, der Mehrheit seiner SPK-NR zu folgen und an der ursprünglichen Version seiner **Revision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung** festzuhalten. Der Ständerat hatte in der Detailberatung zur Vorlage, die auf eine parlamentarische Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG) zurückging, eine Differenz geschaffen: In der Regel soll die Einsicht in Dokumente der Bundesverwaltung zwar kostenlos sein, für Gesuche, denen die verantwortliche Verwaltungsstelle nur mit hohem Aufwand nachkommen kann, sollen allerdings Gebühren verlangt werden können. Der Nationalrat hatte dafür eine Obergrenze von CHF 2'000 vorgesehen, der Ständerat wollte hingegen keine Kostenobergrenze beziffern. Eine Minderheit der SPK-NR hatte vergeblich dafür plädiert, die ständerätliche Lösung zu übernehmen. Die Argumente von Minderheitensprecher Damien Cottier (fdp, NE) sowie von Bundesrätin Karin Keller-Sutter, es könne auch Gesuche geben, die Gebühren von mehr als CHF 2'000 rechtfertigten, stiessen lediglich bei der geschlossen stimmenden FDP.Liberalen- und der Mehrheit der Mitte-Fraktion auf Gehör. Mit 130 zu 53 Stimmen (2 Enthaltungen) sprach sich der Nationalrat für Festhalten aus.<sup>6</sup>

---

1) AB NR, 2019, S. 1071 f.  
2) AB NR, 2021, S. 466 ff; BBl, 2020, S. 9681 ff.  
3) AB NR, 2021, S. 1927 ff.; AZ, 21.9.21  
4) AB SR, 2021 S. 1139 ff.; AZ, NZZ, 2.12.21  
5) AB SR, 2022, S. 87ff.  
6) AB NR, 2022 S. 1179 f.