



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)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Antrag der Mehrheit
Festhalten
(= Nichteintreten)

Antrag der Minderheit
(Mazzone, Caroni, Sommaruga Carlo, Stöckli, Zopfi)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(= Eintreten)

Proposition de la majorité
Maintenir
(= Ne pas entrer en matière)

Proposition de la minorité
(Mazzone, Caroni, Sommaruga Carlo, Stöckli, Zopfi)
Adhérer à la décision du Conseil national
(= Entrer en matière)

Z'graggen Heidi (M-E, UR), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Graf-Litscher "Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung" ist bereits zum zweiten Mal bei uns im Rat. Die Vorlage wurde vom Nationalrat in der ersten Lesung mit 136 zu 54 Stimmen angenommen, der Ständerat beschloss dann Nichteintreten, der Nationalrat wiederum Eintreten mit 132 zu 47 Stimmen. Die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission unseres Rates beantragt Ihnen heute erneut Nichteintreten, dies mit den gleichen Argumenten, wie wir sie bereits im Juni 2021 ausgeführt haben.

Ich mache eine Rekapitulation: Bei 97 Prozent aller Gesuche werden bereits heute keine Gebühren erhoben. Lediglich in 3 Prozent der Fälle, und das ist dann bei aufwendigen Gesuchen, werden Gebühren erhoben. Im



Jahr 2018 machte es 13 000 Franken aus. Wir können also davon ausgehen, dass im Durchschnitt pro Gesuch zwischen 500 und 600 Franken erhoben wurden.

Lassen Sie es mich in aller Deutlichkeit sagen: Es geht der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission nicht um die Einschränkung des Öffentlichkeitsgesetzes. Es geht im Gegenteil darum, den Status quo, die heutige Regelung, beizubehalten. Es geht aber um folgende Grundsatzfrage: Was kostet eine Leistung der öffentlichen Hand? Es geht um das Verursacherprinzip. Wer eine Leistung der Verwaltung veranlasst, soll diese auch bezahlen bzw. den Aufwand abgeln. Es gibt teilweise sehr aufwendige Gesuche, und das ist eine Belastung der Mitarbeitenden der Verwaltung. Diese Kosten sollen nicht auf die Öffentlichkeit überwälzt werden.

Die Staatspolitische Kommission will keinen Paradigmenwechsel infolge dieser parlamentarischen Initiative. Was wären die Folgen dieses Paradigmenwechsels? Wir befürchten einen starken Anstieg der Gesuche, und wir befürchten einen Anstieg sehr aufwendiger Gesuche. Durch die erneuten Beratungen des Nationalrates sind für die Kommission keine neuen Argumente zu denjenigen dazugekommen, die bereits das letzte Mal ausgeführt wurden. Der Grundsatz, dass amtliche Dokumente öffentlich zugänglich sein sollen, ist unbestritten. Das ist wichtig, das ist eine Errungenschaft und stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in das staatliche Handeln.

Bereits 2003, als das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wurde – in der Zwischenzeit hat man damit sehr gute Erfahrungen gemacht –, war es der Ständerat, der den Grundsatz eingeführt hat, dass in der Regel eine Gebühr erhoben werden soll, hingegen keine, wenn ein geringer Aufwand zu erwarten ist. Weiterhin soll der Bundesrat also die Kompetenz haben, zu entscheiden, ob, wann und in welcher Höhe Gebühren erhoben werden sollen.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen deshalb erneut Nichteintreten auf die Vorlage.

Mazzone Lisa (G, GE): Le principe de la transparence est une innovation des cantons. Comme vous le savez peut-être, c'est le canton de Berne qui a initié cette pratique il y a plus de 25 ans. Il l'a introduite avec la vision d'une administration qui soit ouverte, qui soit moderne et au service de la population, en sortant de la réserve du secret.

Ce canton a été suivi assez rapidement d'ailleurs par le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, et puis les cantons, les uns après les autres, ont emboîté le pas avec plusieurs plébiscites en votations populaires.

Ce n'est d'ailleurs pas très étonnant qu'il y ait des plébiscites en votations populaires, parce qu'il s'agit effectivement d'améliorer le lien, la courroie de transmission entre l'administration et les administrés. L'objectif est bien de rendre transparente l'action de l'administration publique pour les citoyennes et les citoyens. C'est certainement d'ailleurs aussi dans cet esprit que tous les cantons qui ont participé à la consultation ont recommandé le soutien à cette adaptation, à l'exception d'un seul, un seul dont le peuple a récemment adopté une loi sur la transparence en Landsgemeinde.

Effectivement, je me suis renseignée. La Confédération a fait sienne l'exigence de transparence de l'administration il y a une quinzaine d'années. Aujourd'hui, il s'agit pour nous, après quinze ans de pratique, de mettre à jour une loi au regard de l'expérience acquise durant cette période.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que le Conseil fédéral, au départ, avait prévu que les demandes seraient gratuites; la gratuité était le principe de base, la règle. Suite à des craintes formulées concernant le surcroît de travail, il y avait renoncé dans le projet soumis au Parlement. Or, on constate qu'après quinze ans la pratique montre que la question des émoluments a été tranchée de façon assez claire: dans 97 à 98 pour cent des cas, aucun émolumenent n'est prélevé. Ainsi, ce qui est inscrit dans la loi comme une exception est bien la règle. Les craintes ne se sont donc pas réalisées. A l'aune de l'expérience, nous pourrions aujourd'hui revenir à l'intention de départ du Conseil fédéral, à savoir faire de l'exception la règle, ce qui est la pratique actuelle.

AB 2021 S 1140 / BO 2021 E 1140

L'enjeu de ce projet est donc de codifier cette réalité dans la loi et avant tout d'assurer évidemment une cohérence dans l'application de la loi. C'est établir un cadre clair et uniforme.

Le projet, et je dois le souligner de façon appuyée, prévoit d'ailleurs une exception à la gratuité en fixant une limite de 2000 francs pour les situations qui nécessitent un surcroît important de travail. Donc s'il y a une crainte vis-à-vis d'une demande qui serait trop lourde, qui nécessiterait un investissement trop important en termes de temps et de travail, il y aura toujours une possibilité de prélever des émoluments.

Le problème, comme l'avait indiqué Mme la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter lors de notre précédent débat, c'est que bien que ce projet corresponde à la pratique actuelle, il n'est pas exclu, dans des cas isolés, qu'on tente d'empêcher une personne intéressée de faire une demande d'accès par des émoluments qui seraient excessifs. C'est cela, l'enjeu, et certains exemples montrent que des situations dans lesquelles des



charges ou taxes excessives sont réclamées se produisent ponctuellement. Un des exemples qui m'a été rapporté concernait un office qui a demandé un émolument de 1000 francs pour l'accès à un document de six pages. Le montant de l'émolument, dans ce cas – et cela paraît absolument évident –, est découpé de la charge administrative. En l'occurrence, l'émolument a eu un effet dissuasif, puisque le document n'a pas été demandé. Que se passe-t-il alors? A ce stade, le ou la journaliste ne sait pas encore s'il y aura matière à traiter de cette information médiatiquement. Avant d'avoir eu accès à l'information, il ou elle n'est pas en mesure d'en évaluer l'intérêt public.

Donc le média qui demanderait quand même le document courrait le risque de devoir débourser une certaine somme d'argent pour ne rien produire au final. Pour de nombreuses rédactions et dans de nombreux cas, ce serait évidemment rédhibitoire. C'est une faille de notre système et cela révèle une vulnérabilité.

Le problème est institutionnel dès lors que chaque service de l'administration n'applique pas la même politique. Parce que s'il n'y a pas une application uniforme de la loi, on peut imaginer que l'arbitraire peut poindre. J'aimerais aussi rassurer mes collègues quant aux conséquences de ce changement. La pratique, dans les cantons qui connaissent déjà aujourd'hui la gratuité, montre que l'exemption du paiement des émoluments n'a, contrairement aux craintes exprimées, pas créé un afflux de demandes. Il faut aussi souligner que la loi permet de refuser des demandes si elles ne sont pas assez ciblées, ni assez précises.

Je souligne encore que la numérisation facilite le traitement des demandes et apporte son tribut à l'efficience. En reconnaissant qu'informer les citoyennes et les citoyens est une tâche publique, la loi sur l'archivage prévoit d'ailleurs la gratuité de l'accès aux documents d'archives. Informer la population et percer à jour des dysfonctionnements dans le travail de l'administration sont des devoirs des journalistes. Dans cette fonction, elles et ils apportent une contribution conséquente à l'intérêt public, non seulement pour la transparence et pour faire office de courroie de transmission avec le public, mais aussi pour une utilisation efficiente des ressources publiques. Plusieurs enquêtes ont ainsi permis de mettre fin à des abus commis dans différents services.

Pour pouvoir remplir ce rôle d'aiguillon, les médias soutiennent ce projet. De nombreuses rédactrices en chef et de nombreux rédacteurs en chef et plus de 600 professionnels nous ont adressé à ce titre une lettre. On peut citer notamment Eric Gujer, rédacteur en chef de la NZZ, Patrik Müller, celui de CH Media, Arthur Rutishauser, celui de Tamedia Suisse alémanique, et sa collègue de Tamedia Suisse romande, Ariane Dayer.

Mais je préfère pour ma part me référer aux cantons, d'une part, au Conseil national et au Conseil fédéral, d'autre part, qui soutiennent ce projet, et je vous invite à en faire de même.

Caroni Andrea (RL, AR): Das Wohl unseres Landes steht und fällt nicht mit dieser Vorlage, aber sie bringt doch etwas an Ehrlichkeit und Transparenz in diese Gesetzgebung. Das sind auch meine zwei Punkte, die ich kurz darlegen möchte:

1. Die Regel, wie sie in der Vorlage vorgeschlagen ist, ist ehrlicher, weil sie die Praxis, die wir alle wollen, abbildet. Im Gesetz steht heute, es "wird in der Regel eine Gebühr erhoben". Das ist aber das Gegenteil der Praxis, denn in der Regel wird keine Gebühr erhoben. Damit sind wir inhaltlich auch einverstanden. Von daher wäre es doch naheliegend, im Gesetz die Variante abzubilden, die wir tatsächlich wollen.

2. Sie bringt bessere Transparenz. Der Nationalrat hat die Idee eingebracht, dass man den Gesuchsteller vorgängig informiere, wenn es sich eben um eine Ausnahmesituation handle und allenfalls hohe Gebühren auf ihn zukämen. Es scheint mir bürger- und benutzerfreundlich zu sein, wenn der Staat im Voraus offenlegt, ob und in welcher Höhe eine Gebühr anfallen könnte.

Aus diesen beiden Gründen befindet sich mich hier bei der Minderheit.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich bin mit Kollege Caroni der Auffassung, dass wir hier wirklich nicht den Staat Schweiz gefährden oder verbessern, wenn wir so oder anders beschliessen. Wir reden über eine sehr kleine Geschichte, aber es geht um ein Prinzip.

Man kann in guten Treuen beide Positionen einnehmen und daher sagen, der Zugang zu amtlichen Dokumenten solle im Grundsatz gebührenpflichtig sein und man könne die Gebühr erlassen, wenn der Aufwand klein sei, wie es heute im Gesetz geregelt ist. Wir wissen, dass das in 97 bis 98 Prozent der Fälle so ist: Die Gebühr wird erlassen. Es sind nur wenige Fälle, in denen effektiv eine Gebühr erhoben wird. Man kann das Prinzip auch umkehren und sagen: Es ist im Prinzip gebührenfrei, aber dort, wo ein ausserordentlicher Aufwand entsteht, soll eine Gebühr verlangt werden können.

Was ist die Konsequenz dieser Änderung? Die Konsequenz wird sein, dass erstens Gesuche um Einsichtnahme offener formuliert werden können, weil der Aufwand letztlich bei der Verwaltung anfällt. Das heißt, man muss beim Gesuch weniger genau spezifizieren, welche Unterlagen man effektiv einsehen möchte. Das wird zu einer Vergrösserung des Aufwands bei der Verwaltung führen. Zweitens: Wenn nur im Ausnahmefall eine



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2021 • Dritte Sitzung • 01.12.21 • 08h15 • 16.432
Conseil des Etats • Session d'hiver 2021 • Troisième séance • 01.12.21 • 08h15 • 16.432



Gebühr erhoben werden darf, dann wird diese Verfügung, um eine Gebühr zu erheben, begründungspflichtig, und auch diese Begründungspflicht wird zusätzliche Aufwände zur Folge haben.

Es lohnt sich, das Zahlenmaterial zu betrachten: 2018 wurde in 17 Fällen eine Gebühr mit einer Durchschnittshöhe von 785 Franken erhoben. Im Jahre 2019 waren es 31 Fälle mit Durchschnittskosten von 586 Franken. Und im Jahre 2020 waren es rund 2 Prozent der Fälle; das hat für diejenigen, die Einsicht nehmen wollten, im Einzelfall Kosten von durchschnittlich 600 Franken verursacht. Wenn ich die Post betrachte, die wir in den letzten Tagen und Wochen erhalten haben, so könnte man meinen, die Medien seien deswegen gefährdet. Wir reden hier aber über Kosten von 15 000 Franken pro Jahr. Es gibt auch vor diesem Hintergrund keinen Anlass, die bestehende Gesetzgebung zu ändern.

Ich ersuche Sie in diesem Sinne, die Mehrheit mit Ihrem Nichteintreten zu unterstützen.

Stöckli Hans (S, BE): Ich kann es auch sehr kurz machen. "Regel" bedeutet "verbindlich geltende Richtlinie". In Artikel 17 Absatz 1 steht: "Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel eine Gebühr erhoben." Dann geht man davon aus, dass die Regel eben die Richtlinie ist und in 97 bis 98 Prozent der Fälle eine Gebühr verlangt wird. Nun ist die Rechtswirklichkeit zum Glück eine völlig andere, die Regel ist heute die Gebührenfreiheit. Nur in 2 bis 3 Prozent der Fälle wird eine Gebühr verlangt, was auch beweist, dass der Paradigmenwechsel des Öffentlichkeitsprinzips faktisch eben umgesetzt worden ist.

Jetzt geht es doch darum, dass wir in der Gesetzgebung die Rechtswirklichkeit verwirklichen und nicht an einem Phantom festhalten, das zum Glück überholt ist. Fakt ist – ich wiederhole, was schon gesagt worden ist –, dass uns mit Ausnahme eines einzigen Kantons alle Kantone empfohlen haben, diesen Schritt zu tun. Gerade auch mein Kanton, der Kanton Bern, hat diesen Wechsel eingeführt. Die Angst, dass

AB 2021 S 1141 / BO 2021 E 1141

dadurch die Anzahl Gesuche explodiert, hat sich völlig in Luft aufgelöst. Die Anzahl Gesuche ist nicht gestiegen, und so hat man den Paradigmenwechsel des Öffentlichkeitsprinzips auch bei der Gestaltung der Gebühr eingeführt.

Ich bitte Sie, als Rat der Vernunft – der Präsident spricht von der Chambre de Réflexion – diesen Schritt eben jetzt auch in der Gesetzgebung zu machen, so, wie es mit deutlichem Mehr der Nationalrat gemacht hat.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Präsident, zunächst möchte ich Ihnen nochmals herzlich zu Ihrer Wahl zum Präsidenten dieses Rates gratulieren. Ich gratuliere auch den weiteren Mitgliedern des Büros und bedaure natürlich, dass wir heute nicht mit Ihnen feiern können. Aber das Glarnerland ist ja zu jeder Jahreszeit schön, und wir kommen auch gerne im Sommer zu Ihnen!

Nun zu diesem Geschäft: Ich denke, ich kann es kurz machen. Der Bundesrat ist, wie der Nationalrat, weiterhin der Meinung, dass man auf diese Vorlage eintreten soll. Mit dieser Vorlage, es wurde erwähnt, soll im Gesetz verankert werden, was in der Bundesverwaltung bereits gelebte Praxis ist. Wenn man den aktuellen Tätigkeitsbericht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten anschaut, dann sieht man, dass die Bundesbehörden im Jahr 2020 in fast 98 Prozent der Fälle auf eine Gebühr verzichtet haben. Das heisst also, dass es heute faktisch schon so ist. Wenn etwas so ist, dann kann man es, Herr Caroni hat es gesagt, auch in der Gesetzgebung festschreiben. Dann ist es auch transparenter. Im Jahr 2020 gingen in der Bundesverwaltung 1193 Zugangsgesuche ein, und lediglich bei 25 Gesuchen wurde eine Gebühr erhoben. Der Gebührenbetrag belief sich auf exakt 15 189 Franken.

In der Vernehmlassung wurde diese Vorlage weitgehend gutgeheissen. Auch die Kantone haben die Vorlage mehrheitlich befürwortet; kein Wunder, weil viele Kantone ja die Gebührenfreiheit bei diesen Einsichtsgesuchen kennen.

Ich möchte Sie deshalb im Namen des Bundesrates bitten, Ihrer Kommissionsminderheit und dem Nationalrat zu folgen.

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Mazzone ab, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen und auf die Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 18 Stimmen

(1 Enthaltung)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2021 • Dritte Sitzung • 01.12.21 • 08h15 • 16.432
Conseil des Etats • Session d'hiver 2021 • Troisième séance • 01.12.21 • 08h15 • 16.432



Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Sie haben Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Das Geschäft geht damit zurück an die Kommission.