



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

Differenzen – Divergences

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)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Antrag der Mehrheit

Festhalten

(= Eintreten)

Antrag der Minderheit

(Cottier, Binder, Fluri, Moret Isabelle, Pfister Gerhard, Romano, Silberschmidt)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(= Nichteintreten)

Proposition de la majorité

Maintenir

(= Entrer en matière)

AB 2021 N 1927 / BO 2021 N 1927

Proposition de la minorité

(Cottier, Binder, Fluri, Moret Isabelle, Pfister Gerhard, Romano, Silberschmidt)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(= Ne pas entrer en matière)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Im Unterschied zu unserem Rat hat der Ständerat in der ersten Beratung Nichteintreten beschlossen, weshalb wir erneut darüber befinden müssen. Der Antrag der Minderheit Cottier wird von Herrn Silberschmidt vertreten.

Silberschmidt Andri (RL, ZH): Gerne übernehme ich heute das Votum für die Minderheit Cottier und für die FDP-Liberale Fraktion und lade Sie dazu ein, dem Ständerat zu folgen und auf die Anpassung des Öffentlichkeitsgesetzes nicht einzutreten.





Für uns, die FDP-Liberale Fraktion, ist klar, dass der Staat transparent über sein Handeln informieren und dieses für die breite Öffentlichkeit nachvollziehbar sein muss. Aus diesem Grund herrscht in der Schweiz der Grundsatz, dass amtliche Dokumente öffentlich zugänglich sein sollen. Wir begrüssen dies, denn das schafft beim Bürger und bei der Bürgerin Vertrauen in den Staat.

Wenn der Staat um die Herausgabe bestimmter Dokumente gebeten wird, verursacht dies jedes Mal einen Aufwand. Es ist heute aber so, dass 97 Prozent aller Anfragen kostenlos abgewickelt werden. Das Gesetz sieht zwar vor, dass Gebühren erhoben werden dürfen. Die Praxis zeigt aber, dass dies nur in 3 Prozent aller Fälle getan wird und insgesamt nicht zu wesentlichen Einnahmen führt. Dennoch ist die Gebührenerhebung im Einzelfall wichtig, denn wenn eine Anfrage sehr grosse Aufwände auslöst, ist es nichts anderes als fair, wenn man als Gesuchstellerin oder Gesuchsteller diese Kosten decken muss. Würde im Gesetz festgeschrieben, dass Anfragen grundsätzlich kostenlos bearbeitet werden müssen, könnte dies eine Welle an neuen Begehren auslösen, ohne dass dies einen Mehrwert schaffen würde; es würde im Gegenteil unnötig hohe Aufwände auslösen.

Da bereits heute 97 Prozent der Gesuche kostenlos beantwortet werden, sehen die Minderheit sowie die FDP-Liberale Fraktion keinen Handlungsbedarf. Der Bundesrat soll nach wie vor die Kompetenz haben zu entscheiden, ob, ab wann und in welcher Höhe eine Gebühr verlangt werden darf.

Ich lade Sie deshalb ein, die Minderheit zu unterstützen.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Ich spreche für meine Partei innerhalb der Mitte-Fraktion. Die EVP-Vertreterinnen und -Vertreter sind anderer Meinung. Wir sind als Partei in dieser Frage kongruent. In der Vernehmlassung haben wir schon vor Jahren die Meinung vertreten, dass etwas, was Aufwand generiert, etwas kosten dürfen soll, vor allem, wenn die Kosten wirklich marginal sind.

Unseres Erachtens steht das Öffentlichkeitsprinzip nicht im Widerspruch dazu, dass gewisse kleine Gebühren erhoben werden können. Man nimmt eine Leistung der Verwaltung in Anspruch, die von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern alimentiert ist, was aber nicht heisst, dass die Leistung bei jedem Begehren gratis sein muss. Die Praxis beim Zugang zu amtlichen Dokumenten ist so, dass von den Behörden kaum Gebühren erhoben werden. In 97 Prozent der Fälle werden keine Gebühren erhoben. In den wenigen Fällen, in denen Gebühren erhoben wurden, war der Aufwand sehr gross. Bei einem einzelnen Gesuch entstand beispielsweise ein Arbeitsaufwand von 80 Stunden. Ein anderes Gesuch ergab gemäss Aussagen der Verwaltung einen Stapel von mehreren hundert Bundesordnern. Es geht doch bei solchen Fällen nicht um eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips. Es geht um das Kostendeckungsprinzip. Es kann unseres Erachtens nicht sein, dass solche Kosten nicht vom Verursacher übernommen werden, sondern auf die Allgemeinheit abgewälzt werden.

Wir stellen uns also gegen einen Paradigmenwechsel beim Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung. Wieso will man eine Praxis auf den Kopf stellen, die sich bewährt hat, nämlich, dass meistens keine Gebühren erhoben werden, aber je nach Aufwand halt manchmal schon? Wieso sollte man aus dieser vernünftigen Praxis in der Verwaltung ein neues Prinzip machen, indem man festlegt, dass es nur in Ausnahmefällen etwas kosten darf? Vernünftige Regelungen wie die vorliegende sollte man laufenlassen.

Wir werden somit an unserer Entscheidung festhalten, nicht auf die Vorlage einzutreten, und bitten Sie, dasselbe zu tun.

Kälin Irène (G, AG): Immer wieder reden und streiten wir hier drin über Transparenz – eine der grossen Stützen unseres politischen Systems, eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauen der Bevölkerung in unser System, kurz: ein Grundpfeiler unserer Demokratie.

Transparenz der Verwaltung, darum geht es hier und heute erneut, ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die Öffentlichkeit, interessierte Kreise, von Entscheiden direkt Betroffene und die Medien ihre Rechte und ihre Funktion der Aufsicht über den Staat effektiv wahrnehmen können. Deshalb geht es hier, wenn wir über die Gebührenfreiheit für Auskunftsgesuche reden, nicht um ein Detail, wie man meinen könnte oder wie manche behaupten; es geht um ein staatspolitisch höchst relevantes Grundprinzip: die Transparenz der Macht.

Der Grundstein der staatlichen Transparenz wurde in dieser Sache, die wir hier erneut beraten müssen, 2006 mit dem Öffentlichkeitsgesetz gelegt. Seither ist jedes Dokument der Verwaltung grundsätzlich öffentlich, wenn es nicht im höheren Interesse als geheim klassifiziert wird, und das ist richtig so. Allerdings gibt es Hürden: Behörden können bis heute ihren Aufwand in Rechnung stellen und mit Gebühren den Zugang zu Informationen erschweren. Das will die Vorlage ändern. Neu soll der Zugang zu amtlichen Dokumenten im Grundsatz kostenlos werden. Kosten sollen nur noch in Ausnahmefällen erhoben werden können, und auch dann soll ein Kostendeckel von 2000 Franken gelten. Das ist wichtig und gerade in der heutigen Zeit richtig. Denn Transpa-



renz darf nicht an Kostenhürden scheitern, schon gar nicht an willkürlichen Gebühren, bei denen niemand so recht sagen kann, wie sie zustande kommen.

Die Bürgerinnen und Bürger und die Medien müssen ihre Aufsichtsfunktion in Bezug auf den Staat uneingeschränkt wahrnehmen können, in dieser Frage waren wir uns hier drinnen grossmehrheitlich einig. Aber wie so oft tun wir uns schwer mit der Transparenz. In diesem Fall tut sich der Ständerat schwer damit: Unser Schwesterrat ist nicht auf die Vorlage eingetreten, und zwar mit dem fadenscheinigen Vorwand, ein Paradigmenwechsel könnte zu einem markanten Anstieg der Zahl der Gesuche um Akteneinsicht führen. Das kann sein oder auch nicht. Aber gerade in Krisenzeiten, wie wir sie heute durchleben und erleben, muss das staatliche Handeln verständlich, transparent und nachvollziehbar sein. Die grüne Fraktion kann sich deshalb die Kehrtwende unseres Schwesterrates nicht erklären, grundsätzlich nicht und aus aktuellem Anlass noch viel weniger. Denn Transparenz ist wichtiger denn je.

Gredig Corina (GL, ZH): Nicht die Einwohnerinnen und Einwohner, sondern die Behörden und Institutionen gehören in einem Rechtsstaat ins Glashaus. Das stärkt die Nachvollziehbarkeit des Wirkens des Staates. Zudem können Mängel und Missstände besser aufgedeckt werden. Eine der noch bestehenden Hürden – wir haben es gehört – sind die Gebühren bei der Bearbeitung von Einsichtsgesuchen. Aktuell gilt das Prinzip, dass Medienschaffende oder Bürgerinnen und Bürger für ein Einsichtsgesuch grundsätzlich bezahlen müssen. Transparenz gibt es heute, aber teilweise nur zu einem hohen Preis.

Ein Beispiel: Erst letzte Woche haben wir in diesem Rat argumentiert, dass mehr Transparenz bei den paritätischen Kommissionen nicht nötig sei, da deren Jahresrechnungen aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes beim SECO eingesehen werden können. Diese Transparenz gibt es, aber nur gegen Bezahlung. Der Kostenvorschlag des SECO belief sich für drei Jahresrechnungen auf 1650 bis 3300 Franken für Medienschaffende; für den Normalbürger hätte es das Doppelte gekostet.

AB 2021 N 1928 / BO 2021 N 1928

Ein zweites Beispiel: Diesen Monat hat das Bundesstrafgericht in einem Korruptionsfall ein Urteil gesprochen. Der Fall wurde aufgrund von Gesuchen – gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz – ins Rollen gebracht. Wäre dieser Fall nicht aufgedeckt worden, hätte das die Steuerzahler wohl noch Millionen gekostet. Die Umkehr des Systems, weg von der Gebührenerhebung, ist deshalb ein wichtiges Element für einen transparenten, bürgernahen Staat, der seine Mittel am richtigen Ort einsetzt. Das stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in unsere Institutionen.

Deshalb werden wir auch dieses Mal für Eintreten stimmen.

Masshardt Nadine (S, BE): Die SP-Fraktion bittet Sie, festzuhalten und auf diese wichtige Vorlage einzutreten. Wir sind über den Entscheid des Ständerates schon etwas erstaunt, hat sich doch die Staatspolitische Kommission des Ständerates 2017 noch einstimmig für die parlamentarische Initiative Graf-Litscher ausgesprochen. Wirklich neue Gegenargumente sind in der ständerätlichen Debatte nicht vorgebracht worden: So wurden die Kantone erwähnt und dass es für diese schwierig sein könnte, wenn der Bund nun hier vorwärtsgeht. Schaut man jedoch die Vernehmlassung an, dann zeigt sich genau das gegensätzliche Bild: 25 Kantone nahmen an der Vernehmlassung zu dieser Vorlage teil; 18 Kantone befürworteten die Vorlage, 6 nahmen nicht materiell Stellung, und nur gerade ein Kanton, und zwar Appenzell Innerrhoden, sprach sich dagegen aus.

Die SP-Fraktion stand von Beginn an überzeugt hinter dieser Vorlage, und sie bleibt dabei: Ein grundsätzlich kostenloser Zugang zu Dokumenten der Bundesverwaltung ist für die Verbesserung der Transparenz der Bundesbehörden eine notwendige Selbstverständlichkeit. Mit dem Öffentlichkeitsgesetz wurde 2004 ein Paradigmenwechsel hin zu einer offenen und transparenten Verwaltung vorgenommen. Das war ein entscheidender Schritt.

Wenn wir das Öffentlichkeitsprinzip wollen, dann können und dürfen wir nicht mittels Gebühren die Schwelle für die Akteneinsicht wieder erhöhen und damit das Prinzip untergraben. Ziel des Gesetzes ist es ja, dass die Verwaltung bürgerfreundlicher und zugänglicher wird. Gebühren dürfen deshalb nicht als Zugangshindernis eingesetzt werden und dürfen keine Disziplinierungsmassnahme sein. Auch beziehungsweise gerade weil eben die Gebühr nur in sehr wenigen Fällen erhoben wird, besteht Gesetzgebungsbedarf; dies schlicht, weil die Realität mit der Norm nicht mehr übereinstimmt. In der Gesetzgebung soll doch die gelebte Praxis abgebildet werden.

Wir bitten Sie aus den erwähnten Gründen, auf die Vorlage einzutreten.

Marra Ada (S, VD): Le 1er juillet 2006 est entrée en vigueur la loi fédérale du 7 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration. Cette loi vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'or-



ganisation et l'activité de l'administration, en garantissant l'accès aux documents officiels des administrations. Encore fallait-il s'assurer que l'accès à ces documents ne soit pas entravé, par exemple, par des émoluments dissuasifs. En 2016, dix ans après la mise en oeuvre, importante pour notre démocratie, de ce concept, notre collègue Edith Graf-Litscher prenait des précautions suite à des abus constatés en la matière.

Le projet de loi qui vous est présenté fait largement l'unanimité auprès des instances consultées. Ainsi, les cantons, à l'exception d'un seul, se prononcent en faveur de ce changement de paradigme, à savoir la gratuité sauf exceptions. Le Conseil fédéral, malgré le retournement de position de la commission du Conseil des Etats, qui y était favorable à l'unanimité en 2017 mais qui a changé d'avis en 2021, soutient également ce changement de paradigme voulu par notre collègue Edith Graf-Litscher. Il y apporte cependant une nuance, car il ne veut pas du montant plafonné à 2000 francs proposé pour les exceptions pour lesquelles il est prévu que des émoluments pourront être facturés.

La pratique va largement dans le sens du changement proposé, mais nous ne sommes jamais à l'abri d'un changement de pratique. C'est pourquoi le fait d'ancrer ce changement dans la loi sur la transparence ne fait que consolider la mission de cette dernière. Ce projet de loi ne devrait pas être contesté, car lorsqu'une loi est rédigée, elle doit suivre l'intention de son contenu. Le fait de l'entraver par des obstacles matériels contrevient simplement à son but.

C'est pourquoi notre groupe vous demande de maintenir la fermeté avec laquelle notre conseil a une première fois accepté ce projet, par 136 voix contre 54 et 3 abstentions.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat stimmt dem Kern der Vorlage weiterhin zu. Nach dieser soll beim Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz neu der Grundsatz der Gebührenfreiheit verankert werden. Ich möchte noch einmal wiederholen, was ich bereits beim letzten Mal gesagt habe: Dies entspricht bereits der gelebten Praxis der Bundesbehörden. Aus den jährlichen Tätigkeitsberichten des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten ergibt sich, dass die Bundesverwaltung bei Zugangsgesuchen kaum Gebühren erhebt. Im Jahr 2020 wurde beispielsweise in fast 98 Prozent der Fälle auf Gebühren verzichtet. Es ist aber trotzdem nicht auszuschliessen, dass in Einzelfällen versucht wird, mit überhöhten Gebühren Interessierte von einem Zugangsgesuch abzuhalten.

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

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Qui a peur de la transparence? Pas la majorité du Conseil national en tout cas, puisque vous vous en souvenez, le 15 mars, notre conseil avait approuvé le projet issu des travaux de sa commission par 136 voix contre 54. Malheureusement, pour des raisons que nous avons évoquées, le Conseil des Etats, le 10 juin, n'est pas entré en matière sur ce projet, par 21 voix contre 16 et 3 abstentions.

L'enjeu, le président l'a rappelé tout à l'heure, est de confirmer l'entrée en matière sur ce projet. Sur le fond, il s'agit, on l'a déjà dit à plusieurs reprises, d'un changement de paradigme. Il s'agit de passer du principe de l'obligation de payer un émolument pour accéder à des documents officiels à un principe inverse, celui de la gratuité pour l'accès à ces documents, avec un régime d'exceptions, à savoir l'obligation dans des cas exceptionnels – si cela représente un travail considérable pour l'administration – de payer un émolument limité à un maximum de 2000 francs.

Il est vrai que les cas ne sont pas innombrables, mais souvent, l'expérience l'a montré, ce sont des cas sensibles. Et on le sait, la valeur d'un système se mesure en fin de compte au régime de ses exceptions. Si nous ne voulons pas que la transparence soit juste un beau mot dans une loi, si nous ne voulons pas que cette loi reste lettre morte, c'est que les coûts représentent des obstacles insurmontables à la mise en oeuvre de cette transparence.

Finalement, qui a intérêt à l'opacité? Parfois l'administration; un seul canton semble y trouver un intérêt, mais pas le Conseil fédéral qui approuve sur le principe ce changement de paradigme. Pour la minorité Cottier, il n'y a pas besoin d'agir. Elle propose en fait de continuer à faire confiance aux exécutifs et à l'administration.

L'enjeu, ce n'est pas de laisser la porte ouverte à une forme de curiosité malsaine, ce n'est pas non plus d'empêcher les gouvernements ou les administrations de travailler, ce n'est pas non plus de les obliger à se mettre tout nus – si j'ose dire – devant les journalistes ou les citoyens, mais c'est un enjeu important: il s'agit de garantir, par un projet que la majorité de la commission croit équilibré et qui est le fruit d'un compromis, la crédibilité de l'action des gouvernements et des administrations fédérales et cantonales. Et c'est ce que vous propose la majorité de la commission, qui s'est prononcée par 18 voix contre 5.

Widmer Céline (S, ZH), für die Kommission: Mit der parlamentarischen Initiative Graf-Litscher wird im

**AB 2021 N 1929 / BO 2021 N 1929**

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung verankert, dass der Zugang zu Dokumenten der Bundesverwaltung für Privatpersonen in der Regel kostenlos sein soll. Ausnahmsweise sollen solche Gesuche kostenpflichtig sein, wenn sie einen besonders hohen Aufwand für die Verwaltung zur Folge haben. Das entspricht grossmehrheitlich der heutigen Praxis, Sie haben es gehört; in 97 Prozent der Fälle, die dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Berichtsjahr 2014/15 gemeldet wurden, wurden keine Gebühren erhoben. Diese Praxis soll nun auch im Gesetz verankert werden. Das Prinzip der Kostenlosigkeit ist im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung festzuschreiben. Ist die Verwaltung mit einem sehr umfangreichen Zugangsgesuch konfrontiert, kann sie ausnahmsweise einen begründeten Gebührenanspruch geltend machen und so die Verhältnismässigkeit wahren.

Der Nationalrat hat der Vorlage am 15. März 2021 mit 136 zu 54 Stimmen zugestimmt. Am 10. Juni 2021 ist der Ständerat auf Antrag seiner SPK mit 21 zu 16 Stimmen bei 3 Enthaltungen auf die Vorlage nicht eingetreten. Ihre Kommission hat an ihrer Sitzung vom 2. September 2021 das Geschäft ein weiteres Mal beraten und empfiehlt Ihnen mit 18 zu 5 Stimmen, am nationalrätlichen Eintretensentscheid festzuhalten. Auch der Bundesrat beantragt Ihnen Eintreten; Sie haben es gehört.

Doch warum erkennt Ihre Kommission gesetzgeberischen Handlungsbedarf, obwohl die heutige Praxis mehrheitlich bereits der Forderung der parlamentarischen Initiative entspricht? Nun, erstens ist Ihre Kommission der Ansicht, dass sich gesetzliche Grundlagen und verwaltungsinterne Praxis nicht widersprechen sollten. Gerade uns als Gesetzgeberinnen und Gesetzgebern sollte es ein Anliegen sein, die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen, wenn die verwaltungsinterne Praxis überzeugt. Zweitens gab es in der Vergangenheit bei Gebührenansprüchen einzelner Verwaltungseinheiten stossende Negativbeispiele, die nicht mit umfangreichen Arbeiten zu begründen waren, sondern viel eher als politisch motivierte Abschreckungsstrategien wirkten. Einer Lärmschutzvereinigung wurde z. B. für den Zugang zu einem neunzigseitigen Bericht eine Rechnung von 16 500 Franken in Aussicht gestellt. Auch Medienschaffende waren mit teils exorbitanten Gebührenforderungen konfrontiert.

In Gebührenstreitfällen, die vor die Schlichtungsstelle des Edöb, vor das Bundesverwaltungsgericht oder vor das Bundesgericht gebracht wurden, wurde die Verwaltung deswegen immer wieder kritisiert, denn es widerspricht dem Geist des Öffentlichkeitsprinzips. Also, da besteht realer Handlungsbedarf.

Im Namen Ihrer Kommission bitte ich Sie deshalb, an Ihrem Eintretensentscheid festzuhalten.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.432/23743)

Für den Antrag der Mehrheit ... 132 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 47 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Es folgt eine Geburtstagsgratulation: ganz herzliche Gratulation zum Geburtstag, Kollege Michaël Buffat! (*Beifall*)