



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



16.432

Parlamentarische Initiative **Graf-Litscher Edith.** **Gebührenregelung.** **Öffentlichkeitsprinzip** **in der Bundesverwaltung**

Initiative parlementaire **Graf-Litscher Edith.** **Principe de la transparence** **dans l'administration.** **Faire prévaloir la gratuité** **de l'accès aux documents officiels**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.19 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Romano, Binder, Cottier, Fluri, Jauslin, Pfister Gerhard, Silberschmidt)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Romano, Binder, Cottier, Fluri, Jauslin, Pfister Gerhard, Silberschmidt)
Ne pas entrer en matière

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: L'origine de ce projet, c'est une initiative parlementaire Graf-Litscher 16.432, "Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels". Il s'agissait, pour l'auteure de l'initiative, de rendre l'accès aux documents officiels libre d'émoluments, sauf exception dûment motivée, lorsque le coût qui en résulte pour l'administration est sans commune mesure avec l'intérêt public que représente l'accès à un document.

Le principe qui était ainsi souhaité a été admis par la Commission des institutions politiques de notre conseil, puis par celle du Conseil des Etats. En 2020 – j'y vais à grands traits –, la commission de notre conseil a approuvé un avant-projet, par 16 voix contre 4 et 1 abstention. La commission était entrée en matière sans opposition à l'époque. Le projet a ensuite été soumis à consultation. Il en est ressorti un large consensus sur le principe de la gratuité de l'accès aux documents officiels. Le 15 octobre 2020, la commission a approuvé une nouvelle fois ce projet, par 17 voix contre 7 et aucune abstention. Le 21 janvier 2021, après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral, la commission, par 16 voix contre 7 et aucune abstention, a décidé de soumettre à son conseil, avec quelques propositions de minorité, le projet que vous avez sous les yeux. Vous l'aurez compris, l'enjeu est – dira-t-on – une sorte de changement de paradigme. Actuellement, le principe, c'est que l'accès aux documents est soumis au paiement d'un émolumennt, avec un certain nombre



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



d'exceptions. Ce qui était proposé par l'auteure de l'initiative et ce qui est proposé par la majorité de la commission, c'est d'inverser ce principe. Le principe serait la gratuité, avec un certain nombre de restrictions dont nous allons discuter.

La minorité Romano propose de ne pas entrer en matière sur cet objet, dans l'idée que le système actuel – c'était d'ailleurs également l'avis du Conseil fédéral – donne largement satisfaction.

Si, suivant l'avis de la majorité de la commission, vous acceptez d'entrer en matière sur cet objet, nous allons nous retrouver face à quatre variantes. J'essaie de les décrire brièvement. Je partirai de la variante proposée par la majorité de la commission. Les différences portent sur les circonstances dans lesquelles, malgré le principe de la gratuité, on pourrait quand même demander un émolumument pour accéder à des documents officiels.

Pour la majorité de la commission, un premier élément est que cela doit être à titre exceptionnel seulement qu'un émolumument peut être demandé, lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît de travail important de la part de l'autorité. Un deuxième élément est la question du montant de cet émolumument. Pour la majorité de la commission, il est important que cela soit fixé dans la loi et non pas laissé à l'appréciation du Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Un troisième élément concerne l'information préalable des requérants. Cela veut dire que si telle ou telle personne, tel ou tel groupe, demande l'accès à un document officiel et que l'administration se propose, dans le cadre qui serait fixé, de demander un émolumument, eh bien, ces personnes qui n'ont pas toujours beaucoup d'argent – ce ne sont pas toujours des grands groupes de presse, ou autres – doivent savoir à l'avance que le travail qu'elles vont demander pourrait leur être facturé.

A partir de là, il y a la minorité II (Addor) – excusez-moi – qui reprend pour l'essentiel le système proposé par la commission, mais qui veut élargir encore le champ de la gratuité. Pour que l'on puisse demander un émolumument, il ne faudrait pas juste que le travail demandé par l'administration soit particulièrement important, mais il faudrait en plus que ce soit sans proportion avec l'intérêt public que présentent les documents requis. Cela veut dire que s'il y a un travail important,

AB 2021 N 467 / BO 2021 N 467

mais que les documents requis présentent un intérêt public important, il ne devrait pas y avoir d'émolumument. La proposition défendue par la minorité II (Addor) a été rejetée par la commission, par 15 voix contre 7 et 3 abstentions.

La minorité I (Cottier) reprend le texte de la majorité de la commission, mais elle s'en distingue sur un élément assez important. En effet, pour cette minorité, il n'y a pas lieu de fixer dans la loi le montant des émoluments, ni même un montant maximal, mais elle veut laisser cette compétence au Conseil fédéral, par voie donc d'ordonnance. Cette proposition défendue par la minorité I (Cottier) a été rejetée par la commission, par 13 voix contre 8 et aucune abstention.

Finalement, il y a l'avis du Conseil fédéral, qui veut régler lui-même le montant des émoluments, et il ne veut même pas d'information préalable des requérants.

J'espère avoir décrit sommairement les enjeux de ce débat. Vous l'aurez compris, ce qui est décisif, c'est la question de savoir si nous désirons changer de paradigme, soit passer du principe du paiement au principe de la gratuité. Et si nous décidons de passer au principe de la gratuité d'accès aux documents officiels, il s'agit de savoir à quelles conditions un émolumument peut être demandé par l'administration.

Marti Samira (S, BL), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Graf-Litscher will im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung festschreiben, dass der Zugang zu Dokumenten der Bundesverwaltung für Privatpersonen in der Regel kostenlos sein soll. Solche Gesuche sollen nur dann ausnahmsweise kostenpflichtig sein, wenn sie einen besonders hohen Aufwand für die Verwaltung zur Folge haben.

Die parlamentarische Initiative wurde damit begründet, dass die Gebührenerhebung seit dem Inkrafttreten des entsprechenden Bundesgesetzes ein häufiger Streitpunkt war. Einzelne Verwaltungseinheiten haben in der Vergangenheit abschreckend hohe Gebühren verlangt. Einer Lärmschutzvereinigung zum Beispiel wurde für den Zugang zu einem 90-seitigen Bericht eine Rechnung von 16 500 Franken in Aussicht gestellt. Auch Medienschaffende waren mit teilweise exorbitanten Gebührenforderungen konfrontiert.

Offensichtlich wurden Gebühren von einigen Verwaltungsstellen gezielt als Zugangshindernisse eingesetzt. Das widerspricht dem Geist des Öffentlichkeitsgesetzes klar, auch wenn es sich nur – und das möchte ich betonen – um wenige Verwaltungsstellen handelt. Bei 97 Prozent der Gesuche, die dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Berichtsjahr 2014/15 gemeldet wurden, wurden keine Gebühren eingefordert. Allerdings ist es so, dass Bürgerinnen und Bürger oder Medienschaffende, die mit hohen Zugangsgebühren konfrontiert wurden, ihre Gesuche meistens schlicht zurückgezogen haben.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



Die vorliegende Vorlage will nun das Prinzip der Kostenlosigkeit verankern. Ist die Verwaltung mit einem sehr umfangreichen Zugangsgesuch konfrontiert, kann sie jedoch auch in Zukunft ausnahmsweise einen begründeten Gebührenanspruch geltend machen und so diese Verhältnismässigkeit bewahren. Aus ebendiesen Gründen gab die SPK-N der parlamentarischen Initiative am 20. Oktober 2016 mit 17 zu 4 Stimmen Folge; die SPK-S folgte diesem Entscheid einstimmig.

An der Sitzung vom 13. Februar 2020 hat Ihre Kommission einen Vorentwurf für die Vernehmlassung ausgearbeitet. Die Kommission ist – dazu spreche ich jetzt auch noch – oppositionslos auf die Vorlage eingetreten und hat sich mit 13 zu 8 Stimmen dafür ausgesprochen, dass für den Ausnahmefall eine maximale Gebühr von 2000 Franken direkt im Gesetz festgehalten werden soll. Sie hat sich somit dagegen ausgesprochen, dass die Höhe der Gebühren für besonders aufwendige Gesuche vom Bundesrat selber auf dem Verordnungsweg geregelt werden könnte. Schliesslich hat die Kommission dem Vorentwurf in der Gesamtabstimmung mit 16 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt.

Die öffentliche Vernehmlassung im Frühjahr 2020 hat gezeigt, dass die Teilnehmenden die Vorlage im Grundsatz grossmehrheitlich unterstützen. An der Sitzung vom 15. Oktober 2020 hat die Kommission die Ergebnisse zur Kenntnis genommen. Dabei wurde mit 19 zu 0 Stimmen bei 6 Enthaltungen dann auch zusätzlich eine in der Verordnung enthaltene Bestimmung aufgenommen, wonach bei einem Zugangsgesuch die Behörde die Gesuchstellenden vorgängig über eine allfällige Gebühr und über deren Höhe informieren muss; dies finden Sie im dritten Satz von Artikel 17 Absatz 2. Schliesslich hat die Kommission die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 17 zu 7 Stimmen angenommen.

Noch zu den beiden Minderheitsanträgen: Bei Artikel 17 Absatz 2 bestehen zwei Minderheiten. Bei beiden geht es um die Ausnahmeregelung zu Gebührenerhebungen. Die Minderheit I (Cottier) möchte die Maximalhöhe von 2000 Franken aus dem Gesetz streichen und die Kompetenz zur Festlegung der Gebührentarife wiederum dem Bundesrat übertragen. Die Minderheit II (Addor) möchte, dass eine Gebühr nur erhoben werden darf, wenn eine besonders aufwendige Bearbeitung durch die Behörde erforderlich ist, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zum öffentlichen Interesse steht. Die Mehrheit der Kommission ist allerdings anderer Ansicht, und zwar will sie, dass bei der Ausnahmeregelung für Gebührenerhebungen die Maximalhöhe von 2000 Franken eben explizit im Gesetz verankert wird, um solche Abschreckungsmanöver mit exorbitanten Beträgen, wie wir sie in der Vergangenheit gesehen haben, ein für alle Mal zu verhindern. Zudem ist die Mehrheit der Kommission auch der Ansicht, dass die Güterabwägung zwischen Aufwand und öffentlichem Interesse, welche die Minderheit II (Addor) verlangt, sachfremd ist. Sie widerspricht der Grundlogik des BGÖ und scheint nicht praktikabel, insbesondere weil das öffentliche Interesse etwas sehr Subjektives ist.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie deshalb, auf dieses Geschäft einzutreten und die Anträge der beiden Minderheiten bei Artikel 17 Absatz 2 abzulehnen.

Romano Marco (M-CEB, TI): Ich ersuche Sie, meine Minderheit zu unterstützen und auf diese Vorlage nicht einzutreten. Wir führen, wie es bereits vom französischsprachigen Berichterstatter erwähnt wurde, einen Paradigmenwechsel ein. Dieser ist nicht notwendig und bewirkt ein falsches Signal.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist gegeben, und das Verhältnis zwischen Bürger und Staat ist heute klar geregelt. Betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten basiert jedoch jeder Dienst auf einer mehr oder weniger zeit- und materialaufwendigen Arbeit eines oder mehrerer Beamter. Jeder Dienst generiert also Kosten. Diese fallen bei der Gemeinschaft an.

Einige wenige krasse Fälle, in welchen die Bürgerinnen und Bürger aber immer die Möglichkeit hatten, sich zu verteidigen, hat es zwar gegeben, aber deshalb müssen wir nicht gleich mit einem Paradigmenwechsel den Grundsatz ändern. Eine striktere Regelung könnte man schon unterstützen. Bessere Kontrollen kann und muss man durchführen. Es darf keine Willkür herrschen. Eine totale Gebührenfreiheit ist aber grundsätzlich ein falsches Signal. Wenn der Bund eine solche statuiert, wird dies einen Anspruch auf allen staatlichen Ebenen generieren. Das unbestrittene Prinzip der Kostendeckung ermöglicht einen nachhaltigen Finanzhaushalt. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich auf transparente Art und Weise beteiligen. Eine Reihe von Kantonen und Gemeinden hat in letzter Zeit die Gebührenpflicht im Bereich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten bestätigt. Heute will man auf Bundesebene in eine andere Richtung gehen, ohne dass klar ist, ob diese dann für die gesamte Schweiz und für alle drei Staatsebenen gelten soll.

Ich bitte Sie, nicht einzutreten. Die Arbeit der öffentlichen Verwaltung verursacht wie jede Arbeit Kosten. Die Anfragen der Bürger und Bürgerinnen sind legitim. Wenn klare und minimale Informationen erbeten werden, ist es auch korrekt – und das wird heute so praktiziert –, keine Gebühren zu erheben. Eine globale Gebührenfreiheit ist jedoch irreführend. Die Bürger müssen sich der von ihnen verursachten Belastung bewusst sein. Wenn sie unverhältnismässig hoch ist, dann müssen sie die tatsächlichen Kosten der Dienstleistung bezahlen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



Die Bürokratie wächst, wir alle klagen darüber, aber oft sind wir die direkte Ursache.

AB 2021 N 468 / BO 2021 N 468

Se chiedo informazioni allo Stato, genero un lavoro e, anche se pubblica, questa prestazione genera un costo. Pensare a una gratuità totale dell'accesso agli atti e alle informazioni è fuorviante. Serve la giusta misura, che oggi è data. Questa riforma, che cambia di fondo il paradigma, è dettata da pochi singoli casi dove realmente è stato commesso un errore. Questa modifica di paradigma avrà ripercussioni importanti anche per i cantoni e i comuni.

Falls eingetreten wird, wird die Mitte-Fraktion bei Artikel 17 Absatz 2 – wie vom Bundesrat empfohlen – die Minderheit I (Cottier) unterstützen. Was die Mehrheit beantragt, ist aus gesetzgeberischer Sicht falsch; die Details sollten auf Verordnungsebene festgelegt werden.

In der Gesamtabstimmung werden wir die Vorlage aus den oben genannten Gründen ablehnen.

Rutz Gregor (V, ZH): Die Befürchtungen von Kollege Romano in Ehren, wir glauben aber doch, dass auch die Mitte-Fraktion besser daran täte, dieser Vorlage zuzustimmen. Der Paradigmenwechsel ist längst erfolgt. Wie viele Länder um uns herum haben wir das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt, und dies mit gutem Grund, denn wir haben gemerkt, dass der Zugang zu Informationen in einer Demokratie etwas sehr Essenzielles ist. Für die Meinungsbildung ist es entscheidend, dass sich der Bürger offen informieren kann, dass der Staat mit offenen Karten spielt und nicht der Öffentlichkeit wichtige Informationen vorenthält.

Wir sehen natürlich auch die Gefahr, dass man mit querulatorischen Interventionen der Verwaltung hier viel Arbeit bereiten könnte und dass das Problem unter dem Strich dann auch wieder unbefriedigend gelöst wäre. Wie die Mehrheit der Kommission sind wir der Auffassung, dass diesen Querulantzen eben schon dadurch ein Riegel vorgeschnitten wird, dass eine Gebühr von höchstens 2000 Franken erhoben werden darf, wenn eine besonders aufwendige Bearbeitung in Aussicht steht. Für 2000 Franken wird niemand einfach aus Spass Sachen einfordern und mit der Verwaltung einen Jux machen wollen.

Wir meinen, diese Grenze ist gut. Es ist wichtig, dass sie festgelegt wird. Es wäre unseres Erachtens falsch, wenn man dem Bundesrat hier wieder eine Carte blanche gäbe. Wir glauben, Kollegin Graf-Litscher hat mit ihrer Initiative und ihrer Begründung völlig recht. Es könnte eben schon sein, dass man mit hohen Gebühren den Zugang zu den Informationen faktisch verwehren würde, wenn einem ein Gesuch nicht passt. Das wäre natürlich nicht der Sinn der Übung. Das müsste verhindert werden.

Bei Artikel 17 unterstützen wir die Minderheit II (Addor), die noch eine gewisse Nuance hineinbringt, indem sie sagt, dass eine Gebühr in der Höhe von maximal 2000 Franken zwar erhoben werden kann, dass ein Zugangsgesuch aber kostenlos sein soll, wenn es wirklich im öffentlichen Interesse liegt, dies auch dann, wenn es für die Verwaltung einen gewissen Aufwand bedeutet, die entsprechenden Sachen abzuklären.

Wir müssen schon sehen: Wir zahlen viel Steuern. Ein substanzeller Teil davon geht auch in die Verwaltung und in die Entschädigung ihrer Arbeit. Es ist prima vista schon etwas erstaunlich, wenn man dann, falls man einmal ein Anliegen gegenüber der Verwaltung hat, zuerst Gebühren zahlen muss, damit überhaupt etwas passiert.

Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie, einzutreten, die Vorlage zu unterstützen und bei Artikel 17 die Minderheit II (Addor) zu unterstützen.

Masshardt Nadine (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt diese Gesetzesänderung und bittet Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ein grundsätzlich kostenloser Zugang zu Dokumenten der Bundesverwaltung ist für die Verbesserung der Transparenz der Bundesbehörden eine notwendige Selbstverständlichkeit. Die parlamentarische Initiative Graf-Litscher wurde bereits 2016 eingereicht und von den beiden SPK deutlich angenommen. Die Forderung ist richtig und wichtig geblieben, und sie ist einfach umzusetzen.

Mit dem Öffentlichkeitsgesetz wurde 2004 ein Paradigmenwechsel hin zu einer offenen und transparenten Verwaltung vorgenommen. Das war ein entscheidender Schritt. Seitdem das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wurde, sind jedoch die Gebühren für Öffentlichkeitsgesuche ein Thema. Die Mehrheit der SPK wehrte sich von Beginn an dagegen, dass überhaupt Gebühren eingeführt werden. Wir sind heute erst recht der Ansicht, dass diese staatspolitische Haltung damals richtig war und heute noch richtig ist.

Dass die aktuelle Regelung nicht zielführend ist, zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre: Es herrscht ein eigentliches Jekami. Die Praxis der Gebührenerhebung in der Verwaltung ist äusserst uneinheitlich. So erhoben 2018 die Bundeskanzlei, das EJPD, das EDA und das EFD gar keine Gebühren, die anderen Departemente erhoben jedoch Gebühren in einem Gesamtumfang von 13 358 Franken.

Wenn wir das Öffentlichkeitsprinzip wollen, dann können und dürfen wir die Schwelle für die Akteneinsicht



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



nicht wieder mittels Gebühren erhöhen und dieses Prinzip damit untergraben. Ziel des Gesetzes ist es, dass die Verwaltung bürgerfreundlicher und zugänglicher wird. Gebühren dürfen deshalb nicht als Zugangshindernis eingesetzt werden, und sie dürfen keine Disziplinierungsmassnahme darstellen. Deshalb ist die vorliegende Gesetzesänderung wichtig. Im Öffentlichkeitsgesetz soll festgeschrieben werden, dass der Zugang zu Dokumenten der Bundesverwaltung für Privatpersonen in der Regel kostenlos ist. Nur ausnahmsweise sollen Gesuche kostenpflichtig sein, nämlich dann, wenn sie einen besonders hohen Aufwand für die Verwaltung zur Folge haben.

Sie haben es bereits gehört: Die Vernehmlassung zeigte, dass die Vorlage breit abgestützt ist. Von 51 Vernehmlassungsteilnehmenden waren 38 für den Vorentwurf. Bei den Kantonen war es auch sehr deutlich: Achtzehn Kantone befürworteten den Vorentwurf, und nur ein Kanton sprach sich dagegen aus.

Wir bitten Sie daher, auf die Vorlage einzutreten.

Funiciello Tamara (S, BE): In nome del gruppo del PS vi prego di seguire la maggioranza della Commissione delle istituzioni politiche e di adottare il progetto relativo all'iniziativa parlamentare sul disciplinamento degli emolumenti deposta dalla nostra collega Graf-Litscher che così ha portato avanti una tematica importante per il PS da tanto tempo.

Con l'adozione, nel 2004, della legge sulla trasparenza, a livello federale è stato introdotto il principio della trasparenza. Ciò ha rappresentato un cambiamento di paradigma verso un'amministrazione aperta e trasparente. Il costante aumento del numero di domande e di accesso ai documenti pubblici dimostra l'interesse della popolazione per l'attività delle autorità. Il numero crescente di accessi accordati che va di pari passo con il numero crescente di domande può essere considerato un indizio del fatto che le autorità federali attuano in modo efficace la legge sulla trasparenza.

Nella maggior parte dei casi gli organi amministrativi rinunciano a riscuotere un emolumento per le domande di accesso. Tuttavia, la prassi dei diversi dipartimenti in materia di emolumenti è estremamente differenziata: mentre alcuni dipartimenti non riscuotono mai emolumenti, altri fatturano talvolta diverse migliaia di franchi. Simili importi hanno un effetto scoraggiante e possono minare il principio dell'accessibilità ai documenti.

Con il presente progetto si propone pertanto di abbandonare il principio a carattere dissuasivo, secondo cui è riscosso un emolumento per le domande di accesso ai documenti ufficiali, attualmente sancito dalla legge sulla trasparenza, e di sostituirlo con il principio inverso della gratuità dell'accesso. L'unica eccezione a questa regola prevede che un emolumento possa essere riscosso se una domanda d'accesso richiede un trattamento particolarmente dispendioso da parte delle autorità, fermo restando che per una domanda non possono essere fatturati più di 2000 franchi.

Vi invito quindi a sostenere l'entrata in materia e a rifiutare tutte le minoranze rimaste.

Glättli Balthasar (G, ZH): Mit dieser Vorlage – bei der es sehr lange gedauert hat, bis sie zu uns in den Rat gekommen ist – können wir endlich ein Grundprinzip ins Gesetz schreiben, das aus meiner Sicht in einem modernen

AB 2021 N 469 / BO 2021 N 469

Rechtsstaat selbstverständlich sein müsste. Das Prinzip ist: Privates privat, transparent der Staat.

Transparenz: Wir sprechen immer wieder davon bezüglich einzelner Personen. Wir sprechen auch davon bezüglich uns selbst als Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Transparenz der Verwaltung – und darum geht es hier – ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die Öffentlichkeit, dass interessierte Kräfte, dass von Entscheiden Betroffene und dass die vierte Gewalt, die Medien, ihre Aufsichtsfunktion über den Staat effektiv wahrnehmen können. Deshalb geht es hier, wenn die Gebührenfreiheit für Auskunftsgesuche als Prinzip festgeschrieben wird, nicht um ein Detail, wie man meinen könnte; es geht um ein staatspolitisch höchst relevantes Grundprinzip: die Transparenz der Macht.

Ich bin froh, dass wir jetzt endlich in die Zielgerade einbiegen. Der Bundesrat selbst hat immer wieder mit Ankündigungen, er werde sich des Themas schon annehmen, die Gesetzgebungsarbeit von unserer Seite her hinausgeschoben. Wir haben zugewartet, weil wir dachten, wenn der Bundesrat selbst tätig wird, wollen wir natürlich nicht hineinfunken. Aber am Schluss war dann eben doch die Reserve grösser als der Wille, beim Thema "Mehr Transparenz" vorwärtszumachen.

Deshalb braucht es hier ein Eintreten, und es braucht auch eine klare Regelung. Auf jeden Fall braucht es sicher nicht – ich nehme gerade auch schon zu den Details Stellung – die Minderheit I (Cottier), die de facto eigentlich trotzdem wieder sehr, sehr hohe Gebühren möglich machen würde.

Es geht darum – gerade auch, wenn Medienschaffende Informationen einfordern –, dass am Schluss nicht das Geld das Hindernis für die Transparenz sein darf. Wir schlagen Ihnen deshalb einen Deckel von maximal 2000



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



Franken bei besonders aufwendigen Gesuchen vor. Im Grundsatz soll der Zugang zu amtlichen Dokumenten allerdings kostenlos sein, gratis, frei, so wie es sich für einen Staat gehört, der nichts zu verstecken hat. Zur Minderheit II (Addor) eine ganz kurze Bemerkung: Auf den ersten Blick könnte man dafür sogar gewisse Sympathien haben, weil – wie Kommissionssprecher Addor eher als Minderheitssprecher Addor ausgeführt hat – ja der Teil der gratis verfügbaren Informationen mit der Minderheit II allenfalls sogar noch erweitert wird. Das Problem ist allerdings, dass es hier um eine Gebührenfestlegung geht. Wenn man dann noch eine inhaltliche Abwägung aufnimmt, wie das die Minderheit II tut, die sagt, die Bearbeitung müsse eben im Verhältnis stehen zum öffentlichen Interesse, dann muss ich sagen: Das ist etwas, was aus unserer Sicht, aus Sicht der Grünen, in einer Gebührenordnung keinen Platz hat.

Zum Schluss noch zum Argument der Freisinnigen in der Kommission, wonach es nicht möglich oder nicht üblich sei, Gebühren so zu deckeln: Es gibt schon heute kostendeckende, kostenunterdeckende, kostenüberdeckende Gebühren, es gibt Pauschalgebühren, bei denen niemand nach dem Aufwand fragt, und es gibt auch heute schon Rahmensätze für Gebühren. Wir machen also nichts Komisches, sondern schaffen Klarheit, indem wir sagen: Wer die Information vom Staat will, kriegt sie gratis und in Ausnahmefällen, bei riesigen Aufwänden, für maximal 2000 Franken.

Stimmen Sie zu, stimmen Sie der Mehrheit zu.

Cottier Damien (RL, NE): Notre pays a instauré en 2004 le principe de la transparence de l'accès aux documents officiels. Depuis lors, le nombre de demandes a augmenté considérablement.

Faute d'une coordination suffisante entre départements, des unités administratives ont parfois fixé des émoluments dissuasifs, qui ne correspondent pas au but de la loi.

Le groupe libéral-radical estime que la loi doit être appliquée honnêtement et qu'il n'est pas acceptable de fixer des indemnités qui ont un but dissuasif.

Mme Graf-Litscher a demandé, par cette initiative parlementaire, d'inverser la logique actuelle de la loi, à savoir de passer du principe de l'émolument, avec possibilité d'y déroger lorsque le travail demandé occasionne peu de frais, au principe inverse, celui de la gratuité de l'accès aux documents, avec la possibilité, qui devient l'exception, d'y déroger lorsque le travail demandé est particulièrement lourd.

Le groupe libéral-radical partage l'objectif de ne pas utiliser l'émolument comme une arme de dissuasion, mais il estime qu'il n'est pas nécessaire de renverser la logique actuelle du système. Partant, le groupe libéral-radical estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi pour parvenir à ce but et que la fixation des tarifs est et doit rester de la compétence du Conseil fédéral. Le gouvernement doit donc être invité à unifier la pratique des départements et à veiller à ce que l'émolument ne soit pas utilisé comme un moyen de dissuasion.

Notre groupe soutiendra dès lors la minorité Romano qui propose de ne pas entrer en matière sur ce projet. Avec votre accord, Madame la vice-présidente, je m'exprime directement aussi sur les propositions des différentes minorités.

Au cas où notre conseil entrerait en matière, nous vous inviterions à rejeter la proposition de la minorité II (Addor) qui introduit une notion de proportionnalité de l'intérêt public de la demande. Cette notion sera très difficile à définir, et, dans une perspective libérale, celle-ci ne devrait d'ailleurs pas être déterminée par l'autorité.

Nous vous invitons également à soutenir la minorité I (Cottier) qui demande que le montant maximal ne soit pas fixé dans la loi, mais que cela reste au niveau où il doit être, à savoir de la compétence du Conseil fédéral. Oui, nous faisons confiance au Conseil fédéral et, Monsieur Glättli, le but n'est pas que le montant puisse augmenter sans fin. Il s'agit simplement de laisser les compétences là où elles doivent être, à savoir: la loi fixe le cadre général et les principes, le Conseil fédéral fixe les montants.

Troisièmement, le groupe libéral-radical s'opposera à la proposition du Conseil fédéral sur la dernière phrase de l'article 17 alinéa 2. Pour ce qui concerne la première partie, la version du Conseil fédéral correspond à celle de la minorité I, dont je viens de parler. Par contre, s'agissant de la dernière phrase, notre groupe est favorable à son maintien, comme la majorité de la commission, à savoir la nécessité d'informer le requérant. Nous estimons en effet qu'il est raisonnable que la personne soit informée au préalable si l'administration envisage des émoluments.

Si la minorité I est acceptée, notre groupe pourra soutenir, bien que sans enthousiasme, ce projet au vote sur l'ensemble, car on en resterait ainsi à une révision raisonnable, qui n'empiéterait pas excessivement sur les compétences du gouvernement. Si la minorité I (Cottier) devait être rejetée, notre groupe s'opposerait au projet lors du vote sur l'ensemble.

Gredig Corina (GL, ZH): Nicht die Einwohnerinnen und Einwohner, sondern die ausführenden Behörden und



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



ihr Wirken gehören in einem Rechtsstaat ins Glashaus. Das stärkt die Nachvollziehbarkeit und damit auch das Vertrauen in unsere Behörden und Institutionen. Mit dem Öffentlichkeitsgesetz hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Damit das Gesetz seine volle Wirkung entfalten kann, darf der Zugang nicht durch abschreckend hohe Gebühren behindert werden. In der Vergangenheit stand der Vorwurf im Raum, dass einige Ämter die Gebühren so hoch ansetzten, dass sie eigentliche Zugangshindernisse darstellten.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung soll dies in Zukunft verhindert werden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird im Grundsatz kostenlos. Das Gebührenprinzip wird also umgekehrt, und eine Gebühr wird nur noch in Ausnahmefällen verrechnet. Einige wenige Gesuche werden auch in Zukunft einen sehr hohen Aufwand und damit schlussendlich auch hohe Kosten für die Steuerzahlenden verursachen. Wir Grünliberalen sind der Ansicht, dass ein Amt dafür in Zukunft im Ausnahmefall maximal 2000 Franken berechnen können soll. Es muss aber die Gesuchstellerin vor der Bearbeitung des Gesuchs über die Kostenfolgen informieren. So kann sie sich immer noch überlegen, ob sie das Gesuch trotzdem einreichen oder die Anfrage noch etwas anpassen möchte.

Wir werden der Mehrheit der Kommission folgen, demzufolge auf die Vorlage eintreten und bei Artikel 17 Absatz 2 dem Entwurf der Kommission zustimmen.

AB 2021 N 470 / BO 2021 N 470

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat hat am 11. Dezember 2020 zum Bericht und zum Erlassentwurf Ihrer Kommission Stellung genommen. Er begrüßt den Kern der Vorlage, wonach beim Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ neu der Grundsatz der Gebührenfreiheit gelten soll. Dies entspricht eigentlich schon heute der gelebten Praxis der Bundesbehörden. So ergibt sich aus den jährlichen Tätigkeitsberichten des Edöb, dass bei Zugangsgesuchen kaum Gebühren erhoben werden. 2019 wurde in fast 97 Prozent der Fälle auf eine Gebühr verzichtet. In diesem Sinne beantragt Ihnen der Bundesrat Eintreten auf die Vorlage Ihrer Kommission.

Wie die Vernehmlassung und auch die Abstimmungsresultate in Ihrer Kommission gezeigt haben, besteht über die Einführung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit ein weitgehender Konsens. Hingegen gehen die Meinungen auseinander, wenn es um die Ausgestaltung der Ausnahmebestimmung in Artikel 17 Absatz 2 geht. So beziehen sich auch sämtliche nachfolgenden Anträge des Bundesrates auf diese Bestimmung.

Der Erlassentwurf sieht vor, dass ausnahmsweise Gebühren erhoben werden können, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwendige Bearbeitung durch die Behörde erfordert. Gemäss Antrag der Minderheit II soll erst dann eine Gebühr verlangt werden können, wenn die Bearbeitung eines Gesuchs nicht nur aufwendig, sondern auch in keinem Verhältnis zum öffentlichen Interesse steht.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass es in der Praxis schwierig wäre, das öffentliche Interesse zu definieren. Zudem steht diese Regelung in einem gewissen Widerspruch zur Konzeption des BGÖ: Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht gemäss Artikel 6 Absatz 1 BGÖ voraussetzungsfrei und ist nicht von einem Interessennachweis abhängig. Zudem müssen die Zugangsgesuche gemäss Artikel 7 Absatz 1 der Öffentlichkeitsverordnung auch nicht begründet werden. Daher beantragt der Bundesrat, den Antrag der Kommissionsminderheit II abzulehnen.

Der Erlassentwurf sieht weiter vor, dass im Gesetz eine Maximalgebühr von 2000 Franken festgelegt werden soll. Die Minderheit I hingegen möchte auf das Vorsehen einer Maximalgebühr im Gesetz verzichten.

Der Bundesrat beantragt aus folgenden Gründen, der Minderheit I zuzustimmen: Jahr für Jahr gehen mehr Zugangsgesuche bei den Bundesbehörden ein. Damit einher geht auch eine gewisse Häufung von sehr extensiven Zugangsgesuchen, von welchen gewisse Behörden regelmäßig betroffen sind. Solche Zugangsgesuche beanspruchen die Ressourcen stark und können nebst der Erledigung der ständigen Aufgaben zu einer erheblichen Zusatzbelastung führen. In solchen Ausnahmefällen erscheint es dem Bundesrat sachgerecht, dass eine dem Aufwand angemessene Gebühr verlangt werden kann. Dabei zeigen auch die im Kommissionsbericht erwähnten Gerichtsurteile, dass es Fälle gibt, in welchen Gebühren von über 2000 Franken gerechtfertigt sein können. Weiter wird die Kompetenz zur Regelung des Gebührentarifs üblicherweise dem Bundesrat überlassen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies im Vorliegenden anders gehandhabt werden soll.

Schliesslich zeichnen die Zahlen des Edöb auch unter der heutigen Praxis ein zurückhaltendes Bild bei der Gebührenhöhe: 2019 wurde – aufgeteilt auf 31 Gesuche – lediglich ein Gebührenbetrag von 18 185 Franken erhoben. Aus diesen Gründen unterstützt der Bundesrat den Antrag der Kommissionsminderheit I.

Schliesslich beantragt der Bundesrat, den letzten Satz in Artikel 17 Absatz 2 des Entwurfes zu streichen, wonach die Gesuchstellenden vorgängig darüber zu informieren sind, ob die Behörde beabsichtigt, eine Gebühr



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



zu erheben, und wie hoch diese Gebühr ist. Um Missverständnissen vorzubeugen, möchte ich hier betonen, dass auch der Bundesrat weiterhin möchte, dass die Gesuchsteller vorgängig über allfällige Gebühren informiert werden. Eine detaillierte Bestimmung dazu gibt es aber bereits in Artikel 16 Absatz 2 der Öffentlichkeitsverordnung. Diese Regelung soll gemäss Ansicht des Bundesrates weiterhin auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

Ich fasse zusammen: Der Antrag der Minderheit II ist abzulehnen. Dem Antrag der Minderheit I ist zuzustimmen. Unabhängig davon, ob der Kommissionsmehrheit oder einer Minderheit gefolgt wird, beantragt der Bundesrat, den letzten Satz von Artikel 17 Absatz 2 des Entwurfes zu streichen.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Berichterstatter verzichten darauf, nochmals das Wort zu ergreifen. Wir kommen somit zur Abstimmung über den Nichteintretensantrag der Minderheit Romano.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.432/22634)

Für Eintreten ... 135 Stimmen

Dagegen ... 55 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Gebührenfreier Zugang zu amtlichen Dokumenten)

Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Accès aux documents officiels sans émoluments)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Art. 17 Titel, Abs. 1–3

Antrag der Kommission: BBI

Antrag des Bundesrates: BBI

Art. 17 titre, al. 1–3

Proposition de la commission: FF

Proposition du Conseil fédéral: FF

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Das Wort für die Minderheit I zu Absatz 2 hat Herr Cottier.

Cottier Damien (RL, NE): Monsieur le président, comme j'ai déjà défendu la proposition de la minorité I (Cottier) en intervenant au nom du groupe libéral-radical, je ne la défendrai pas une deuxième fois. Je vous invite simplement à soutenir cette proposition.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Herr Rutz, der die Minderheit II (Addor) vertritt, verzichtet ebenfalls auf ein Votum. Von den Fraktionen hat sich nur die SP-Fraktion für ein Votum gemeldet.

Widmer Céline (S, ZH): Sie haben es gehört: Es geht heute ja um die Umkehrung des Grundprinzips bei der Frage, ob eben der Zugang zu amtlichen Dokumenten etwas kosten soll oder nicht. Im Unterschied zu heute soll der Zugang künftig gebührenfrei sein. Das ist sehr wichtig, weil es dem Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips entspricht und weil es eben auch sicherstellt, dass die Bürgerinnen und Bürger und dass Medienschaffende ihre Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung auch wahrnehmen können und nicht durch Gebühren abgeschreckt werden.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



Hier in der Detailberatung geht es nur noch um die Frage, wie die Ausnahmeregel ausgestaltet werden soll. Es ist unbestritten, dass ausnahmsweise Gebühren erhoben werden können, wenn ein Gesuch eine besonders aufwendige Bearbeitung erfordert. Damit aber mit dieser Ausnahmeregel der neue Grundsatz des gebührenfreien Zugangs nicht gleich

AB 2021 N 471 / BO 2021 N 471

wieder ausgehebelt werden kann, will die sozialdemokratische Fraktion zusammen mit der Mehrheit der Kommission eine Obergrenze von 2000 Franken im Gesetz festhalten. Damit soll schlicht ausgeschlossen werden, dass Gebühren in Einzelfällen ein Ausmass annehmen können, das einer Behinderung des Zugangs zu Dokumenten gleichkommt.

Sie kennen vielleicht das Beispiel, wonach im Zusammenhang mit der Duro-Beschaffung einer Bürger- und Bürgerinnengruppe für den Aktenzugang von Armasuisse fast 8000 Franken Gebühren in Aussicht gestellt wurden. Das Ziel der parlamentarischen Initiative Graf-Litscher ist es ja gerade eben, zu verhindern, dass Privatpersonen oder Medienschaffende durch drohende Gebühren in exzessiver Höhe davon abgehalten werden, sich Zugang zu Dokumenten der Bundesverwaltung zu verschaffen. Sie haben es gehört: Auch wenn solche hohen Gebühren bisher zum Glück sehr selten vorgekommen sind, wollen wir mit dieser Obergrenze eben Rechtssicherheit schaffen. Wenn wir diese Obergrenze im Gesetz festhalten, dann verbessern wir damit auch die Transparenz.

Den Minderheitsantrag I (Cottier), der diese Obergrenze ablehnt, lehnen wir deshalb ab.

Die Minderheit II (Addor) will, dass erst dann eine Gebühr verlangt werden kann, wenn die Bearbeitung eines Gesuchs nicht nur aufwendig, sondern eben auch in keinem Verhältnis zum öffentlichen Interesse steht. Wir lehnen diesen Minderheitsantrag ab, weil wir meinen, dass das nicht praktikabel ist. Das öffentliche Interesse muss im Gesuch nicht begründet werden, und es wäre auch schwierig, es zu definieren.

Ich bitte Sie daher im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, die Minderheitsanträge I und II abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Frau Bundesrätin Keller-Sutter und die Berichterstatter verzichten auf ein Votum. Wir kommen somit zur Abstimmung über Absatz 2. Die Anträge der Minderheiten I und II beziehen sich auf unterschiedliche Sätze dieses Absatzes. Wir stimmen daher separat über den ersten, den zweiten und den vierten Satz ab.

Abs. 2 erster Satz – Al. 2 première phrase

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Minderheit II beantragt eine Ergänzung betreffend die Verhältnismässigkeit.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.432/22635)

Für den Antrag der Mehrheit ... 139 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 51 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 2 zweiter Satz – Al. 2 deuxième phrase

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Der Antrag der Mehrheit sieht eine Gebühr von maximal 2000 Franken vor. Die Minderheit I und der Bundesrat beantragen, keine Maximalgebühr ins Gesetz zu schreiben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.432/22636)

Für den Antrag der Mehrheit ... 121 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I/des Bundesrates ... 68 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Abs. 2 vierter Satz – Al. 2 quatrième phrase

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Der Bundesrat beantragt, den Satz über die Information des Gesuchstellers zu streichen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Elfte Sitzung • 15.03.21 • 14h30 • 16.432
Conseil national • Session de printemps 2021 • Onzième séance • 15.03.21 • 14h30 • 16.432



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.432/22637)

Für den Antrag der Mehrheit ... 190 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 1 Stimme

(1 Enthaltung)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 23a, Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

Art. 23a, ch. II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 16.432/22638)

Für Annahme des Entwurfes ... 136 Stimmen

Dagegen ... 54 Stimmen

(3 Enthaltungen)