



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

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.19 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.06.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Mazzzone, Jositsch, Stöckli, Zopfi)

Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Mazzzone, Jositsch, Stöckli, Zopfi)

Entrer en matière

Z'graggen Heidi (M-E, UR), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2016 verlangt, dass die rechtlichen Grundlagen so zu ändern sind, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung in der Regel keine Gebühr erhoben wird. Nur in begründeten Ausnahmefällen, wenn der Aufwand der Verwaltung in einem

AB 2021 S 588 / BO 2021 E 588

Missverhältnis zum öffentlichen Interesse steht, soll für die Aushändigung von amtlichen Dokumenten eine Gebühr in Rechnung gestellt werden.

Die SPK des Nationalrates gab der parlamentarischen Initiative im Oktober 2016 Folge, die SPK des Ständerates im Januar 2017. Sie schlossen sich im Wesentlichen der Argumentation der Initiantin an, dass mit der Gesetzesänderung verhindert werden müsse, dass Gesuchsteller wegen unverhältnismässig hoher Gebühren abgeschreckt werden, von ihrem gesetzmässigen Informationsrecht Gebrauch zu machen. Die Initiative wurde dann sistiert, weil der Bundesrat in Aussicht gestellt hatte, dass eine Teilrevision des Öffentlichkeitsgesetzes erfolgen würde. Da das aber nicht der Fall war, wurde die Sistierung 2018 durch die SPK des Nationalrates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Achte Sitzung • 10.06.21 • 08h15 • 16.432
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Huitième séance • 10.06.21 • 08h15 • 16.432



aufgehoben und eine Vorlage ausgearbeitet und in die Vernehmlassung gegeben. In der Vernehmlassung war dann die Mehrheit der Teilnehmenden gegenüber der Vorlage positiv eingestellt.

Die Vorlage sieht vor, dass nicht mehr das Grundprinzip einer Erhebung von Gebühren gelten soll. Neu soll vielmehr das Grundprinzip des kostenlosen Zugangs zu amtlichen Dokumenten gelten. Artikel 17 des Öffentlichkeitsgesetzes legt also nachher die Kostenlosigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten fest, mit einem Ausnahmetatbestand in Artikel 17 Absatz 2, dass ausnahmsweise eine Gebühr verlangt werden könne, wenn eine besonders aufwendige Bearbeitung durch die Behörden zu erwarten sei; der Maximalbetrag liegt bei 2000 Franken. Vorgängig sei die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller über die Absicht der Behörde, eine Gebühr zu erheben, zu orientieren.

Die finanziellen Auswirkungen sind minimal. 2018 zum Beispiel wurden nur bei 2,6 Prozent der Gesuche Gebühren erhoben. Bei rund 97 Prozent aller Gesuche wurden also keine Gebühren erhoben. Insgesamt resultierte eine Summe von 13 358 Franken.

Der Nationalrat hat die Vorlage mit 136 zu 54 Stimmen angenommen.

Die SPK des Ständerates liess sich am 29. März 2021 durch eine Vertretung der SPK des Nationalrates über die Vorlage orientieren. Die Mehrheit der Kommission kam nach der Diskussion zum Schluss, Ihnen Nichteintreten auf die Vorlage zu beantragen. Die Minderheit ist für Eintreten; ich gehe davon aus, dass sie das nachher auch selber begründen wird. Die Minderheit ist im Wesentlichen der Meinung, dass die Gebühren für Bürgerinnen und Bürger oder Medienschaffende eben nicht ein Hindernis für den Zugang zu amtlichen Dokumenten sein dürfen; das widerspreche dem Sinn und Geist der Öffentlichkeitsgesetze.

Warum kam die Mehrheit der SPK des Ständerates aber zum Schluss, Nichteintreten zu beantragen? Bei 97 Prozent aller Gesuche – ich habe es schon gesagt – werden bereits heute keine Gebühren erhoben. Lediglich in etwa 3 Prozent der Fälle ergeben sich Gebühren, mit Einnahmen von 13 000 Franken; sie sind also unwesentlich. Die Kommission stellte sich die Frage: Ergibt sich hier überhaupt ein Problem? Wenn wir davon ausgehen, dass in den etwa 3 Prozent der Fälle, in denen Gebühren erhoben werden, sehr aufwendige Gesuche zu bearbeiten sind, geht es nicht um eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips, sondern um das Kostendeckungsprinzip, also um die Frage, was eine umfangreiche Leistung der öffentlichen Hand kostet. Die Kosten für aufwendige Abklärungen sollen auf den Verursacher, die Verursacherin und nicht auf die Allgemeinheit überwälzt werden; das wäre dann das Äquivalenzprinzip.

Die Gebührenfreiheit im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung wäre ein eigentlicher Paradigmenwechsel. Die Kommission hat sich auch darüber unterhalten, was die Folgen eines solchen Paradigmenwechsels wären. Es ist nicht auszuschliessen, dass es zu einem Anstieg von Gesuchen kommt, von aufwendigen Gesuchen, weil gar nicht mehr die Überlegung angestellt werden müsste, wie es bezüglich Kosten aussehen könnte, und damit zu einem Anstieg von grossen und aufwendigen Arbeiten in der Verwaltung und damit auch zu einer Behinderung der Effizienz der Verwaltung.

Ausserdem wurde ausgeführt, dass nicht auszuschliessen wäre, dass dieser Paradigmenwechsel automatisch eine Übertragung auf die kantonale Ebene zur Folge hätte. Es gibt heute zehn Kantone, die in ihren Öffentlichkeitsgesetzen einen gebührenfreien Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsehen. Bei sechzehn Kantonen werden Gebühren erhoben.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen die Kommission Nichteintreten auf die Vorlage.

Mazzone Lisa (G, GE): Je dois vous avouer que je suis un petit peu déboussolée par la position de la majorité, et par la tournure que prend ce dossier. En arrivant en commission, j'étais à peu près sûre qu'il y aurait une majorité assez évidente pour l'entrée en matière, que ce serait une simple formalité. Vous me répondrez qu'après tant de déconvenues entre hier et aujourd'hui, j'aurais dû comprendre qu'il était effectivement difficile d'avoir une majorité dans ce conseil! Néanmoins, il y avait des indices assez clairs qui laissaient entendre qu'on aurait une majorité, notamment en raison du principe assez simple – mais je suis peut-être un peu naïve – de la cohérence parlementaire.

Notre commission soeur avait donné suite à cette initiative parlementaire en octobre 2016 par 17 voix contre 4. Elle avait été suivie par notre commission, à l'unanimité, en janvier 2017. Il n'y a donc pas eu d'opposition. Pour mémoire, je rappelle ce que cela veut dire lorsque la commission du deuxième conseil donne le feu vert dans la première phase du traitement d'une initiative parlementaire: on signale à la commission soeur que l'on reconnaît un besoin d'agir, et qu'on s'engage à poursuivre le travail de mise en oeuvre, surtout lorsque la commission se prononce à l'unanimité. En principe, par politesse et par souci d'efficacité vis-à-vis de la commission soeur, on ne laisse pas démarrer la machine – ce qui implique la rédaction d'un projet, une consultation, un rapport et un débat parlementaire – si l'on n'est pas prêt à entrer en matière le moment venu, car ce serait une perte de temps pour tout le monde. Certes le Conseil des Etats s'est renouvelé entre les



deux législatures, mais passer d'un soutien unanime des membres de la commission à un rapport de 4 contre 9 est tout de même relativement étonnant en termes de dynamique parlementaire.

Il y avait un deuxième indice qui laissait aussi penser que l'entrée en matière était acquise: c'est la procédure de consultation. Elle a donné lieu à un soutien très large et, surtout – et c'est pertinent pour notre chambre – un soutien très clair de la part des cantons. Seul un canton s'est opposé au principe, c'est celui de M. Fässler – je le dis afin d'exclure tous les autres cantons et que vous vous sentiez tous concernés. Donc tous les autres cantons qui ont participé à la consultation ont pris position de manière favorable, à l'exception de quelques cantons qui ont renoncé à se prononcer.

Le troisième indice, c'est que le Conseil fédéral lui-même soutient ce projet.

Enfin, j'ai entendu parler de changement de paradigme mais, quand on parle d'un projet qui vise 3 pour cent des cas, il me semble qu'on n'est pas dans un changement de paradigme mais en réalité, pour la plupart des cas, dans une consécration du système actuel.

Cela a été dit, dans 97,4 pour cent des cas, aucun émolumennt n'a été perçu. En tout, les émoluments s'élevaient à quelque 13 000 francs en 2018 et à quelque 6000 francs en 2016.

Pour répondre à la remarque de Mme Z'graggen quant à la question de savoir pourquoi demander la gratuité si telle est déjà la pratique, la raison en est très simple: le fait que cet émolumennt soit demandé ou non n'est pas relatif ou proportionnel à la charge de travail. Cela dépend du département ou du service auprès duquel la requête a été faite, ce qui donne lieu à de l'arbitraire et ne garantit pas l'efficacité de la loi sur la transparence. Dans les cas engendrant une vraie charge administrative, le projet prévoit une possibilité de reporter les coûts avec un émolumennt. Il y a donc en fait une exception, mais pour la mettre en place, il faut entrer en matière. Certains départements ne prélèvent jamais d'émoluments quand d'autres en prélèvent de très importants. Cela peut être des montants de plusieurs milliers de francs, qui, comme

AB 2021 S 589 / BO 2021 E 589

je l'ai dit, ne sont pas nécessairement en relation avec la charge de travail administrative liée à la demande. Par exemple, l'Office fédéral de la protection de la population a récemment demandé à un journaliste de la cellule enquêtes de Tamedia un émolumennt de 1000 francs pour l'accès à un document de six pages. Il est évident que cet émolumennt n'est pas lié à la charge administrative qu'a représenté cette requête.

Le problème est que, dans un tel cas, comme le journaliste ne pouvait pas savoir si ce document allait lui être effectivement utile pour mener une enquête, il a renoncé à cette demande parce que le coût était trop élevé et qu'il dépassait le budget. On parle là d'un grand groupe de presse, mais il faut s'imaginer le cas d'un média local ou d'un petit média. Les émoluments sont alors très rapidement dissuasifs. Or je rappelle que le Tribunal fédéral reconnaît un intérêt public à ce que les médias aient accès à ces documents officiels, quelle que soit l'importance du document.

C'est grâce à l'outil de la loi sur la transparence, qui a été introduit au niveau fédéral en 2006, qu'on peut exercer un contrôle sur l'administration et garantir un bon fonctionnement de la démocratie. Je rappelle aussi que l'administration est tenue de présenter son travail à ses administrés et donc de l'expliquer au public.

Les médias jouent en la matière le rôle de quatrième pouvoir en révélant d'éventuels abus. Mais malheureusement il apparaît que certains services utilisent les émoluments pour dissuader quelqu'un de poursuivre une enquête.

Si vous avez peur de la surcharge qui pourrait résulter de l'application des dispositions de ce projet, je vous invite chaleureusement à entrer en matière et à suivre, dans la discussion par article, le Conseil fédéral, qui propose justement que la surcharge de travail administratif soit reportée sur la personne qui fait la demande. En effet, une exception à la gratuité de la mise à disposition des documents est prévue dans le projet.

Vous avez toutes et tous reçu une lettre ouverte signée par les grands et petits groupes de presse, par la SSR, Ringier, Tamedia, Telesuisse, les radios régionales romandes et les syndicats des journalistes, ainsi que par un grand nombre de rédactrices – puisqu'il y en a en Suisse romande – et rédacteurs en chef des groupes de presse. Le message qu'ils nous font passer est clair: "Devoir débourser quelques centaines de francs pour un document dont on ne connaît pas le contenu à l'avance signifie souvent la fin d'une recherche." Ou bien: "Cela signifie que les autorités continueront d'empêcher des médias d'accéder à des informations dérangeantes en exigeant des émoluments." Ou encore: "Notre tâche en tant que médias, nous disent-ils, est d'examiner le travail de l'administration afin de mettre au jour tout manquement sur la base de faits vérifiés et de données fiables."

Avant-hier, nous avons parlé des indiscretions, en français des "fuites". M. Würth s'inquiétait beaucoup des indiscretions qui ont eu lieu au sein du Conseil fédéral ou de l'entourage du Conseil fédéral et de leur fréquence. Mais la plus grande garantie de ne pas avoir de telles fuites ou de telles inadéquations dans la communication,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Achte Sitzung • 10.06.21 • 08h15 • 16.432
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Huitième séance • 10.06.21 • 08h15 • 16.432



c'est de renoncer à une culture du secret qui est dans certains cas injustifiée. On devrait la réduire le plus possible. Renoncer à la culture du secret, c'est aussi garantir l'accès aux documents quand il est justifié. Une administration transparente est une force pour notre démocratie. Je sais que vous êtes nombreuses et nombreux à avoir assumé une tâche exécutive, à différents niveaux d'ailleurs – communal, cantonal –, et je vous admire pour cela. Je pense qu'il faut une bonne dose de patience et de persévérance. Mais j'en appelle ici à votre coeur de parlementaire parce que le Parlement doit aussi être l'organe qui fait office de contre-pouvoir face à l'administration fédérale. Vous l'aviez démontré quand nous avons discuté dans notre conseil de la question de la nécessité de la transparence au sujet des liens d'intérêts des fonctionnaires occupant des postes à responsabilité.

Vous aviez donné suite sur ce point en disant que nous devions garantir une transparence et jouer aussi ce rôle de contre-pouvoir. Il faut relever que même l'exécutif est d'accord, puisque le Conseil fédéral soutient cette proposition.

Je vous propose avec conviction d'entrer en matière, de vous en remettre à la position qu'avait la commission en 2017, à savoir d'entrer en matière – ce que la commission avait décidé à l'unanimité à l'époque – sur le principe qui a été ici réalisé. Parce que la réalisation du principe auquel nous avions donné notre accord est conforme à la discussion menée. Une fois que nous serons entrés en matière, nous aurons tout loisir de procéder à la discussion par article en commission, en sachant qu'une exception – comme je l'ai dit – est d'ores et déjà prévue pour les cas qui nécessitent un surcroît important de travail de la part de l'administration.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich empfehle Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen und nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Es lohnt sich, den heutigen Gesetzestext zu lesen. Heute heisst es in Artikel 17 Absatz 1 des Öffentlichkeitsgesetzes: "Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel eine Gebühr erhoben." Nun, wir haben bei der Beratung in der Kommission erfahren, dass "in der Regel" relativ grosszügig ausgelegt wird. In 3 Prozent der Fälle wird effektiv eine Gebühr erhoben; die Regel ist eigentlich, dass Gebührenfreiheit besteht, nämlich für 97 Prozent der Gesuche. Das war die Zahl, die uns für das Jahr 2019 angegeben wurde. Vor diesem Hintergrund, mit dieser Ausgangslage meine ich effektiv, dass wir keinen Regelungsbedarf haben.

Ich meine auch, und das ist meine zweite Überlegung im Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes: Wer eine Leistung der Verwaltung beansprucht, der soll dafür im Grundsatz auch eine Entschädigung leisten. Ich erinnere an das Kostendeckungsprinzip, in dem letztlich auch das Verursacherprinzip zum Ausdruck kommt.

Eine dritte Überlegung: Würde man, dieser Vorlage folgend, eine grundsätzliche Gebührenfreiheit festlegen und, quasi umgekehrt, sagen, nur noch in Ausnahmefällen dürfe eine Gebühr verlangt werden, nämlich wenn die Bearbeitung des Gesuches einen besonders grossen Aufwand verursache, dann verursacht man eine Begründungspflicht bei der Behörde. Sie muss sich beim Eingang des Gesuches überlegen, ob jetzt anzunehmen ist, dass daraus eine besonders aufwendige Bearbeitung entsteht, und sie bekommt eine Vorinformationspflicht. Sie muss den Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin erstens darüber informieren, dass eine Gebühr erhoben wird, und zweitens darüber, in welcher Höhe diese anzusetzen ist – und das, bevor das Gesuch überhaupt behandelt wurde.

Also, mit diesen drei Überlegungen, meine ich, tun wir gut daran, hier festzustellen: Es besteht effektiv kein Handlungsbedarf, kein Regelungsbedarf.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zu folgen und nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Stöckli Hans (S, BE): Mit fast der gleichen Argumentationslinie, lieber Kollege Fässler, bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

1. Es ist schon etwas sonderbar, lieber Kollege Fässler, wenn Sie Artikel 17 Absatz 1 zitieren, wo steht, dass "in der Regel" eine Gebühr erhoben wird, und dann sagen, dass diese Regel aber dann nur in 3 Prozent aller Fälle angewendet wird. Das bedeutet ja, dass die Realität eben nicht mit der Norm übereinstimmt. Dementsprechend ist klar Gesetzgebungsbedarf da. Es geht darum, dass man in der Gesetzgebung auch die gelebte Praxis wiederfindet, wo, wie es vorhin ausgeführt wurde, diese Regel zum Glück nur noch in 3 Prozent der Fälle angewandt wird.

2. Es ist nicht so, dass dies einen Paradigmenwechsel bedeutete. Die Lösung, die jetzt vorgeschlagen wird, wäre eine konsequente und auch eine logische Vollstreckung des Paradigmenwechsels, den wir mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips gemacht haben. Damals wurde der Grundsatz der Öffentlichkeit in die Gesetzgebung des Bundes und dann auch in diejenige der Kantone und der Gemeinden überführt. Wenn wir jetzt an etwas festhalten, was gar nicht mehr gelebt wird, vollstrecken wir diesen Paradigmenwechsel nicht,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2021 • Achte Sitzung • 10.06.21 • 08h15 • 16.432
Conseil des Etats • Session d'été 2021 • Huitième séance • 10.06.21 • 08h15 • 16.432



sondern machen eine Gesetzgebung, die eben nicht der Realität entspricht.

3. Frau Kollegin Z'graggen, Sie haben Angst, dass in der Folge eine Flut an Anfragen eingehen wird. Im Kanton Bern hat man dieses System schon vor langer Zeit eingeführt, sodass eben der Zugang zu amtlichen Dokumenten entschädigungslos ermöglicht und nur in Ausnahmefällen eine Gebühr verlangt wird. Das hat nicht dazu geführt, dass im Kanton Bern jetzt eine übermässige Beanspruchung dieses Rechts festgestellt worden wäre, im Gegenteil: Meine Kantonsregierung empfiehlt, wie die übrigen Kantone auch – mit Ausnahme desjenigen von Kollege Fässler –, auf diese Gesetzespräzisierung einzutreten, damit eben Kohärenz zwischen der gelebten Praxis und den generell-abstrakten Normen besteht.

Ich bitte Sie, hier konsequent zu sein und den Grundsatzentscheiden zu folgen, die unsere Kommission in der Vergangenheit gefällt hat, und hier diese kleine Anpassung vorzunehmen.

Ich war schon etwas erstaunt über die Reaktionen in den Medien. Ich glaube, diese konzertierte Aktion aller Schattierungen beweist durchaus, dass es für die Medienschaffenden von grosser Bedeutung ist, dass sie nicht prohibitiv durch solche möglichen Gebühren in ihrer Arbeit eingeschränkt werden. Ich denke, es wäre klüger, hier diesen Schritt zu machen und gleichzeitig auch darüber zu wachen, dass keine Geheimnisverletzungen stattfinden, sondern dass die Beschaffung der nötigen Information auf legalem Weg möglich ist. Für den Fall, dass dieser Weg grossen Aufwand bedeutet, ist auch im Gesetzesentwurf, den wir beraten, berechtigterweise eine Gebührenerhebung vorgesehen.

Ich bitte Sie, auf den Entwurf einzutreten.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat hat am 11. Dezember 2020 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates Stellung genommen. Der Bundesrat begrüßt den Kern der Vorlage, wonach beim Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsgesetz neu der Grundsatz der Gebührenfreiheit gelten soll. Dieser Paradigmenwechsel entspricht nämlich der bereits gelebten Praxis der Bundesbehörden. Insofern ist das, was wir hier jetzt machen, etwas ein Streit um des Kaisers Bart, denn es ergibt sich aus den jährlichen Tätigkeitsberichten des Edöb, dass bei Zugangsgesuchen kaum Gebühren erhoben werden. 2019 wurde beispielsweise in fast 97 Prozent der Fälle auf eine Gebühr verzichtet. Es ist aber trotzdem nicht auszuschliessen, dass in Einzelfällen versucht wurde, mit überhöhten Gebühren Interessierte von einem Einsichtsgesuch abzuhalten.

Auch wenn der Handlungsbedarf aus sachlicher Sicht eher punktuell ist, beantragt Ihnen der Bundesrat, der Minderheit Ihrer Kommission zu folgen und auf die Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 16 Stimmen

Dagegen ... 21 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Das Geschäft geht damit zurück an den Nationalrat.