

**Art. 15 Abs. 2; 16 Bst. d; 17 Titel, Abs. 1, 3**

Antrag der Mehrheit  
Festhalten

Antrag der Minderheit

(Ineichen, Fattebert, Freysinger, Kunz, Noser, Rutschmann)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 15 al. 2; 16 let. d; 17 titre, al. 1, 3**

Proposition de la majorité  
Maintenir

Proposition de la minorité

(Ineichen, Fattebert, Freysinger, Kunz, Noser, Rutschmann)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Über die Artikel 15, 16 und 17 stimmen wir in einer gemeinsamen Abstimmung ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 83 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 76 Stimmen

**Art. 18 Abs. 4; 19; 20 Abs. 2; 28 Abs. 1 Bst. a; 34 Abs. 2, 3**

Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 18 al. 4; 19; 20 al. 2; 28 al. 1 let. a; 34 al. 2, 3**

Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Le président** (Binder Max, président): J'ai le plaisir de souhaiter un bon anniversaire à notre collègue Luc Recordon. Mes meilleurs vœux l'accompagnent. (Applaudissements)

03.013

## Öffentlichkeitsgesetz Loi sur la transparence

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 12.02.03 (BBl 2003 1963)  
Message du Conseil fédéral 12.02.03 (FF 2003 1807)

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Es wurde mir soeben mitgeteilt, dass Herr Christen erkrankt ist. Frau Wyss wird die Berichterstattung deshalb alleine bestreiten. Ich danke ihr dafür.

**Wyss Ursula** (S, BE), für die Kommission: Sie entschuldigen mich bitte bereits im Voraus: Ich bin nicht darauf vorbereitet, hier den französischen Part auch noch zu übernehmen. Ich kann Ihnen gerne auf Deutsch über dieses Gesetz Auskunft geben. Ich habe mir jetzt auch noch die Fahne auf Französisch geben lassen, aber ich werde nicht fähig sein, gleichzeitig auch noch auf Französisch die Berichterstattung zu machen.

Zum Eintreten: Die zentrale Bedeutung von Transparenz und Information in unserer Gesellschaft ist unbestritten. Sie war auch im Erstrat, im Ständerat, unbestritten und auch bei uns in der Kommission, in der SPK. Es handelt sich dabei auch nicht um einen billigen Zeittrend, sondern um eine grundsätzliche Notwendigkeit, denn Transparenz hat viel mit Vertrauen und viel mit Glaubwürdigkeit zu tun, und dieser Grundsatz gilt eben nicht nur für die Medien und für die Wirt-

schaft und die Parteien, sondern er gilt auch für die Verwaltung. Dafür reicht aber die aktive Kommunikation, wie wir sie in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation vorsehen, nicht. Wer eine Informationsgesellschaft mit aufgeschlossenen, mit souveränen Bürgerinnen und Bürgern will, muss dafür auch die Bedingungen schaffen. Zusätzlich zur aktiven, von den Behörden kontrollierten Information bedarf es also auch des Rechtes auf Zugang zu bisher nicht zugänglichen Informationen.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse und auch schon Berichte der GPK haben darauf hingewiesen und einen solchen Paradigmenwechsel gefordert. Das Resultat ist der Entwurf dieses Öffentlichkeitsgesetzes oder auf Französisch «loi sur la transparence». Der Paradigmenwechsel sieht vor, dass das Öffentlichkeitsprinzip etabliert wird, das jeder Person grundsätzlich das Recht zuspricht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Damit wird der Befürchtung der Bevölkerung in Bezug auf die Allmacht der Verwaltung entgegengewirkt.

Das Öffentlichkeitsprinzip kennen bereits einige Kantone, so die Kantone Bern, Genf, Solothurn und Jura. Bisher konnte aus diesen Kantonen denn auch ausschliesslich über positive Erfahrungen berichtet werden. Deswegen sind jetzt nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in anderen Kantonen Vorbereitungen im Gang, um ebenfalls das Öffentlichkeitsprinzip zu etablieren. Missbräuche, Aufwand oder Kosten seien bei weitem nicht so ausgeprägt, wie dies ursprünglich befürchtet wurde. Dies gilt insbesondere für den Kanton Bern, der das Öffentlichkeitsprinzip bereits seit 1995 kennt. Dabei wird vor allem auf den Kulturwandel innerhalb der Verwaltung hingewiesen – das wurde auch in der Kommission immer wieder betont. So weit, so gut! Wir könnten sagen, wir alle seien da gleicher Meinung. So ist es dann aber doch nicht, es gab Diskussionen in der Kommission. Die Crux liegt in der Definition des Geltungsbereiches. Je weiter die Ausnahmen gefasst werden, die das Öffentlichkeitsprinzip wieder einschränken, desto mehr gleicht sich der Effekt wieder der heutigen Situation an, nämlich der Geheimhaltung mit Ausnahmen.

Das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt ist im Gesetzentwurf für die Bundesverwaltung vorgesehen sowie für Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, soweit sie Verfügungen erlassen, zum Beispiel die SBB oder die Post. Dem Geltungsbereich des Gesetzes entzogen sein sollen die Schweizerische Nationalbank, die Eidgenössische Bankkommission, aber auch die Bundesversammlung oder der Bundesrat.

Bereits im Ständerat wurde hauptsächlich über den Umfang der Ausnahmeregelungen debattiert, und auch in der vorbereitenden SPK fand die Auseinandersetzung bei diesen Ausnahmeregelungen statt, die wir in der Detailberatung dann noch diskutieren werden. Es sind insbesondere die Artikel 2, 3, 4, 7, 8 und 9.

So, wie Ihnen der Gesetzentwurf nun vorliegt, sind diese Ausnahmen zahlreich formuliert, sodass der Kulturwandel, der durch dieses Gesetz erreicht werden soll, stark von der Interpretation im Einzelfall abhängen wird. Das öffentliche Interesse an Information wird gegen die Privatsphäre von allfälligen Dritten abzuwägen sein. In vielen Fällen sind zudem die speziellen Gesetzgebungen, die über eine allfällige Veröffentlichung von Dokumenten bestimmen, über dieses Öffentlichkeitsgesetz gestellt.

Die weiteren Bedenken, die in der Kommission geäussert wurden, konnten im Rahmen der Detailberatung grösstenteils ausgeräumt werden. Sie betrafen in erster Linie die Kosten und die zusätzlich erforderlichen Stellen innerhalb der Verwaltung. Diese werden in der Botschaft auf 0,5 bis 5 Millionen Franken bzw. 3,5 bis 5 Stellen geschätzt. In der heutigen Zeit müssen diese aber erst noch bewilligt werden. Ich verweise auf das Budget 2005/06. Auf die Departemente jedenfalls werden keine zusätzlichen Stellen verteilt; wenn, dann besteht beim Datenschutz- und Informationsbeauftragten ein Bedarf. Zudem, und darauf wurde in der Kommission

auch hingewiesen, könnte dieser bereits bescheiden konzipierte Bedarf durch die Justizreform noch bescheidener ausfallen.

Diese Bedenken wurden in der Kommission bereits ausgeräumt. Darum ist die vorbereitende Kommission ohne Gegenstimme auf den Gesetzentwurf eingetreten und hat das Geschäft mit 17 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen zuhanden des Nationalrates als Zweitrat verabschiedet. Dies, weil – ich fasse zusammen – erstens die Kommission den Systemwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip begrüsst; zweitens die Vorlage zu mehr Transparenz und Informationsmöglichkeiten für die Bürger und Bürgerinnen führt; drittens einzelne Kantone mit dem Öffentlichkeitsprinzip bereits positive Erfahrungen gemacht haben.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Im Namen der grünen Fraktion beantrage ich Ihnen, auf das Gesetz einzutreten.

Das Gesetz ist eine wichtige Vorlage. Es formuliert eigentlich das Prinzip der gläsernen Verwaltung – ein Prinzip, das für die Grünen schon immer im Vordergrund stand. Das Prinzip der gläsernen Verwaltung bildet gewissermassen das Gegenstück zum Datenschutz. Unser Prinzip ist: Vorrang der Öffentlichkeit der Verwaltung, aber eigentlich nicht nur der Verwaltung, sondern auch der politischen Organe; er gilt immer dann nicht, wenn dem überwiegende persönliche Interessen oder schützenswerte staatliche Interessen entgegenstehen.

Ein Staat hat berechnete Geheimhaltungsinteressen. Nur: Die Beweislast, wann der Staat diese Geheimhaltungsinteressen hat und wahrnimmt, liegt wiederum beim Staat und nicht beim Bürger und bei der Bürgerin. Deshalb ist die allerdings nur behutsame Umkehr der Beweislast, die dieses Gesetz vorsieht, ein Schritt nach vorne und führt tatsächlich zu zusätzlicher Transparenz.

Nicht legitime staatliche Geheimhaltungsinteressen sind z. B. jene, die in der Fichenaffäre zum Ausdruck kamen. Nicht legitime Interessen sind z. B. all jene, die den Bürgern Einsicht in staatliche Abläufe verwehren, etwa bei der Kontrolle im Umweltschutzbereich, etwa bei der Kontrolle im Sozialbereich. Gerade hier will das Gesetz diese Umkehr einleiten.

Gerade weil das Gesetz auf den Datenschutz als gleichrangiges Prinzip verweist, unterstützen wir Grünen in Artikel 3 Absatz 2 die Mehrheit und lehnen den Minderheitsantrag Beck ab. Wir lehnen auch in Artikel 4 den Antrag der Minderheit Beck ab, die den Zugang zu amtlichen Dokumenten erst zulassen will, wenn ein Verfahren quasi abgeschlossen ist. Dies ist ebenfalls wieder eine unnötige Einschränkung; es ist wiederum der Versuch, den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Verwaltung zu torpedieren.

Es gibt einen Bundesrat, der noch weiter gehen will. Er will eigentlich alles öffentlich machen, auch gleich noch die bundesrätlichen Sitzungen. Ich hoffe, dass Herr Bundesrat Blocher uns in den nächsten Jahren beim Anliegen einer noch weiter gehenden Transparenz mindestens der Verwaltung unterstützen wird. Ich glaube, Bundesratssitzungen können vorerst noch geheim bleiben. Versuchen wir es zuerst einmal bei der Verwaltung und auch beim Parlament. In diesem Sinne unterstützen wir bei Artikel 2 Absatz 1 den Minderheitsantrag Bühlmann, der auch grössere Transparenz in Bezug auf die Bundesversammlung vorsieht.

Eine wichtige zusätzliche Bemerkung gilt: Wer ein Gesuch stellt, darf nicht registriert werden. Wir wollen nicht, dass dieses Gesetz gewissermassen in Paradoxie nunmehr zu neuer Fichierung Hand bietet. Herr Bundesrat, da Sie ja auch gegen jede Fichierung sind, haben wir Ihnen gegenüber keine Angst.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.  
(Unruhe auf der Tribüne)

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich bitte Sie, ruhig zu sein, sonst müssen wir Sie von der Tribüne entfernen.  
Herr Müller, Sie haben das Wort.

**Müller** Philipp (RL, AG): Die Fraktion der FDP unterstützt den Systemwechsel, wie er im vorliegenden Entwurf des Öffentlichkeitsgesetzes zum Ausdruck kommt. Es gilt allerdings zu bedenken, dass bereits das heutige Prinzip der grundsätzlichen Geheimhaltung diverse Ausnahmen zulässt. Je nach Ausdehnung der Ausnahmen gemäss dem alten als auch gemäss dem neuen Prinzip kann es zu Überschneidungen der beiden Systeme bis hin zur Deckungsgleichheit kommen. Den Details und Ausnahmebestimmungen kommt im vorliegenden Gesetzesentwurf also eine erhebliche Bedeutung zu.

Der vorgesehene Paradigmenwechsel bewirkt, dass grundsätzlich jede Person das Recht erhält, amtliche Dokumente einzusehen und entsprechend Auskunft zu erhalten. Die FDP begrüsst diesen Schritt zu vermehrter Transparenz. Wir sind der Ansicht, dass damit das Vertrauen der Bevölkerung in unsere Behörden und in unsere Verwaltung gestärkt werden kann. Es kann aber nicht angehen, dass durch einen extensiven Ausnahmenkatalog der Grundgedanke des neuen Gesetzes im Gesetz selber bereits wieder pervertiert wird.

In der Kommission haben die Vertreter der FDP-Fraktion darauf hingewiesen, dass wir strikte von einer Kostenneutralität ausgehen. Die gut dotierten Informationsstäbe bieten sich als Kompensationsmasse geradezu an. Es ist für uns absolut zentral, dass dieses Gesetz keinen Schub an Kosten bringt und die bestehenden Personalressourcen ausreichen. Wir gehen daher unbedingt davon aus, dass die von Bundesrat Blocher anlässlich der Kommissionssitzungen gemachten und entsprechend protokollierten Äusserungen zu den Kostenfolgen zutreffen, wonach seines Erachtens nicht einmal die in der Botschaft auf Seite 2035 erwähnten Stellen und Millionen Franken zur Umsetzung des Gesetzes erforderlich sein werden. Allerdings hat Bundesrat Blocher auch erwähnt, dass die Verwaltung hier anders denkt. Die FDP traut Herrn Blocher aber zu, dass er seine Verwaltung im Griff hat.

**Gross** Jost (S, TG): Die SP-Fraktion befürwortet gleichfalls Eintreten auf dieses Gesetz. Es bedeutet in der Tat eine Umkehr: vom bisherigen Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip. Jedem Bürger steht damit ein durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zu. Einschränkungen bedürfen nach diesem Gesetz inskünftig einer spezialgesetzlichen Rechtfertigung, und der Datenschutz gilt nur bei wesentlicher Beeinträchtigung privater Interessen, insbesondere des Berufs-, des Geschäfts- und des Fabrikationsgeheimnisses. Damit wird eine transparente, eine bürgernahe Verwaltung gefördert. Zudem war die restriktive Geheimhaltungspraxis ja oft geradezu eine Einladung zur Indiskretion.

Die SP-Fraktion lehnt in Bezug auf die hier zur Diskussion stehenden Mehrheits- und Minderheitsanträge eine Aufweichung oder gar eine Aushöhlung des gesetzlichen Grundsatzes der Transparenz aber klar ab. Ich darf hier schon signalisieren, dass wir in Artikel 2 Absatz 1 Litera d für einen Einbezug der Bundesversammlung sind; sie soll diesem Gesetz unterstehen. Es ist nicht einzusehen, warum die Parlamentsdienste ihm unterstehen sollen, nicht aber das Parlament. Das wäre in der Praxis auch schwierig abgrenzbar. Wir lehnen den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 4 ab, der diese Transparenz erst nach dem politischen oder administrativen Entscheid will. Dieses Interesse ist mit der Wahrung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörde in Artikel 7 sehr gut abgedeckt.

Wir sind auch der Meinung, man sollte dieses Einsichtsrecht nicht durch Gebühren belasten. Wir sind für Gebührenfreiheit. Schliesslich sind wir in Artikel 22a für eine grosszügige Übergangsregelung, immer im Sinne von möglichst viel Transparenz.

Sollte hier in der Detailberatung der restriktiveren Fassung konsequent der Vorzug gegeben werden, dann würde dieses Gesetz Transparenz versprechen und sie dann in der konkreten Ausgestaltung nicht realisieren. Wenn dem so wäre, dann könnten wir mit diesem Gesetz natürlich nicht le-

ben. Jetzt signalisieren wir aber ganz klar, für diesen Paradigmenwechsel hin zu einer bürgernahen Verwaltung einzutreten.

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Auch die CVP-Fraktion ist für Eintreten auf das Öffentlichkeitsgesetz. Grösstenteils ist sie auch einverstanden mit dem Gesetz, wie es nach der Beratung aus dem Ständerat herausgekommen ist. Ein paar zusätzliche Akzente sollten wir aber noch setzen. Wir tun dies mit Minderheitsanträgen. Die Anträge gehen alle in Richtung eines zusätzlichen Schutzes der Bürgerinnen und Bürger vor dem, was die Verwaltung mit Daten und Informationen machen kann. Der Wechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Ausnahmen zum Öffentlichkeitsprinzip – ebenfalls mit Ausnahmen – kann auf den ersten Blick so erscheinen, als ob sich nicht viel ändern würde, und Begeisterung kann man mit einem eher technokratischen Gesetz nicht wecken. Aber so trocken die Materie auch sein kann: Was dieses Gesetz bringen kann, ist sinnvoll.

Warum soll man zum Öffentlichkeitsprinzip wechseln? Erstens schafft eine transparente Verwaltung grundsätzlich mehr Vertrauen, vor allem wenn sie dem Grundsatz der Öffentlichkeit statt dem Grundsatz der Geheimhaltung verpflichtet ist. Es ist aber auch klar, dass gewisse Bereiche innerhalb der Verwaltung die Gewähr haben müssen, dass z. B. in laufenden Verfahren oder Verhandlungen nicht jedes Dokument grundsätzlich öffentlich sein muss. Auch der Bürger und die Bürgerin haben ein Interesse daran, dass z. B. bei laufenden Bewilligungsverfahren nicht einfach alle Dokumente grundsätzlich öffentlich sein müssen. Es macht also Sinn, beim Öffentlichkeitsprinzip Ausnahmen zu machen. Das wird natürlich wieder eine Frage des Masses sein, denn zu viele Ausnahmen heben das Öffentlichkeitsprinzip wieder auf.

Das Gesetz folgt aber nicht bloss einem Modetrend: Das Verständnis dessen, was der Staat für den Bürger sein soll und was die Bürgerinnen und Bürger vom Staat erwarten können, hat sich verändert. Das ist nicht nur ein Trend, sondern ein grundsätzlicher Wandel. Staatshörigkeit ist nicht mehr zeitgemäss – wenn sie es je war –, und im Idealfall sollte die Verwaltung den Bürger und die Bürgerin nicht als Gesuchsteller, sondern als Kunden behandeln. Das tut sie dort, wo sie kundenfreundlich ist. Das vorliegende Gesetz unterstützt eine solche kundenfreundliche Haltung der Verwaltung.

Deshalb schien es der nationalrätlichen Kommission auch sinnvoll, im Gegensatz zum Ständerat auf Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu verzichten. Natürlich wären die Gebühren nicht unzumutbar hoch, aber wenn wir als Gesetzgeber deutlich machen wollen, dass die Transparenz und der freie Zugang zu Dokumenten gefördert werden sollen, so wäre eine Erhebung von Gebühren genau das gegenteilige Signal.

Eine andere Frage, die vorhin auch schon angesprochen wurde und bei der ich auch Bedenken habe, ist die Frage der Kosten, welche die Umsetzung offenbar verursacht. Der Bundesrat spricht in der Botschaft von 3 bis 5 zusätzlichen Stellen mit Kosten von 0,5 bis 5 Millionen Franken – angesichts anderer hier jeweils zur Debatte stehender Beträge auf den ersten Blick nicht viel. Und doch: Auch wenn wir hier nur das Gesetz machen können und die Kredite dann im Budget beschliessen müssen, ist es meines Erachtens wichtig, darauf hinzuweisen, dass man eine solche Umstellung innerhalb der Verwaltung kostenneutral über die Bühne bringen muss.

Natürlich besteht beim Ausbau der Stelle des Datenschutz- und Informationsbeauftragten ein gewisser Bedarf. Dieser sollte sich aber doch kompensieren lassen, indem die Bewirtschaftung der Akten rationalisiert werden könnte. Wenn man nur noch das Geheime klassifizieren muss und nicht mehr das, was nicht geheim sein muss, sollte das weniger Aufwand geben. Zudem herrscht bei mir persönlich noch Skepsis vor, und ich frage mich, ob die Kommissionslösung mit der Personalaufstockung beim Datenschutz- und Infor-

mationsbeauftragten und mit einer Schlichtungsstelle für Streitfragen nicht die kompliziertere Lösung ist als z. B. jene, die im Kanton Bern existiert, wo es keine Schlichtungsstelle braucht.

Ganz sicher besteht jedoch Spielraum für Einsparungen, wenn das Öffentlichkeitsgesetz wirklich wirksam werden wird, und zwar bei den Kosten des Bundes für die so genannte Öffentlichkeitsarbeit, die in den letzten Jahren enorm angestiegen sind. Gemäss Dokumentation des Bundesrates wendete der Bundesrat 2002 etwas mehr als 80 Millionen Franken für die Öffentlichkeitsarbeit auf. Zudem scheint aus dieser Aufstellung hervorzugehen, dass manchmal die linke Hand nicht weiss, was die rechte tut – ich zitiere: «Die Erhebung der Öffentlichkeitsarbeit erfolgt ausserhalb der Finanzrechnung, weil die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit auf verschiedene Zahlungskredite aufgeteilt sind, was eine Aufstellung nach Verwendungszweck erschwert.» Im Jahr 2000, also zwei Jahre vorher, betrugen die Kosten noch 25 Prozent weniger, etwa 60 Millionen Franken. Wir sollten also das Öffentlichkeitsgesetz – wenn einmal umgesetzt – auch zum Anlass nehmen, die ausufernde Informations- und Öffentlichkeitsarbeit des Bundes auf ein vernünftiges Mass zurückzuschrauben. Wenn die meisten behördlichen Dokumente öffentlich sind, braucht es weniger staatliche Propaganda, um darauf hinzuweisen, dass sie öffentlich sind.

Man kann also sagen: Es ist sinnvoll, die Verwaltung transparenter zu machen. Es muss aber Ausnahmen dort geben, wo wichtige Interessen des Staates – oder noch mehr des einzelnen Bürgers, der einzelnen Bürgerin – oder der Datenschutz tangiert werden können.

Das Gesetz kehrt jetzt einmal das Prinzip um, macht noch etwas viele Ausnahmen. Aber es ist wohl besser, zuerst einmal das Prinzip einzuführen, Erfahrungen zu sammeln und dann später allenfalls weitere Gebiete von den Ausnahmen auszunehmen, wenn sie sich in der Praxis als unproblematisch erweisen. In einer demokratischen Gesellschaft, die auf informierte Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist, ist es nötig, dass diese informiert sind und dass die Verwaltung transparent arbeitet. Das Öffentlichkeitsgesetz gibt dazu den Rahmen, vielleicht noch etwas zögerlich und unspektakulär, dafür aber pragmatisch und umsetzbar. Das ist immerhin etwas. Wenn es uns gelänge, damit auch noch Steuergelder einzusparen, wäre dies sogar noch ein weiterer Pluspunkt. Mehrkosten verursachen darf dieses Gesetz in keinem Fall. In diesem Sinne bitte auch ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Joder** Rudolf (V, BE): Auch im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Die Schweizerische Volkspartei hat sich bereits in der Vernehmlassung positiv zu diesem Gesetzentwurf geäussert.

Kerngehalt der Vorlage ist der Wechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz zum Öffentlichkeitsprinzip hinsichtlich der Tätigkeit der Bundesverwaltung. Konkret bedeutet dies, dass jede Person grundsätzlich das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat, ohne besondere Interessen oder Voraussetzungen nachweisen zu müssen. Unter «Zugang zu Dokumenten» versteht man – das ist wichtig – einerseits die Einsichtnahme in die Dokumente, andererseits aber auch das Recht auf Auskünfte zu den Dokumenten. Mit dem vorliegenden Öffentlichkeitsgesetz wird die Information der Bürgerinnen und Bürger verbessert und ausgebaut. Es geht um die Konkretisierung des Rechtes der Informationsfreiheit. Die Beschaffung der Informationen wird erleichtert.

Die staatliche Verwaltung, die staatliche Tätigkeit ganz allgemein hat sehr stark zugenommen. Deshalb steigt auch das Bedürfnis nach mehr Informationen. Der Staat hat grossen Einfluss auf die Bürgerinnen und Bürger. Beim Staat ist eine Vielzahl von Informationen aller Art registriert, gespeichert, archiviert, verankert. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Bürgerinnen und Bürger diesem Staatsgebilde immer mehr ausgeliefert sind. Hier will dieses Öffentlichkeitsgesetz Abhilfe schaffen.



Es geht auch darum, dass die demokratischen Rechte gestärkt werden. Denn gute Information ist Voraussetzung für die demokratische Mitgestaltung. Es geht auch darum, vermehrt Transparenz zu schaffen. Transparenz schafft Vertrauen, Geheimhaltung dagegen Misstrauen. Mit diesem Öffentlichkeitsprinzip wird das Vertrauen in die Behörden und damit die Akzeptanz ihrer Tätigkeit gestärkt. Es geht auch darum, dass die Verwaltungstätigkeit vermehrt auf Bürgernähe und bedürfnisgerechte Dienstleistungen ausgerichtet wird.

In den Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt haben – es ist erwähnt worden –, sind gute Erfahrungen gemacht worden. Deshalb ist auch in acht weiteren Kantonen vorgesehen, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip wird die Information auf Anfrage erweitert. Damit wird die so genannte passive Information nach dem Holprinzip ausgebaut.

Aus der Sicht der SVP muss nun aber auf der anderen Seite zwingend die so genannte aktive Information der Behörden nach dem Bringprinzip eingeschränkt werden. Hier besteht nach unserer Auffassung immer mehr ein Wildwuchs. Es ist bereits erwähnt worden: Allein im Jahr 2002 hat die Bundesverwaltung für ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit über 80 Millionen Franken ausgegeben. Umgerechnet auf Vollzeitstellen sind rund 275 Personen in der Öffentlichkeitsarbeit von Departementen und Ämtern aller Art tätig. Hier muss aus der Sicht der SVP ganz klar ein Abbau erfolgen, und wir erwarten eine entsprechende Absichtserklärung vonseiten des Bundesrates.

Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Wie ich sehe, sind alle Fraktionen der Meinung, dass man diesem Gesetz im Grundsatz zustimmen müsse. Der Grundsatz, wie er in diesem Gesetz enthalten ist, lautet nämlich, dass die Verwaltungstätigkeit öffentlich ist, mit Ausnahme der Bereiche, die ausdrücklich nicht öffentlich sind.

Man muss aufpassen, dass man sich darunter nicht allzu viel vorstellt. Denn wenn Sie alles öffentlich erklären und dann praktisch alles wieder davon ausnehmen, kommt es auf das Gleiche heraus, wie wenn Sie alles geheim erklären und davon ein paar Ausnahmen machen, die öffentlich sind.

Noch wichtiger ist, dass ein Geist der Transparenz und ein Sinn für die Transparenz dieses Gesetz begleiten – und auch ein Sinn für die Notwendigkeit, dass der Bürger erfasst, was im Staate vor sich geht. Das ist noch wichtiger als die einzelnen Normen. Wo das nicht vorhanden ist, nützen auch die besten Normen nichts. Das Gesetz ist wahrscheinlich Ausdruck dieser Denkweise. Das ist ein gesellschaftspolitischer Prozess.

Die Wirtschaft hat in den letzten zwanzig Jahren bei der Information und bei der Transparenz unglaubliche Fortschritte gemacht. Gut geführte Firmen wissen: Man gibt nicht nur das Gute bekannt, sondern auch das Schlechte. Mit anderen Worten: Man gibt die Wirklichkeit bekannt. Wenn das die Grundlage dieses Gesetzes ist, so kommt es gut heraus. Wenn das nicht die Grundlage des Gesetzes ist und es bei der rein technokratischen Abwicklung von Gesetzesparagrafen bleibt, dann nützt auch dieses Gesetz nichts.

Das Öffentlichkeitsgesetz sieht vor, dass jede Person grundsätzlich – das ist das schwierige Wort – das Recht erhalten soll, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Das ist der Grundsatz. Aber die grundsätzliche Zustimmung kann ja auch zur höflichsten Form der Ablehnung werden, sodass man meint, man habe den Anspruch, ihn aber nicht hat. Mit anderen Worten: Das Gesetz bringt den Paradigmenwechsel – so sagt man – vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt, der heute besteht, zu jenem der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt.

Hier sehen Sie auch die Schnittstelle. Das kann auf das Gleiche herauskommen: Alles, was nicht ausdrücklich öffent-

lich ist, ist geheim; oder alles, was nicht ausdrücklich geheim ist, ist öffentlich. Das kann schlussendlich auf das Gleiche herauskommen.

Es ist in der Diskussion auch gesagt worden – von Ihnen, Herr Vischer –, es genüge, wenn es unten öffentlich sei, oben könne es ja noch geheim bleiben. Da muss ich Ihnen sagen: Sie können nicht unten den Geist der Transparenz predigen und oben den Geist der Geheimhaltung. Das geht nicht. Das ist ein Prozess, der von oben kommt. Es ist eher möglich, die Transparenz oben zu haben und die Geheimhaltung unten. Umgekehrt geht es nicht.

Dieser Paradigmenwechsel, dieser Grundsatz liegt im Trend. Zahlreiche Länder – und in der Schweiz auch zahlreiche Kantone – haben diesen Weg eingeschlagen. Natürlich haben in der nationalrätlichen Kommission Vertreter aus diesen Kantonen gesagt, so viel hätte sich jetzt auch wieder nicht geändert. Das hängt davon ab, wie viele Ausnahmen Sie schaffen.

Das ist noch keine ausreichende Begründung dafür, den Schritt nun auch auf Bundesebene zu tun. Es gibt aber eine Anzahl valabler Gründe, die für die Öffnung, für die Einführung dieses Öffnungsprinzips – ich möchte dem mal so sagen –, sprechen. Die Gründe haben natürlich sehr viel mit unserem Grundverständnis gegenüber dem Staat zu tun. Der Staat hat eine Macht bekommen, eine Fülle von Regalmöglichkeiten mit Wirkung auf den einzelnen Bürger, sodass es nicht mehr zumutbar ist, nur zu sagen: Was ich dir an Informationen gebe, das hast du; alles andere ist geheim. Der Umstieg vom Bringprinzip auf das Holprinzip, wie es hier genannt wird, muss auch hinterfragt werden. Es kann keiner eine Information holen, wenn er nicht weiss, dass diese Information vorhanden ist. Man kann nur Dinge abrufen, von denen man weiss, dass sie da sind. Und es gibt viele Dinge, von denen man nicht weiss, dass sie da sind, also kann man sie nicht einfach holen. Also braucht es auch eine aktive Information: Man muss dem Bürger bringen, was für den Bürger wichtig ist.

Hier sind von verschiedener Seite die Kostenfrage und die Problematik angeschnitten worden. Ich meine, die heutige Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung müsse allein auf das Bedürfnis des Bürgers ausgerichtet werden. Dazu gehören nicht Propagandainformationen, um zu zeigen, wie gut eine Verwaltung, eine Verwaltungsabteilung ist – der Beweis, dass man keine Fehler gemacht hat und dass es nur Gutes und nichts Schlechtes gibt. Das ist überflüssige Öffentlichkeitsarbeit, besonders beim Staat, weil er ja nicht in einem konkurrierenden Wettbewerbsverhältnis mit anderen Teilnehmern steht und sich nicht noch gut darzustellen braucht.

Also: Die Öffentlichkeitsarbeit ist hier nicht zu verbessern, indem wir mehr Informationen geben; sie ist also nicht in quantitativer, sondern in qualitativer Hinsicht zu verbessern, nämlich so, dass der Bürger bekommt, was er braucht, in einer Sprache, die er versteht. Daraus abgeleitet hat dann der einzelne Bürger die Möglichkeit, die für ihn spezifischen Informationen abzurufen. Das ist bei diesem Gesetz möglich, wenn Sie den Katalog nicht allzu sehr einschränken. Das Bedürfnis nach Information – wir stellen das fest, auch in der Verwaltung – hat natürlich stark zugenommen. Nicht nur betreffend die Information, die spezifisch den Bürger interessiert, auch Schulklassen, Universitäten, Institute, Soziologen, Doktoranden usw. interessieren sich immens für diese Verwaltung. Auch diese Information muss gegeben werden, aber wichtiger ist diejenige, die spezifisch den Bürger betrifft.

Wenn wir das Gesetz in diesem Geiste anwenden, wenn wir in diesem Geiste legislieren und die notwendigen Massnahmen in der Verwaltung treffen, wird mit diesem Gesetz – da bin ich überzeugt – ein Schritt gemacht, mit dem das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung gestärkt wird. Ich hoffe, dass die eingeleitete Verwaltungsreform auch die zentralen Dinge wie die Öffentlichkeitsarbeit – es ist gesagt worden, da weiss die rechte Hand nicht, was die linke tut – durch eine entsprechende Straffung und eine bessere Auftraggebung regelt. Aber es braucht einen offenen Geist, um das zu kommunizieren, was die Bürgerin-

nen und Bürger brauchen; man muss sich also in ihre Situation versetzen.

Es ist nicht zu bestreiten, dass es im Staat legitime, ja zwingende Gründe für die Geheimhaltung gibt. Das stelle ich nicht infrage. Ich denke insbesondere an die ganze innere und äussere Sicherheit sowie an den Schutz des Meinungsbildungsprozesses, und zwar dort, wo er unabänderlich ist, oder bei personellen Fragen usw. – das ist selbstverständlich. Nur besteht das Problem darin, dass schlussendlich eben nichts geheim und vertraulich bleibt, wenn Sie wie heute, nach dem heutigen Grundsatz, praktisch alles für grundsätzlich vertraulich und geheim erklären. Das wirklich Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitswürdige ist dann eben auch nicht mehr geheim und vertraulich. In dieser Beziehung, meine ich, könnte man eine Verbesserung erreichen. Zur spezifischen Frage der Kosten:

1. Ich bin der Überzeugung, dass man dieses Gesetz ohne Mehrkosten verwirklichen kann, es braucht auch nicht mehr Stellen. Ich sehe nicht ein, wozu dies nötig wäre. Sie können auf der einen Seite Kosten sparen, indem Sie eben die aktive Information verbessern. Dann heisst das aber auch rationalisieren. Dass auf drei, vier verschiedenen Stufen die gleichen Leute Auskunft über die gleichen Dinge geben, ist eine Verschwendung. Dies führt auch zu Widersprüchen und Doppelspurigkeiten. Wenn man weiss, dass man dann eben die Information holen kann, dann haben Sie hier einen Spareffekt und nichts Zusätzliches.

2. Ich glaube auch, dass die Verwaltung durch dieses System gezwungen wird, ein Ablagesystem zu schaffen. Dann kann man nämlich nach dem Holprinzip informieren, und das gibt ebenfalls eine weitere Einsparung und Rationalisierung.

3. Ich bin der Auffassung, dass eine solche Tätigkeit nicht nur von Spezialisten ausgeführt wird, sondern auch Beamte, die heute etwas anderes machen, können daneben noch solche Auskünfte geben.

Ich muss eine oder zwei Einschränkungen machen:

1. Es kann natürlich sein, dass das ins «dicke Tuch» geht, wenn man das Öffentlichkeitsprinzip exzessiv anwendet und ganz komplizierte Dinge, die einen Riesenaufwand erfordern, herausgeben muss – und das auch noch gebühren- und kostenfrei, ohne Begründung. Dazu kommen wir dann bei der Gebührenregelung. Ich bin der Meinung, dass für aufwendige Informationen eben auch entsprechende Gebühren erhoben werden müssen, und zwar einfach, um diesen Extremfällen Einhalt zu gebieten.

2. Wenn anspruchsvolle Prozesse zwischen der Verwaltung und den Bürgern entstehen und wenn Sie den ordentlichen Gerichtsweg mit mehreren Gerichtsinstanzen vorsehen, wird das auch zu Kosten führen. Das ist der Grund dafür, dass eine Schlichtungsstelle eingeführt wurde. Das ist ein einfaches und schnelles Verfahren; es gibt auch eine entsprechende Praxis. Ich glaube, das wirkt im Ganzen kostendämmend.

In diesem Sinne bitten wir Sie, auf diesen Gesetzentwurf einzutreten. Ich werde in der Detailberatung auf die Ausnahmeregelungen und die Minderheitsanträge eingehen.

**Wyss Ursula (S, BE)**, für die Kommission: Ich brauche den positiven Ausführungen von allen Fraktionssprechern und vom Bundesrat sowie den Argumenten für den Kulturwandel zum Öffentlichkeitsprinzip eigentlich nichts mehr anzufügen. Ich möchte aber doch noch kurz etwas zu den Kosten sagen, denn ich habe in meinem Votum eigentlich gesagt, dass die Bedenken in der Kommission ausgeräumt werden konnten. Sie sehen hier jedoch, dass dies zum Teil noch nicht der Fall ist.

Ich möchte aber auch klar sagen, dass es hier nicht um die aktive Kommunikationspolitik der Verwaltung geht, sondern wirklich um die passive Kommunikationspolitik, um die Möglichkeit der Bürger und Bürgerinnen, Einsicht in amtliche Dokumente zu nehmen. Die Kosten dafür – das haben Sie gehört, und Sie können es auch in der Botschaft nachlesen – sind gering. Es ist sehr wahrscheinlich vermessen

zu glauben, dass bei der aktiven Kommunikationspolitik jetzt ein grosser Spareffekt möglich ist. Es muss aber einfach gesagt werden, dass wir hier nicht über die Kosten diskutieren, die dieses Gesetz verursacht; das Parlament wird dann im Rahmen der Budgetdebatte über die budgetierten Kosten entscheiden können.

Aber ich danke für die positiven Ausführungen und für das Eintreten auf das Geschäft.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition

## **Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung Loi fédérale sur la transparence de l'administration**

Detailberatung – Discussion par article

### **Titel**

Antrag der Kommission

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

### **Titre**

Proposition de la commission

Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans)

**Wyss Ursula (S, BE)**, für die Kommission: Etwas zum Titel: Die vorberatende SPK beantragt Ihnen eine Änderung des Titels, und zwar in beiden Sprachen, in Deutsch und Französisch. Neu soll es «Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung» heissen. Begründet wird diese Änderung damit, dass der Begriff «Öffentlichkeit» in Artikel 1 ebenfalls erwähnt ist, dort jedoch einen anderen Sinn hat als im Titel. Die Kommission ist der Meinung, dass es den Ansprüchen der guten Gesetzgebung widerspricht, wenn man für zwei ganz verschiedene Begriffsverständnisse das gleiche Wort braucht. Zwar wurde von der Verwaltung eingesetzt, dass hier zugunsten einer bürgerfreundlichen Formulierung von diesem Grundsatz guter Gesetzgebung abgewichen werden könne, doch die Kommission blieb hart und beantragt Ihnen diese korrekte Formulierung. Sie verweist – nebst der Argumentation der korrekten Gesetzgebung – auch darauf, dass der Titel, wie er vom Bundesrat vorgeschlagen wird, mehr verspricht, als er dann hält.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Ich mache keine grosse Geschichte um diesen Titel, aber wir sind der Meinung, Sie sollten am ursprünglichen Titel festhalten. Es ist zwar richtig, das Wort «Öffentlichkeit» hat zwei verschiedene Bedeutungen. Aber jetzt muss ich Ihnen sagen: Das ist auch widersprüchlich, wenn man sagt, man mache nur ein Gesetz über ein Prinzip. Das ist meines Erachtens gefährlicher, als wenn Sie wenigstens schreiben: «über die Öffentlichmachung» oder «über die Veröffentlichung»; das wäre schon handfester. Der Titel «Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip» ist insofern irreführend, als wir hier nicht ein Gesetz über ein Prinzip machen, sondern es geht dann wesentlich weiter, bis in die Anwendung der Veröffentlichung. Wir möchten also am ursprünglichen Titel festhalten, aber ich meine nicht, dass ich deswegen auf die Barrikaden gehe. Bei der Abkürzung des Titels – «Öffentlichkeitsgesetz» – haben Sie ja dann das Wort «Prinzip» wieder weggelassen; das ist uns noch wichtig.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission .... 71 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates .... 62 Stimmen

### **Ingress**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Préambule**

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Art. 1**

Antrag der Kommission

Dieses Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet.

**Art. 1**

Proposition de la commission

La présente loi vise à promouvoir la transparence sur la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Nur zwei Sätze, weil es eine Änderung gegenüber dem Ständerat ist: Die Kommission schlägt Ihnen hier vor, den Zweckartikel genauer zu formulieren, indem einerseits detaillierter umschrieben wird, was das Gesetz unter «Transparenz» versteht, nämlich jene betreffend «den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung». Andererseits wird die Zielsetzung explizit erwähnt, wonach dieses Gesetz zur Information der Öffentlichkeit beiträgt.

Beide Ergänzungen sind aber weder eine Ausweitung noch eine Einschränkung des Geltungsbereiches. Dieser Änderung hat die Kommission mit 13 zu 10 Stimmen zugestimmt.

Angenommen – Adopté

**Art. 2**

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Das Gesetz ist nicht anwendbar auf die Schweizerische Nationalbank sowie die Eidgenössische Bankenkommission.

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Marty Kälin, Müller Geri, Salvi, Vermot-Mangold, Wyss)

Abs. 1

....

d. die Bundesversammlung.

**Art. 2**

Proposition de la majorité

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

La loi n'est pas applicable à la Banque nationale suisse et à la Commission fédérale des banques.

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Marty Kälin, Müller Geri, Salvi, Vermot-Mangold, Wyss)

Al. 1

....

d. à l'Assemblée fédérale.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Ich spreche hier für Frau Bühlmann, die sozusagen ihre Stimme verloren hat. Die Minderheit Bühlmann beantragt, dass hier, unter Absatz 1 Litera d, auch die Bundesversammlung zusätzlich aufgeführt wird. Die Minderheit meint, es könne ja nicht sein, dass die Parlamentsdienste und die Verwaltung den Zugang gemäss dem vorher geschilderten Paradigmenwechsel öffnen, während die Bundesversammlung sich selber davon ausnimmt. Damit

ist doch nicht gesagt, dass beispielsweise Kommissionssitzungen der beiden Räte öffentlich werden; das ist heute gesetzlich klar geregelt. Sollte dies der Wunsch irgendjemandes sein, müsste diese gesetzliche Bestimmung neu geändert werden.

Es gibt jedoch weite Bereiche der parlamentarischen Tätigkeit, die ebenfalls den vermehrten Zugang der Öffentlichkeit verdienen. Es gilt gewissermassen der Grundsatz von Herrn Bundesrat Blocher: Oben muss beginnen oder auch stattfinden, was unten wirksam sein soll. Persönlich füge ich bei: Wenn der Bundesrat meint, er wolle sich auch zusätzlich öffnen, ist er herzlich eingeladen, eine Vorlage in diesem Rat einzubringen! Ich glaube, dies wäre nun nicht Sache des Parlamentes, dergestalt zu legiferieren – da müsste der Anstoss schon vom Bundesrat kommen. Aber hier, wo wir im eigenen Regelungsbereich des Parlamentes, der Bundesversammlung, sind, wäre es geradezu stossend, wenn die Bundesversammlung ausgenommen würde.

In diesem Sinne, Herr Bundesrat Blocher, werden auch Sie, denke ich, diesem Minderheitsantrag zustimmen.

**Müller** Philipp (RL, AG): Der Minderheitsantrag Bühlmann widerspricht eindeutig der Aufgabe, die dieses Gesetz erfüllen soll. Es geht hier um Transparenz in der Verwaltung, nicht aber um die Offenlegung der Meinungsbildung innerhalb der politischen Organe. Die Bundesversammlung ist, wie auch die Regierung, keine Verwaltungsabteilung, sondern ein politisches Organ.

Die FDP-Fraktion lehnt daher den Minderheitsantrag Bühlmann ab.

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Ich bitte Sie ebenfalls, hier die Mehrheit zu unterstützen. Ursprünglich wollte die Minderheit Bühlmann mit ihrem Antrag auch die Sitzungen des Bundesrates dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellen. Das zeigt, dass wir hier einen weiteren Paradigmenwechsel einführen würden; wir würden nämlich das Öffentlichkeitsprinzip über den Zweck hinaus ausdehnen, den wir in Artikel 1 soeben festgeschrieben haben, wo es heisst: «Dieses Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern.» Deshalb ist es angebracht, die politischen Gremien, Bundesversammlung und Bundesrat, mit diesem Gesetz nicht zu tangieren. Die Parlamentsdienste gehören der Verwaltung an. Deshalb macht es Sinn, sie aufzunehmen. Die Bundesversammlung hingegen ist ein Organ der politischen Meinungsbildung. Dort macht es Sinn, andere Regelungen zu treffen. Es wäre ein Grundsatzentscheid mit weit reichenden Konsequenzen, innerhalb des Gesetzes für die Verwaltung das Öffentlichkeitsprinzip nun auch auf politische Instanzen auszudehnen. Ob man dies tun will oder nicht, sollte gesondert diskutiert werden, aber nicht anhand dieses Gesetzes.

Ich bitte Sie deshalb, hier der Mehrheit zu folgen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Es steht mir natürlich nicht an, als Mitglied der Exekutive beim Öffentlichkeitsprinzip der Legislative dreinzureden. Dieses Gesetz sieht vor, dass der Bürger ein Anrecht auf Informationen hat, die ihn betreffen, die für ihn von Bedeutung sind. Es schliesst aus, dass die Meinungsbildung der politischen Entscheidungsträger öffentlich ist. Das ist eine andere Frage. Sie kennen meine Skepsis gegenüber der heutigen Praxis, vor allem wenn Informationen durch Indiskretionen halböffentlich gemacht werden. Dieses Gesetz hat aber mit diesem Grundsatz nichts zu tun.

Hier ist mit dem Antrag der Minderheit natürlich auch die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen angesprochen. Die Meinungsbildung ist in der Bundesversammlung ja öffentlich. Aber es sind sogar auch die Kommissionssitzungen gemeint. Es fragt sich natürlich, wie weit hinunter Sie für die Meinungsbildung in der Verwaltung, in Expertenkommissionen, Gremien usw. gehen wollen. Wenn man das ändern wollte, so müsste man etwas anderes als ein Gesetz über die Öffentlichkeit oder, wie Sie jetzt beschlossen haben,



über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung machen. Darum lehnen wir diesen Antrag auch aus systematischen Gründen ab.

**Wyss Ursula** (S, BE), für die Kommission: In der Kommission wurde die Unterstellung sowohl des Bundesrates als auch der Bundesversammlung unter das Öffentlichkeitsprinzip gleichzeitig diskutiert. Die Regierung und die Bundesversammlung sind ausgeklammert geblieben, weil dort spezielle Regeln gelten, wie es der Bundesrat ausgeführt hat. Der Minderheitsantrag Bühlmann sieht dagegen auch den Einbezug der Bundesversammlung vor.

Der Kommissionsmehrheit – das Stimmenverhältnis lautete 14 zu 8 – geht ein Einbezug der Bundesversammlung eindeutig zu weit, da es in diesem Gesetz um das Öffentlichmachen der Verwaltungstätigkeit geht. Dazu gehören, wie Sie gehört haben, auch die Parlamentsdienste. Darum wurden diese vom Ständerat mit einbezogen, nicht aber der Meinungsbildungsprozess der politischen Organe, hier der Bundesversammlung.

Die Meinungsbildung des Bundesrates und der parlamentarischen Kommissionen soll aus der Sicht der Kommissionsmehrheit ungestört verlaufen können. Zudem regelt das Gesetz, wie die Verwaltung mit ihren Dokumenten umgehen soll. Es wird zudem auch befürchtet, dass der Ausnahmekatalog, der jetzt schon einen gewissen Umfang hat, unendlich wird, wenn wir hier auch noch die Bundesversammlung mit einbeziehen und dann praktisch für alles wieder Ausnahmen vorsehen müssen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 64 Stimmen

### Art. 3

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

c. Streichen

Abs. 2

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die persönliche Daten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers enthalten, richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz.

Antrag der Minderheit

(Beck, Meyer Thérèse, Perrin, Pfister Gerhard)

Abs. 1

....

d. den Zugang zu privaten Dokumenten, die sich im Besitz der Verwaltung befinden, wie den für eine Bewilligung erforderlichen Belegen.

### Art. 3

Proposition de la majorité

Al. 1

....

c. Biffer

Al. 2

L'accès aux documents officiels contenant les données personnelles du demandeur est régi par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données personnelles.

Proposition de la minorité

(Beck, Meyer Thérèse, Perrin, Pfister Gerhard)

Al. 1

....

d. aux documents privés détenus par l'administration telles les pièces requises pour l'octroi d'une autorisation.

**Beck Serge** (RL, VD): Je crois, effectivement, qu'au niveau des principes, ce projet de loi est bon et qu'il convient que nos concitoyens puissent disposer d'un maximum d'informations sur le fonctionnement de l'administration et des autori-

tés. Il y a malheureusement dans cette mode de la transparence un certain goût de «politiquement correct» qui risque de faire «pencher» ce projet de loi vers l'excès. Je suis parfois étonné de toutes les louanges qui sont adressées à ce projet, tant au niveau des coûts – j'y reviendrai tout à l'heure – qu'à celui de ses modalités d'application.

Il s'agit tout d'abord de rappeler le contexte, contexte qui veut que toute personne dispose d'un droit d'accès aux documents officiels dont le respect peut être exigé par la voie d'actions en justice. Il est également clairement précisé que les demandeurs n'auront pas à justifier d'un intérêt particulier, les seules exceptions prévues étant «la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité» qui se trouverait compromise. Dans ce cas, il pourrait y avoir des motifs de refus.

Mais je crois qu'il convient de se pencher, au moment de cette discussion, plus précisément sur la définition de ce que sont les documents officiels: celle-ci est donnée à l'article 5. Il ne s'agit là pas seulement des documents réalisés par l'administration ou sur mandat de celle-ci, mais de «toute information: a. enregistrée sur quelque support que ce soit, b. détenue par l'autorité dont elle émane ou à qui elle a été communiquée, et c. concernant l'accomplissement d'une tâche publique» (art. 5 al. 1). Cela signifie donc qu'est considérée comme document officiel toute information qui a été transmise sur requête de l'autorité ou spontanément par une personne morale ou physique, donc tout document qui est à la base de type privé.

J'ai cité en exemple le cas de procédures dans le domaine social. Je crois qu'on peut citer d'autres exemples peut-être plus frappants, puisque, dans le domaine social, la loi sur la protection des données est passablement élaborée. On pourrait penser à une étude d'impact qui serait exigée pour l'installation d'une entreprise dans une région, étude qui serait payée par ladite entreprise plusieurs dizaines ou, comme cela arrive parfois, plusieurs centaines de milliers de francs. Dans la mesure où cette étude d'impact ne contiendrait pas de secrets d'affaires, pas de secrets professionnels, ou ne comporterait pas d'éléments concernant la sphère privée, elle serait accessible à tout un chacun, voire à des entreprises, y compris à des entreprises concurrentes qui souhaiteraient s'installer dans la même région et qui pourraient donc faire l'économie d'une telle étude, simplement en en reprenant un certain nombre d'éléments.

On pourrait multiplier les exemples de ce type dans le domaine des patentes, dans celui des subventions attribuées tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques, octrois pour lesquels est exigée une documentation importante fournie par les bénéficiaires.

Je crois qu'il faut savoir raison garder, il faut savoir faire preuve de mesure. Autant il est logique que des actes de l'administration ou des actes élaborés sur mandat de l'administration soient rendus publics, autant il est illégitime et attentatoire à la sphère privée et au respect des individus – comme d'ailleurs des personnes morales – de publier des documents que ceux-ci sont tenus de fournir à l'administration pour être à la base d'une décision.

Madame le rapporteur nous l'a dit tout à l'heure, cette loi a parmi ses inconvénients toute une zone floue qui nécessitera la réalisation d'une abondante jurisprudence. Je vous mets en garde contre toutes les louanges qu'on lui a adressées. Je ne suis pour ma part pas du tout persuadé que cette loi soit aussi économique que certains veulent bien le dire et je suis certain qu'un certain nombre de procédures seront indispensables et nécessiteront une abondante jurisprudence.

Alors, voulons-nous contraindre les personnes privées ou morales à de nombreuses procédures de ce type-là? Je ne crois pas que ce soit judicieux. Je le répète, nous avons à garantir l'accessibilité aux documents établis par l'administration ou sur demande de celle-ci, mais nous n'avons pas à permettre la publication de documents qui sont des documents de type privé requis par l'administration, ou l'accès à ceux-ci.

Je vous invite donc à soutenir la minorité.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die FDP-Fraktion und die SP-Fraktion teilen mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Artikel 3 grenzt den Geltungsbereich in drei Richtungen ab:

1. Das Öffentlichkeitsgesetz gilt ausdrücklich nicht für Dokumente, die ein Justizverfahren betreffen. Die Akteneinsicht bei diesen Verfahren wird durch die einschlägigen Verfahrensgesetze geregelt. Darum ist es also nicht Gegenstand dieses Gesetzes.

2. Für die Akteneinsicht einer Partei im erstinstanzlichen, also nicht streitigen Verwaltungsverfahren ist das entsprechende Verfahrensrecht anwendbar.

3. Es wird festgehalten, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt, welche persönliche Daten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers enthalten.

Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Daten von Drittpersonen enthalten, gilt Artikel 9. Grundsätzlich sind solche Dokumente vor der Gewährung des Zuganges zu anonymisieren. Das ist der Grundsatz.

Die Kommission hat einen Absatz 2 verfasst, welcher den dritten Punkt präzisiert. Da können wir uns anschliessen, damit haben wir keine Mühe.

Hingegen ist der Minderheitsantrag Beck abzulehnen, und zwar aus folgendem Grund: Wenn Sie jetzt diesen Minderheitsantrag hier aufnehmen, diese besondere Ausnahme, dann würde das heissen, dass alle anderen Dinge, die ausserhalb der Reichweite dieses Antrages, aber auch im persönlichen Bereich liegen, zugänglich wären, und das soll nicht der Fall sein. Das Gesetz sieht vor, dass über die Zugänglichkeit im Einzelfall und nicht generell über eine Kategorie entschieden wird. Dies würde dem zentralen Anliegen des Gesetzes besser gerecht als die Vorwegnahme von Ausnahmen ganzer Kategorien von Dokumenten, die dann den Eindruck erweckten, dass alles, was nicht ausgenommen ist, nachher öffentlich wäre, was eben auch wieder nicht stimmt.

Wir bitten Sie, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützt.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Ich möchte zuerst kurz etwas zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c sagen, da dieser jetzt hier auch erwähnt worden ist und im Zusammenhang mit Buchstabe d gemäss Minderheitsantrag Beck steht. Nach der Diskussion zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c entschloss sich die Kommission nämlich einstimmig, Ihnen eine klarere Formulierung zu präsentieren. Sie besagt notabene dasselbe wie die von Bundes- und Ständerat vorgeschlagene Formulierung, ist aber eben etwas verständlicher. Darum gibt es in Artikel 3 einen neuen Absatz 2; dort geht es um den Zugang zu persönlichen Daten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Für diesen Fall soll nicht das Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, sondern das Bundesgesetz über den Datenschutz zur Anwendung kommen.

Zum Minderheitsantrag Beck ist Folgendes zu sagen: Es geht – Sie haben es gehört – um den Zugang zu privaten Dokumenten. Die Minderheit will, dass diese ebenfalls vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Ein solches Vorgehen würde jedoch nach Ansicht einer deutlichen Mehrheit der Kommission von 10 zu 4 Stimmen bei 6 Enthaltungen mehr Probleme bringen als lösen. Dies würde nicht dem entsprechen oder dem sogar widersprechen, was wir mit der Definition eines amtlichen Dokumentes in Artikel 5 vorsehen. Dokumente von Dritten, seien diese nun von Privaten oder von anderen Amtsstellen, werden nach dieser Definition zu amtlichen Dokumenten. Es gibt somit gar keine privaten Dokumente mehr. Das Gesetz

trägt den Befürchtungen von Herrn Beck aber vielmehr in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe h Rechnung, und in den Artikeln 9 und 11 – das wurde erwähnt – sind ebenfalls Barrieren konzipiert, die sicherstellen, dass solche private Schreiben nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wenn deren Inhalt Vertraulichkeit gebietet.

Die Lösung, wie sie das Gesetz vorsieht, geht von einer Abwägung im Einzelfall aus. Es geht um das Prinzip des Einzelfalls, und dieses zieht sich über das ganze Gesetz hinweg. Der Einzelfall soll beurteilt werden, und das Ganze soll eben nicht generell angegangen werden, wie das die Minderheit Beck vorschlägt. Zudem muss gesagt werden, dass dieses Gesetz die Definition, was dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden soll, relativ weit fasst. Als Kompensation ist die Liste von Ausnahmen für die Interessenabwägung im Einzelfall ebenfalls relativ lang. Wenn man nun – wie das die Minderheit vorschlägt – bei der Umschreibung des Geltungsbereiches auch noch restriktiver wird, wird das Gesetz am Schluss wirklich zum Papiertiger.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 41 Stimmen

#### Art. 4

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Beck, Amstutz, Fehr Hans, Joder, Meyer Thérèse, Perrin, Pfister Gerhard, Schibli)

Abs. 1

Amtliche Dokumente dürfen erst nach dem politischen oder administrativen Entscheid, für den sie erstellt worden sind, eingesehen werden.

Abs. 2

Vorbehalten bleiben ....

#### Art. 4

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Beck, Amstutz, Fehr Hans, Joder, Meyer Thérèse, Perrin, Pfister Gerhard, Schibli)

Al. 1

La consultation des documents officiels ne peut avoir lieu que postérieurement à la décision politique ou administrative pour laquelle ils ont été établis.

Al. 2

Sont réservées ....

**Beck** Serge (RL, VD): C'est la deuxième caution qui me paraît indispensable pour mettre sous toit une loi sur la transparence qui soit pragmatique.

En tant que membre d'une autorité exécutive, comme nombre d'entre vous dans cette assemblée qui le sont ou qui l'ont été, je crois qu'il est essentiel de préserver la liberté de formation de l'opinion de l'autorité. C'est d'ailleurs une des préoccupations qui trouve un reflet à l'article 7 du projet de loi qu'on a mentionné tout à l'heure.

J'aimerais vous poser la question inverse: quel est l'intérêt de pouvoir consulter des documents avant une décision politique ou administrative pour laquelle ils ont été établis? Pour quelle raison cette urgence, si ce n'est pour court-circuiter la capacité de l'autorité ou mettre celle-ci sous pression avant sa prise de décision? Cela veut dire attenter à son libre arbitre. C'est quand même une garantie de notre démocratie que de permettre à une autorité de constituer les dossiers sur la base desquels elle va prendre ses décisions, sans que ceux-ci soient le cas échéant portés sur la place publique et que ladite autorité soit soumise à toutes sortes de pressions. Je crois que nous avons à oeuvrer pour la transparence; nous n'avons pas à oeuvrer pour la codécision, qui serait le



reniement de nos institutions politiques, démocratiquement mises en place, avec des délégations de compétence au niveau des législatifs et des exécutifs. Les citoyens ont le droit de connaître les éléments sur lesquels l'autorité s'est basée pour trancher, mais n'ont pas le droit d'interférer dans la formation de l'opinion de ladite autorité.

Alors finalement, je crois que le seul moyen pragmatique pour protéger la libre décision de l'autorité, et qui évitera de nombreuses – et coûteuses – procédures ultérieures, jusqu'à l'établissement d'une jurisprudence claire, c'est de permettre l'accès aux documents seulement après que les décisions pour lesquelles ils ont été établis ont été prises. C'est d'ailleurs ce qui est en usage dans les entreprises auxquelles vous faisiez allusion tout à l'heure, Monsieur le conseiller fédéral: les entreprises ne communiquent pas leur décision ou les documents nécessaires pour la prendre avant de l'avoir prise, mais bel et bien après, et là, il y a un devoir d'information que je reconnais avec vous.

Je vous invite donc à soutenir la minorité à l'article 4.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die FDP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützt.

**Gross** Jost (S, TG): Die SP-Fraktion beantragt Ihnen, den Antrag der Minderheit Beck abzulehnen. Die Verwaltung hat in der Kommission völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass den Anliegen von Kollege Beck im Ausnahmenkatalog von Artikel 7 durchaus und genügend Rechnung getragen wird, insofern als dort ja in Litera a die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörden ausdrücklich als Ausnahmegrund vorbehalten bleibt. Die Verwaltung hat auch völlig zu Recht auf Artikel 8 hingewiesen, wonach der Bundesrat beispielsweise Akten, die in der Ämterzirkulation sind, von der Transparenz ausnehmen kann, ebenso gemäss Artikel 8 auch die Verhandlungen in den parlamentarischen Kommissionen.

Wenn Herr Kollege Beck hier mehr will, dann geht das über das Ziel hinaus und untergräbt das Transparenzgebot. Wir haben sogar den Eindruck, dass er nicht nur einfach den Status quo aufrechterhalten, sondern hinter den Status quo zurückgehen will.

Damit sind wir in einem heiklen Bereich; wir sollten den Grundsatz nicht in sein Gegenteil verkehren. Wir wollen eine Änderung, wir wollen weg vom Status quo. In Bezug auf die Anliegen, soweit sie berechtigt und begründet sind, enthalten die Artikel 7 und 8 alles, was auf Gesetzesstufe vorzukehren ist, um insbesondere der freien behördlichen Meinungs- und Willensbildung Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Beck abzulehnen.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Minderheit unterstützt.

**Joder** Rudolf (V, BE): Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, hier der Minderheit Beck zu folgen. Die Argumentation ist ähnlich wie vorhin bei Artikel 2 Absatz 1 Litera d.

Bei diesem Antrag geht es darum, sicherzustellen, dass amtliche Dokumente erst eingesehen werden können und dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid gefällt ist, für den die Dokumente oder die Unterlagen erstellt worden sind. Es geht also darum, der betroffenen politischen oder auch administrativen Behörde eine freie Meinungsbildung zu ermöglichen, ohne allzu starke äussere Beeinflussungen und Störungen. Es geht darum, zu ermöglichen, dass eine Behörde entscheiden kann, ohne dass Entscheidungsgrundlagen vorgängig bereits öffentlich zirkulieren oder diskutiert werden. Letztlich geht es um einen guten und sachgerechten Gang der Verwaltung. Die Interessen der Mitbeteiligten sind insofern genügend mitberücksichtigt, als in aller Regel vor dem Entscheid ja eine Vernehmlassung durchgeführt wird und Stellungnahmen eingeholt werden können und als die unmittelbar betroffenen Parteien nach

dem Entscheid allenfalls den Rechtsmittelweg beschreiten können.

Der Vorteil des Antrages der Minderheit Beck besteht in der Präzision, in der klaren Formulierung. Er sagt ganz genau, dass die Einsichtnahme erst nach dem Entscheid offen steht. Grundsätzlich will der Bundesrat etwas Ähnliches. Auch er will eine möglichst freie Meinungsbildung ermöglichen. Die Formulierungen in den Artikeln 7 und 8 sind aber etwas ungenau, sind Interpretationsbedürftig.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion – mit dem Ziel, eine klare, präzisierende Gesetzgebung zu machen –, den Antrag der Minderheit Beck zu unterstützen.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Ich ersuche Sie, der Mehrheit zu folgen.

Im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Gross möchte ich beifügen: Hier wird nebst materiellen Gründen, die in Artikel 4 Buchstaben a und b in der Fassung der Mehrheit vorgesehen sind, ein formal-zeitlicher Grund eingeführt. Ich gehe mit Herrn Gross auch davon aus, dass diese Bestimmung möglicherweise sogar eine Einschränkung gegenüber dem Status quo bedeutet. Heute ist es nicht einfach durchgängig so, dass Dokumente erst dann zur Einsicht freigegeben sind, wenn ein entsprechendes Verfahren abgeschlossen ist. Ich sehe z. B. nicht ein, welches schutzwürdige Interesse es gibt, bestimmte Dokumente, die für die Meinungsbildung massgebend sind, nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt der Öffentlichkeit, den Betroffenen zugänglich zu machen. Dies ist eine zusätzliche Restriktion.

Es erstaunt mich, dass ausgerechnet die SVP diese Restriktion will, die im ganzen Land herumschreit, sie sei überall für Transparenz – sogar für offene Bundesratssitzungen. Hier will sie aber der Verwaltung wieder einen Vorrang geben, mit dem untauglichen formalen Kriterium des zeitlichen Abschlusses eines Verfahrens, das mitnichten gerechtfertigt werden kann. Es genügen die in den Buchstaben a und b von Artikel 4 genannten materiellen Gesichtspunkte, wann diese Restriktion sinnvoll ist; weiter gehende braucht es nicht.

Ich ersuche Sie, im Sinne der Mehrheit zu legiferieren.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Der Minderheitsantrag Beck nimmt gewisse Fälle auf, wo das Anliegen gerechtfertigt ist, das ist klar zu sagen. Aber er schliesst auch Fälle aus, wo es gerechtfertigt wäre, vorher Einblick zu nehmen. Sogar der Betreffende, der einen Entscheid erwartet, kann ein Interesse haben, dass vorher Einsicht genommen werden kann. Dann weiss er, welche Grundlagen vorhanden sind, wenn später allenfalls ein Entscheid getroffen wird. Aber ich gebe Ihnen auch Recht: Es gibt Fälle, wo es umgekehrt ist.

Das ist der Grund, warum der Bundesrat diesen Antrag ablehnt: Er glaubt, wie beim vorher behandelten Antrag, dass man aufgrund des Einzelfalls entscheiden muss. Es gibt Fälle, wo es gerechtfertigt ist, solche Dinge offen zu legen, und es gibt eben Fälle, wo es nicht gerechtfertigt ist. Es ist auch hier wieder der Schutz des Informationsbedürfnisses des Bürgers anzunehmen. Wenn Sie die Ausnahmebestimmung in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a ansehen, sehen Sie, dass dort der Zugang beschränkt und verweigert wird oder verweigert werden kann, wenn durch die Gewährung des Zugangs die Meinungs- und Willensbildung einer Behörde wesentlich beeinträchtigt wird. In diesen Fällen ist es nicht möglich, dass man eine solche Veröffentlichung vornimmt. Mit der hier vorgesehenen Interessenabwägung im Einzelfall lassen sich der Transparenzanspruch und der Schutz der Entscheidungsfindung besser in Ausgleich bringen als mit einer starren Ausnahmeregelung, die dann für alle Fälle gelten soll. Es ist natürlich so, dass in diesen Informationsfragen je nachdem der individuelle Anspruch auf Veröffentlichung vorgehen kann und gerechtfertigt ist oder auch das Gegenteil gilt. Der Schutz der Entscheidungsfindung müsste gewährleistet sein. Mit Artikel 7, aber auch mit Artikel 8 zu den Mitbeteiligungsverfahren ist dem nach Meinung des Bundesrates Genüge getan.

Darum bitten wir Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Wyss Ursula** (S, BE), für die Kommission: Herr Beck hat hier auch aus seiner Erfahrung als Mitglied eines kommunalen Exekutivorgans argumentiert. Hier ist klar die Exekutive eben nicht Teil eines Gesetzes. Herr Beck befürchtet eine Paralisierung der politischen Entscheidungsfindung, und genau dieser Befürchtung hat das Gesetz eigentlich vorgebeugt. Der Entwurf des Bundesrates, der Beschluss des Ständerates und auch die Meinung der Kommissionsmehrheit gehen dahin, dass Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a dem Problem Rechnung trägt, dass die freie Meinungs- und Willensbildung im Einzelfall beeinträchtigt werden könnte. Aber es wird nicht eine generelle Ausnahme gemacht und die Zeit definiert, in der ein Dokument nicht öffentlich gemacht werden kann. Artikel 8 – Herr Bundesrat Blocher hat ihn erwähnt – nennt sogar explizit das Mitberichtsverfahren, das eben nicht unter dieses Gesetz fällt.

Die Kommissionsmehrheit von 10 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen ist somit der Meinung, dass eine weitere Ausführung, wie es hier der Minderheitsantrag Beck vorschlägt, nicht notwendig und auch doppeldeutig ist. Wir gehen aber auch nicht davon aus, dass dies jetzt in der Praxis eine Verschärfung oder gegenüber dem heutigen Status sogar einen Rückschritt bedeuten würde. In der Kommission wurde es mehr als Doppelspurigkeit behandelt und nicht so sehr als zusätzliche Einschränkung gegenüber dem Status quo.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit .... 78 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 72 Stimmen

#### Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

#### Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Gadiant

Abs. 4

Der Bundesrat sorgt dafür, dass öffentliche Berichte der Bundesverwaltung und Expertenberichte, die im Auftrag des Bundes verfasst wurden, in öffentlichen Bibliotheken zur Verfügung stehen und über den Buchhandel und andere Verteilkanäle beschafft werden können.

#### Art. 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Gadiant

Al. 4

Le Conseil fédéral veille à ce que les rapports publics de l'Administration fédérale et les rapports d'experts rédigés sur mandat de la Confédération soient disponibles dans les bibliothèques publiques et puissent être commandés auprès des libraires et via d'autres circuits de distribution.

**Gadiant Brigitta M.** (V, GR): Mit dem Öffentlichkeitsgesetz soll die Transparenz der Verwaltung gefördert werden, indem künftig jeder Person das Recht zustehen soll, Einsicht in Dokumente der Bundesverwaltung zu nehmen. Damit das aber möglich ist, muss man zuerst wissen, was es überhaupt gibt.

Die Bundesverwaltung gibt nicht nur die Amtliche Sammlung des Bundesrechtes und das Bundesblatt heraus, worüber breite Kenntnis besteht, sondern eine Vielzahl von Berichten, Studien usw. Der Bundesrat hat die Zahl dieser Publikationen in der Antwort auf eine Interpellation im Jahre 2000 zusammengestellt. Diese Publikationen sind oft sehr wert-

voll. Sie sind jedoch, weil sie nicht systematisch erfasst sind und auch nicht über die normalen Verteilkanäle vertrieben werden, nicht immer leicht zugänglich. Sie können meistens nicht über den Buchhandel bezogen werden und stehen zum Teil auch nicht in öffentlichen Bibliotheken zur Verfügung, weil sie nicht wie normale Verlagsprodukte behandelt werden. Es geht dabei nicht darum, dass sie nicht einsehbar wären, sondern dass man sie schlicht und einfach gar nicht kennt, nicht kennen kann. Das betrifft im Übrigen auch Bundesstellen untereinander. Ich bin davon überzeugt, dass öfter auch eine aufwendige Expertise eingespart werden könnte, wenn man gegenseitig wüsste, worüber bereits Berichte oder Studien erstellt worden sind.

Mit dem Postulat «Publikationen des Bundes. Einführung von ISBN», welches ich vor drei Jahren einreichte und welches vom Nationalrat mit dem Einverständnis des Bundesrates oppositionslos überwiesen wurde, wurde der Bundesrat eingeladen, sämtliche Publikationen des Bundes inklusive Berichte, die im Auftrag von Bundesstellen publiziert werden, zentral zu erfassen, mit einer Internationalen Standard-Buchnummer, der ISBN, zu versehen und in das Verzeichnis lieferbarer Bücher aufzunehmen. Mit diesen im Postulat vorgeschlagenen Massnahmen würde das Öffentlichkeitsprinzip gestärkt, und zwar mit sehr geringem Aufwand. Bis jetzt hat der Bundesrat trotz mehrmaliger Zusicherung aber nichts in dieser Richtung unternommen.

Ich bin deshalb der Meinung, dass er im Gesetz dazu verpflichtet werden soll, und beantrage Ihnen, meinem Antrag zuzustimmen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Ich habe keinen Grund, vom Antrag des Bundesrates abzuweichen. In Artikel 6 ist das Öffentlichkeitsprinzip klar umschrieben, und ich bitte Sie, dabei zu bleiben. Wir sind einfach nicht so weit, wie das Frau Gadiant vorsieht; ich weiss auch nicht, welches die Kostenfolgen sind.

Ich bitte Sie deshalb, es zu unterlassen, das schon in diesem Gesetz aufzunehmen.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag von Frau Gadiant unterstützt.

**Wyss Ursula** (S, BE), für die Kommission: Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor. Es gibt also keinen Kommissionsentscheid zum Einzelantrag Gadiant. Dazu ist einzig anzumerken, dass es eher die aktive Informationspolitik des Bundes betrifft und daher – jetzt rein rechtlich-formal – nicht Gegenstand dieses Gesetzes ist.

Man sollte aber vielleicht doch noch auf Absatz 3 desselben Artikels 6 hinweisen, der neu vom Ständerat eingefügt wurde und von der Mehrheit der Kommission unterstützt wird: Die Publikation auf einer Internetseite, trage dem Bedürfnis, ein amtliches Dokument einzusehen, bereits Rechnung. Wir werden bei der Gebührendiskussion noch einmal darauf zurückkommen.

Daher könnte man das Verhältnis zwischen den Absätzen 2 und 3 als widersprüchlich verstehen. Ich möchte aber doch darauf hinweisen: Dem jetzt im Einzelantrag Gadiant formulierten Bedürfnis – dass nämlich die Behörden kommunizieren, welche Dokumente überhaupt bestehen, damit sich die Leute entsprechend dafür interessieren können – trägt die Mehrheit der Kommission in Artikel 21, also beim Vollzug, Rechnung. Anstelle der Kann-Formulierung steht hier eine imperative Muss-Formulierung: «Der Bundesrat erlässt Vorschriften» über die Information über die amtlichen Dokumente. Darunter könnte man auch verstehen, dass aktiv kommuniziert und eine Liste der veröffentlichten Dokumente publiziert wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission .... 82 Stimmen

Für den Antrag Gadiant .... 68 Stimmen

**Art. 7**

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....  
b. .... behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde;

....

e. Streichen

....

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Gross Andreas, Bühlmann, Gross Jost, Hubmann, Marty Kälin, Müller Geri, Salvi, Wyss)

Abs. 1 Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Fluri, Beck, Christen, Joder, Lustenberger, Meyer Thérèse, Müller Philipp, Perrin, Pfister Gerhard, Schibli)

Abs. 1 Bst. e

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 7**

Proposition de la majorité

Al. 1

....

b. entrave l'exécution de mesures ....

....

e. Biffer

....

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Gross Andreas, Bühlmann, Gross Jost, Hubmann, Marty Kälin, Müller Geri, Salvi, Wyss)

Al. 1 let. b

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Fluri, Beck, Christen, Joder, Lustenberger, Meyer Thérèse, Müller Philipp, Perrin, Pfister Gerhard, Schibli)

Al. 1 let. e

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht um den Ausnahmenartikel. Es ist zuzugeben, dass weder der Bundesrat noch die Kommission ganz überzeugend sind in ihren Anträgen: Einmal sind sie eher für eine Lockerung, und einmal sind sie für eine strengere Regelung der Ausnahmen.

Die SP-Fraktion möchte Sie bitten, in beiden Fällen die Ausnahmenregelung möglichst klein zu halten – nicht zu gross –, damit nicht alles unter die Ausnahmen subsumiert und der Grundsatz des Gesetzes unterminiert werden kann; das heisst also, bei Buchstabe b das Wort «erheblich» nicht, wie die Kommissionsmehrheit das vorschlägt, zu streichen. Der Bundesrat wollte eine Ausnahme für den Fall einführen, dass eine Kampagne des Bundes anläuft oder in Vorbereitung begriffen ist und die Publikation gewisser Dokumente im Laufe dieses Prozesses die Zielführung der ganzen Kampagne beeinträchtigen könnte, und zwar erheblich. In diesem Fall müsste man mit den Dokumenten nicht herausrücken.

Wenn Sie das Wort «erheblich» streichen, öffnen Sie Tür und Tor dafür, dass immer wieder gesagt werden kann, man könne das Dokument nicht herausrücken.

Auf der anderen Seite schlägt der Bundesrat unter Buchstabe e eine absolute Gummibestimmung vor. Er sagt: Immer wenn die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen beeinträchtigt werden «könnten» – also im Konjunktiv –, muss man mit den Dokumenten nicht herausrücken. Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, diese Gummibestimmung zu streichen, weil sie dahin gehend in-

terpretiert werden könnte, in jedem Fall zu sagen: Nein, wir weichen vom Grundsatz ab.

Sollte der Fall gemeint sein, wie das in der Botschaft angeführt wird, dass Dokumente aus einem Kanton, der das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennt, herausgerückt werden müssten, könnte man entweder mit Absatz 1 Buchstabe a argumentieren oder mit Artikel 8 Absatz 2. Das sind ausreichende Schutzvorrichtungen dagegen, dass über den Bund kantonale Dokumente eingesehen werden können, die im Kanton nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen.

Ich möchte Sie bitten, ein bisschen weniger inkonsequent zu sein; das heisst, bei Buchstabe b «erheblich» nicht zu streichen, aber Buchstabe e zu streichen, weil der Bundesrat dort, auch in der Meinung der Kommissionsmehrheit, zu weit geht.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Bloss mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten ist ein Antrag angenommen worden, Buchstabe e in Absatz 1 von Artikel 7 zu streichen. Ich bitte Sie im Namen der Minderheit, die zahlenmässig gleich stark ist wie die Mehrheit, dem Ständerat und dem Bundesrat zu folgen und Litera e ins Gesetz aufzunehmen – die übrigens, Herr Kollege Gross, nicht im Konjunktiv gehalten ist: Es heisst «können», nicht «könnten». Deswegen ist sie doch nicht so offen, wie Sie es vorhin befürchtet hatten. Unserer Meinung nach ist nämlich die Pflege der guten Beziehungen zwischen Bund und Kantonen ein selbstverständliches und wichtiges Element unseres föderalistisch organisierten Staatswesens.

Die durch den Stichentscheid des Kommissionspräsidenten grössere Kommissionshälfte will nun mit der Streichung dieser Bestimmung diejenigen Kantone zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bewegen, welche sich noch nicht zu diesem Schritt entschlossen haben. Unseres Erachtens ist es aber nicht angängig, auf diesem indirekten Weg den Kantonen das Öffentlichkeitsprinzip gewissermassen zwangspädagogisch aufzuerlegen. Wenn wir das Öffentlichkeitsprinzip flächendeckend für alle Kantone zwingend einführen wollen, so müssen wir hierfür eine entsprechende verfassungsmässige Grundlage schaffen. Auf «kaltem» Weg die Kantone zu einer bestimmten Gesetzgebung zu zwingen ist unseres Erachtens unzulässig.

Eine andere Begründung für die Verweigerung, Einschränkung oder Aufschiebung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten kann aber auch einfach eine kantonale Regelung sein, welche die Tragweite eines bestimmten Dokumentes materiell abweichend zur Bundesregelung definiert. Bleibt nun dieses Dokument wegen einer unterschiedlichen Interpretation seitens des Kantons der Öffentlichkeit nicht zugänglich, so geht es doch nicht an, deswegen das Verhältnis des Bundes zu diesem Kanton zu beeinträchtigen. Ich erinnere bei dieser Gelegenheit auch an die Artikel 44 bis 46 der Bundesverfassung, in denen ein rücksichtsvoller Umgang zwischen Bund und Kantonen umschrieben und festgelegt wird.

Die Minderheit bzw. die eine Hälfte der Kommission bittet Sie deshalb, diese Bestimmung wieder in Artikel 7 einzufügen. Sie können sich ja im Übrigen leicht ausmalen, dass die Ständekammer diese Streichung keinesfalls akzeptieren wird, weshalb wir doch besser auf die Schaffung dieser Differenz verzichten, welche ja wohl bei der Differenzbereinigung ohnehin wieder beseitigt werden müsste.

**Joder Rudolf (V, BE):** Ich spreche zu Artikel 7 Absatz 1 Litera b: Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, hier die Mehrheit der Kommission zu unterstützen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll nicht nur dann ausgeschlossen sein, wenn die Durchführung behördlicher Massnahmen «erheblich» beeinträchtigt wird, sondern er soll schon dann ausgeschlossen sein, wenn sie überhaupt beeinträchtigt wird. Es geht nicht an, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips rechtlich notwendige behördliche Massnahmen beeinträchtigt oder sogar verunmöglicht werden. Das kann niemals Sinn und Zweck dieses Gesetzes sein. Der



Gesetzestext ist deshalb klar und präzise zu formulieren, und der unbestimmte Rechtsbegriff «erheblich», von dem letztlich niemand genau weiss, was er bedeutet, ist zu streichen. Es geht beispielsweise um Inspektionen im Steuerbereich oder um Aufsichtsmassnahmen, die behördlich angeordnet werden und die selbstverständlich nicht durch eine vorgängige Einsichtnahme verunmöglicht werden dürfen. Ich bitte Sie also, hier der Mehrheit der Kommission zu folgen.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die FDP-Fraktion teilt mit, dass sie in Absatz 1 Buchstabe b den Antrag der Mehrheit und in Absatz 1 Buchstabe e den Antrag der Minderheit unterstützt.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Bei Litera b geht es um das Wörtchen «erheblich»; darum, ob nur dann eine Ausnahme geschaffen werden soll, wenn die Durchführung einer konkreten behördlichen Massnahme «erheblich» beeinträchtigt würde. Die Mehrheit will auf das Wort «erheblich» verzichten.

Ich messe dem nicht eine allzu grosse Bedeutung bei, denn: Wo fängt «beeinträchtigen» an und wo «erheblich»? Die Frage ist natürlich, was man unter dem Wort «beeinträchtigen» versteht. Wenn mit «beeinträchtigen» gemeint ist, dass ein Brief mehr geschrieben werden muss, wenn etwas bekannt gegeben wird, dann, muss ich sagen, gilt die bundesrätliche Formulierung. Wenn man aber sagt, «beeinträchtigen» heisst das Ziel nicht erreichen, kann man auf das Wort «erheblich» verzichten.

Der Bundesrat wollte hier zum Ausdruck bringen: Die Sache muss natürlich ein gewisses Gewicht haben, damit man überhaupt von «beeinträchtigen» sprechen kann. Darum hat er das Wörtchen «erheblich» beigefügt. Ich betrachte es nicht als von allzu grosser Bedeutung. Aber es ist eine Verdeutlichung: Es muss eine bestimmte Schwere gegeben sein.

Litera e ist ein wichtiger Fall. Wir bitten Sie, bei der Lösung des Bundesrates zu bleiben, nämlich dass die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen nicht beeinträchtigt werden sollten. Wir legen Wert darauf. Sie müssen sehen: Die Kantone liefern dem Bund viele Informationen, und wenn sie damit rechnen müssen, dass wegen des Öffentlichkeitsprinzips des Bundes diese Informationen bekannt gegeben werden, werden sie ganz einfach dafür sorgen, dass wir diese Informationen nicht mehr bekommen. Darum sollten wir diesen Satz belassen. Wir sind interessiert daran, dass die Kantone uns die Informationen liefern.

Ich nenne ein praktisches Beispiel aus der letzten Zeit: Die Kantone müssen uns Informationen liefern, zum Beispiel über den Vollzug des Asylgesetzes. Hier gibt es sehr schwarze Schafe unter den Kantonen, und diese schwarzen Schafe wollen nicht, dass wir ihre Zahlen veröffentlichen. Wenn wir sie veröffentlichen würden, bekämen wir sie nicht mehr.

Darum bitten wir Sie: Bleiben Sie bei Buchstabe e bei der Fassung des Bundesrates und des Ständerates. Das ist der Antrag der Minderheit Fluri.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Bei beiden Buchstaben geht es um die Abwägung im Einzelfall. Die Kommissionsmehrheit setzt sich tendenziell eher für die Information und das Interesse der Öffentlichkeit ein. Bei Buchstabe b geht es um das Wort «erheblich»; es wurde gesagt. Artikel 7 bestimmt die Ausnahmen, unter denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird.

Eine knappe Kommissionsmehrheit – 10 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung – will in Absatz 1 Buchstabe b die Ausnahme festsetzen, unter der «die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde». Die Grundidee ist die Interessenabwägung im Einzelfall. Man muss es immer wieder betonen: Es geht um den Einzelfall.

In dieser Abwägung kann das Wort «erheblich» bei der Interpretation den Grad der Öffentlichkeit wiedergeben.

Bei Buchstabe e fiel der Entscheid in der Kommission noch knapper. Da lautete das Ergebnis 10 zu 10 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten, Herrn Weyeneth. Der Kommissionsmehrheit geht die absolute Formulierung, wie sie hier steht, zu weit, nämlich dass alle Dokumente, welche die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen beziehungsweise zwischen den Kantonen beeinträchtigen können, vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen werden sollen. Die Kommissionsmehrheit hat klar begründet, dass damit praktisch alles Missliebige als Ausnahme definiert werden könnte und dann nicht mehr der Öffentlichkeit zugänglich wäre. Zudem befürchtet die Kommissionsmehrheit einmal mehr Abgrenzungsprobleme, die mit einem Mehraufwand verbunden wären. Die Kantone ohne Öffentlichkeitsprinzip würden durch die Streichung dieses Absatzes nicht zu einem Öffentlichkeitsprinzip gezwungen, davon kann man eindeutig ausgehen.

**Präsident** (Janiak Claude, zweiter Vizepräsident): Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie bei Absatz 1 Buchstabe e dem Antrag der Minderheit zustimmt.

Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 57 Stimmen

Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit .... 90 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 55 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

## Art. 8, 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

## Art. 10

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Gross Jost, Hubmann, Leuenberger-Genève,

Marty Kälin, Thanei, Vermot-Mangold, Wyss)

Abs. 4

....

d. er muss ausschliessen, dass eine Registratur der erledigten Gesuche nach Namen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller geführt wird.

## Art. 10

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Gross Jost, Hubmann, Leuenberger-Genève,

Marty Kälin, Thanei, Vermot-Mangold, Wyss)

Al. 4

....

d. il doit exclure que les demandes traitées fassent l'objet d'un classement selon le nom des demandeurs.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Die Minderheit Bühlmann, für die ich spreche, sieht gewissermassen einen präventiven «Anti-

Fichen-Artikel» vor. Es geht hier darum, dass der Bundesrat zu regeln hat, wie das ganze Einsichtsgesuchsverfahren verläuft. Dabei muss er nach diesem Minderheitsantrag ausschliessen, dass eine Registratur der erledigten Gesuche nach Namen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller geführt wird. Dies aufgrund der auch in diesem Staate nicht ganz unbegründeten Vermutung oder Befürchtung: Wäre diese Bestimmung nicht in diesem Gesetz enthalten, so könnte eine solche Registrierung zu unannehmlichen Folgen führen, indem Leute auch nach gewichtigen politischen, umweltschutzrechtlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten dann plötzlich registriert wären. Man wüsste dann plötzlich, dass die Person X oder Y eine Häufung von Gesuchen in von gewissen politischen Behörden als heikel angesehenen Bereichen gestellt hat, und flugs hätte man eine Registratur, die im Zeitalter der EDV sehr schnell zu neuer Kombinatorik Anlass geben könnte – und die Fichen wären über Nacht, ohne dass es jemand gemerkt hätte, neu entstanden.

Jetzt kann man sich fragen: Gälte dies nicht per se auch sonst, gewissermassen aufgrund des Datenschutzgesetzes, wenn diese Bestimmung nicht in dieses Gesetz aufgenommen würde? Das ist nicht ganz sicher. Denn die Verwaltung könnte ja sagen: Wir brauchen eine solche Registrierung der Einfachheit halber; der administrative Ablauf gebietet diese Registrierung. Dann würden gewissermassen administrative Zwänge oder administrative Gründe Vorschub leisten, dass diese Registratur politische Konsequenzen haben könnte.

Aus diesem Grund ersuche ich Sie, diesem doch nicht ganz unwichtigen Minderheitsantrag zuzustimmen. Er will etwas ausschliessen, das – so hoffe ich – in diesem Saal eigentlich niemand will, sicher nicht unser ehrenwerter Herr Bundesrat Blocher.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion und die SVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit. Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

**Müller** Philipp (RL, AG): Herr Vischer, die Zeit der Fichen ist vorbei. Ich hoffe, wir haben alle etwas gelernt daraus, insbesondere auch die Verwaltung. Abgesehen davon könnten Sie mit Ihrem Antrag die «Dunkelkammer der Nation», wie wir sie damals nannten, in ihrem Tatendrang nicht bremsen, wenn sie das wollte und wenn sie sich der Kontrolle der politischen Obrigkeit entziehen könnte. Angesichts der jüngsten Ereignisse sollten wir den Sicherheitsbehörden keine unnötigen Einschränkungen auferlegen.

Den absoluten Anspruch, den der Antrag der Minderheit Bülmann enthält, kann die FDP-Fraktion in dieser Form nicht unterstützen. Ich möchte darauf hinweisen, dass uns in der Kommission zugesichert worden ist, dass eine Registratur rechtlich nicht geboten sei und dies auch nicht gemacht werde. Dies ist protokolliert; es kommt also einerseits dem Antrag der Minderheit Bülmann entgegen und lässt andererseits den Behörden genügend Spielraum, um beispielsweise auch im Fall von Seriengesuchen adäquat handeln zu können. Wir gehen davon aus, dass sich die Behörden gemäss den vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen verhalten und dass sie bei Bedarf im Sinne der öffentlichen Sicherheit eine Güterabwägung vornehmen.

Die FDP-Fraktion bittet Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Wir bitten Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Natürlich unterstütze ich Herrn Vischer; er will Massnahmen im Gesetz vorsehen, damit nicht allenfalls etwas gemacht wird, aus dem sich nachher ein Missbrauch ergibt. Aber Sie können nicht gesetzlich alles so regeln, dass es unmöglich ist, irgendwo einmal einen Missbrauch zu betreiben! Sie verhindern so natürlich auch Dinge, die gerechtfertigt sind und aus denen sich keine Missbräuche ergeben.

Darum bitte ich Sie, darauf zu verzichten, eine Bestimmung über die Registratur einzuführen. Damit haben Sie ja nur die

erledigten Gesuche geregelt; Sie müssten eigentlich auch noch andere Dinge als die erledigten Gesuche nach Namen diesem Registraturverbot unterstellen. Das ist eine Sonderbestimmung, die Sie hier nicht einführen sollten.

Ich kann Herrn Vischer nur sagen: Bezüglich dessen, was Sie über die Fichen sagen, haben Sie Recht, und es ist gefährlich, wenn Fichen angelegt werden. Aber das wäre dann auch ohne dieses Register für bereits erledigte Gesuche möglich. Da gäbe es dann wohl raffiniertere Register. Hier verunmöglichen Sie verwaltungstechnische Massnahmen, und Sie werden nicht viel erreichen, um Missbräuche zu verhindern.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Die Minderheit Bülmann verlangt vom Bundesrat, dass er eine Registratur der erledigten Gesuche nach Namen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ausschliesst. Es wurde begründet: Hintergrund des Antrages ist vor allem der Fichenskandal.

In der Kommission wurde vonseiten der Verwaltung darauf hingewiesen, dass aus praktischen Gründen kaum eine solche Registratur geführt werden wird. Aus rechtlicher Sicht gelten hierfür aber die Vorschriften des Archivierungsgesetzes, nach denen die Verwaltungstätigkeit nachvollziehbar dokumentiert sein muss. Diese Vorschriften würden die Verwaltung nicht zu einer systematischen Kontrolle und zum Aufbau einer Registratur bei der Behandlung von Einsichtsgesuchen zwingen. Bei der Beantwortung von Gesuchen um Zugang zu Dokumenten scheint denn auch das Anliegen der Nachvollziehbarkeit des Handelns der Verwaltung höchstens von marginaler Bedeutung zu sein.

Rechtlich ist eine Registratur also nicht geboten, und praktisch dürfte eine solche – vertraut man zumindest den Ausführungen der Verwaltung – kaum geführt werden. Aber es muss doch gesagt werden, Herr Bundesrat Blocher, dass eine spätere Praxisänderung nicht ausgeschlossen werden kann, wenn Sie es hier nicht explizit verankern.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 57 Stimmen

#### Art. 11–16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

#### Art. 17

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Dokumenten wird keine Gebühr erhoben.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Streichen

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 17

Proposition de la commission

Al. 1

L'accès à des documents officiels est gratuit.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

Biffer

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates, der Fassung des Ständerates zu folgen.

Es ist heute von den Kosten gesprochen worden. Es gibt natürlich Dinge, die so kostenintensiv sind, dass eine Gebühr erhoben werden muss. Der Ständerat hat den Grundsatz des Bundesrates, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben wird, noch präzisiert: Es wird keine Gebühr erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert; dann soll das nicht so sein.

Die nationalrätliche Kommission sagt einfach: In jedem Fall wird keine Gebühr erhoben. Ich muss Ihnen sagen, dass wir das ablehnen müssen. Sie können natürlich bei solchen Informationsgesuchen nicht einfach nur einen Brief schreiben, dass Sie ein Dokument wollen. Es kann damit bei aufwendigen Verfahren natürlich ein Grossaufwand verbunden sein. Da geht es um die Abdeckung von gewissen Dingen, die Dritte betreffen; es geht um Streitereien, ob diese und jene Dokumente herausgegeben werden sollen. Wenn Sie das gebührenfrei erklären – generell für alle Fälle –, muss ich Ihnen sagen, dass Sie dann das Kostenziel, das ich Ihnen gegeben habe, nicht einhalten können.

Wir sind mit der Fassung des Ständerates einverstanden, wonach bei der Bearbeitung eines Gesuches, die einen geringen Aufwand erfordert, keine Gebühren erhoben werden. Das wäre sonst dann lächerlich. Aber wir können nicht einfach davon ausgehen, dass man für aufwendige Fälle keine Gebühren fordert. Das würde – wenn es gebührenfrei ist – dann natürlich auch Schule machen und den Appetit wecken. Ich glaube, man sollte hier ebenfalls die Selbstverantwortung beachten.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Es ist doch schön, dass die Kommission einmal nicht der Meinung des Bundesrates ist. Die bundesrätliche Formulierung von Artikel 17 sieht nämlich vor, dass in der Regel eine Gebühr erhoben wird. Der Bundesrat nennt dann anschliessend den geringen Arbeitsaufwand und sogar die Anzahl Kopien, die dazu führen sollen, dass keine Gebühr mehr erhoben werden soll.

Der Ständerat fand diese Formulierung des Bundesrates eines Gesetzestextes «unwürdig» und definierte die Ausnahme einzig durch den geringen Arbeitsaufwand bzw. den geringen Aufwand für eine Gesuchsbearbeitung.

Ihre vorberatende Kommission, die SPK, schlägt Ihnen nun grossmehrheitlich – das heisst mit 18 zu 4 Stimmen – vor, ganz auf die Gebühren zu verzichten. Eine Ausnahme sieht aber auch die Kommission vor, nämlich Absatz 5, der regelt, dass die Abgabe von Berichten, Broschüren oder anderen Drucksachen und Informationsträgern gebührenpflichtig bleibt.

Die Kommission argumentiert, dass es keinen Sinn macht, eine Gebühr einzufordern, wenn das Erheben der Gebühr schlussendlich höhere Kosten verursacht, als die Gebühr dem Bund überhaupt bringt. Zudem sollten wir – das möchte ich doch zitieren, es kommt notabene vonseiten der SVP-Fraktion – die Grosszügigkeit haben, den Zugang zu amtlichen Dokumenten gebührenfrei zu gestalten. Zudem – da möchte ich auch die Ausführungen von Herrn Bundesrat Blocher aufnehmen – sieht auch die bundesrätliche Version vor, dass das Schlichtungsverfahren gebührenfrei bleibt. Hier gibt es keine Differenz zum Antrag Ihrer Kommission; die Schlichtungsverfahren sollen in beiden Fällen gebührenfrei bleiben.

Die Kommission argumentiert weiter, dass man davon ausgehen kann, dass es nicht zu einem Ansturm von Gesuchen kommen wird. Das zeigen die Erfahrungen der Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip kennen. Artikel 6 Absatz 3 besagt ausserdem, dass der Anspruch auf Einsichtnahme für jedes Dokument als erfüllt gilt, wenn dieses in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht wird. Das ist eine Neuerung gegenüber der bundesrätlichen Fassung, die eindeutig die Kosten senkt und auch die Begründung dafür liefert, dass die Gebühren im Grundsatz erlassen werden können.

**Joder** Rudolf (V, BE): Es ist so, der Antrag kommt von der SVP-Fraktion. Die Meinung der Fraktion – ich hoffe es wenigstens – ist ganz klar: Wenn wir das Öffentlichkeitsprinzip einführen wollen, dann können und dürfen wir nicht wieder auf dem Wege der Erhebung von Gebühren die Schwelle erhöhen und damit das ganze Prinzip zunichte machen. Das ist Argument Nummer 1.

Argument Nummer 2 ist, dass als Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand erforderlich ist. Das ist hier nicht gegeben, sondern es geht hier darum, dass bestehende Dokumente den nachfragenden Personen zugänglich gemacht werden. Damit entfällt die klare Definition als Voraussetzung für die Gebührenerhebung.

Ich möchte Sie bitten, im Sinne auch des Votums von Frau Wyss, sich klar für die Kommission auszusprechen.

**Müller** Philipp (RL, AG): Herr Joder, Sie haben wahrscheinlich das Votum von Herrn Bundesrat Blocher bezüglich der Kosten auch gehört. Sie haben wahrscheinlich auch den Hinweis gehört, dass er die Versprechung bezüglich der Kostenfolgen, die er in der Kommission gemacht hat, nicht werde einhalten können, wenn wir dem Antrag jetzt zustimmen. Herr Joder, Absatz 5 besagt, dass für die Abgabe von Berichten, Broschüren oder anderen Drucksachen und Informationsträgern in jedem Fall eine Gebühr erhoben werden kann. Sind Sie der Meinung, dass dieser Absatz 5 die Kostenexzesse, die durch aufwendige Gesuche im Sinne des Votums von Herrn Bundesrat Blocher verursacht werden, abdecken würde? Nur bei den Bagatellfällen im Sinne des Votums von Frau Wyss könnten allenfalls die Kosten für das Eintreiben höher sein als die Rechnung selber.

Sind Sie der Meinung, dass Absatz 5 diesen Exzessen von Anfragen genügen könnte?

**Joder** Rudolf (V, BE): Dieser Meinung bin ich, dass Absatz 5 genügen könnte. Aber ich bin nicht zuständig für von Bundesrat Blocher in der Kommission abgegebene Versprechen, die ich allerdings als gut erachtet habe.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie, doch zu sehen, wozu es geht. Ich begreife natürlich, dass man nicht Gebühren für jede Information verlangen kann. Die Fassung des Ständerates ist ja noch deutlicher als jene des Bundesrates. Wenn Sie Absatz 1 sehen, so stellen Sie fest, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben wird. Keine Gebühren werden erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert. Weiter sind Schlichtungsverfahren und Verfahren auf Erlass einer Verfügung gebührenfrei. Zudem muss der Bundesrat Einzelheiten über den Gebührentarif festlegen und darf nicht über den effektiven Aufwand hinausgehen. Schliesslich kann nach Absatz 5 für die Abgabe von Berichten, Broschüren oder anderen Drucksachen und Informationsträgern in jedem Fall eine Gebühr erhoben werden. Es geht darum, dass Propagandabroschüren gemacht werden, die dann zu Tausenden bestellt werden. Das ist meines Erachtens eine Regelung, die das Öffentlichkeitsprinzip nicht unterwandert, aber doch auch die Bundeskasse nicht aushöhlt. Sie müssen sehen: Es braucht eine Kostenmentalität aufseiten der Verwaltung bzw. des Bundes, indem man nicht einfach alles gratis hinauslässt, was möglich ist. Aber es braucht auch eine Kostenüberlegung vonseiten des Informationssuchenden.

Ich bitte Sie, diesen Gebührenartikel so zu belassen. Er ist meines Erachtens so, wie ihn der Ständerat formuliert hat, gut geregelt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des Bundesrates .... 86 Stimmen

Für den Antrag der Kommission .... 79 Stimmen



**Art. 18–20**

Antrag der Kommission  
 Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
 Proposition de la commission  
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Art. 21**

Antrag der Mehrheit  
 Der Bundesrat erlässt insbesondere Vorschriften über:  
 ....

Antrag der Minderheit  
 (Amstutz, Christen, Engelberger, Fehr Hans, Fluri, Joder, Müller Philipp, Perrin, Pfister Gerhard, Schibli)  
 Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 21**

Proposition de la majorité  
 Le Conseil fédéral édicte notamment des dispositions concernant:  
 ....

Proposition de la minorité  
 (Amstutz, Christen, Engelberger, Fehr Hans, Fluri, Joder, Müller Philipp, Perrin, Pfister Gerhard, Schibli)  
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Amstutz** Adrian (V, BE): Ich spreche im Namen der Minderheit, die sich hinter die gemeinsame Variante von Bundesrat und Ständerat stellt. Es geht ja hier in Artikel 21 um die technische Umsetzung des Gesetzes.

Wir wissen alle, dass in diesem Bereich bereits Gesetze und Vorschriften existieren, zum Beispiel über die Archivierung und die Publikation. Es gilt also unseres Erachtens, hier zuerst Erfahrungen über die Auswirkungen des neuen Gesetzes zu sammeln und die allenfalls notwendige Flexibilität zu wahren, statt auf Vorrat eine zwingende Formulierung zu wählen, die automatisch allenfalls Unnötiges nötig macht.

Ich empfehle Ihnen deshalb, der Minderheit und damit dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen.

**Müller Philipp** (RL, AG): Bei diesem Artikel geht es um die technische Umsetzung des Gedankens, der diesem Gesetz zugrunde liegt. Die Frage lautet also: Soll der Bundesrat zwingend aktiv werden, oder soll er es nicht? Ich bitte Sie, dabei auch an die soeben angesprochene Kostenfolge zu denken. Mit einer Kann-Bestimmung haben wir die Gewähr, dass diese Umsetzung im Ermessen der Möglichkeiten geschieht. Wenn wir jedoch eine imperative Formulierung haben, dann könnte der Bundesrat daraus einen Auftrag ableiten, der sehr schnell sehr teuer werden kann. Im Übrigen möchte ich auch auf Artikel 19 hinweisen, nach dem der Vollzug, die Wirksamkeit und die Kostenfolgen dieses Gesetzes überprüft werden. Wir sollten also nicht Tatsachen schaffen und Bestimmungen erlassen, bevor wir nicht erste Ergebnisse der Evaluation haben. Die FDP-Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag Amstutz und bittet Sie, dies ebenfalls zu tun.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie auch, hier der Minderheit und damit dem Beschluss des Ständerates bzw. dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Es kann tatsächlich sinnvoll sein, dass man für diese Aufgabe ein amtliches Dokument erstellt; die Bewirtschaftung muss dann schlussendlich irgendwie mit Dokumenten geschehen. Darüber muss man dann auch Vorschriften aufstellen – das ist ja selbstverständlich –, auch über die Information über amtliche Dokumente und über die Publikation amtlicher Dokumente.

Aber es muss nicht so sein. Sie müssen sehen – wir begehen ja auch etwas Neuland –, wie man es dann mit solchen Dokumentationen am besten macht, ob es da eine besondere Vorschrift mit Verordnungs- oder Weisungscharakter braucht oder ob man das an einzelnen Orten den einzelnen Ämtern überlassen kann.

Ich bitte Sie, diesen Artikel aus Praktikabilitätsgründen mit der etwas unbestimmteren Kann-Formel zu belassen und hier dem Minderheitsantrag zuzustimmen, d. h. dem Beschluss des Ständerates.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Die Mehrheit der Kommission – 13 zu 10 Stimmen – schlägt Ihnen hier vor, die Kann-Formulierung durch eine imperative Formulierung zu ersetzen. Bei der Umsetzung dieses Gesetzes wird stark darauf geachtet werden müssen, dass eben nicht einfach nur ein Recht gewährt wird und dann die Praxis so ausgestaltet ist, dass dieses Recht faktisch nicht zum Tragen kommen kann. Darum wird dieses Gesetz trotz aller Ausnahmenregelungen die Verwaltung dazu bringen, die Bewirtschaftung von Informationen und die Publikation amtlicher Dokumente zu überarbeiten. Dies ist die Absicht und die Zielsetzung dieses Gesetzes, und dies soll hier mit der imperativen Formulierung deutlich werden. Selbstverständlich ist die Version der Mehrheit der Kommission – aber auch die verbindlichere Formulierung – im Kontext der knappen finanziellen Ressourcen des Bundeshaushaltes gesehen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit .... 96 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 58 Stimmen

**Art. 22**

Antrag der Kommission  
 Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
 Proposition de la commission  
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Art. 22a**

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

.... anwendbar, die vor seinem Inkrafttreten ....

Abs. 2

Es ist nicht anwendbar auf amtliche Dokumente, die:

- a. der Behörde vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes von Dritten freiwillig übermittelt worden sind; oder die
- b. im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits archiviert sind.

Antrag der Minderheit

(Pfister Gerhard, Beck, Donzé, Engelberger, Fluri, Lustenberger, Müller Philipp, Perrin, Schibli)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 22a**

Proposition de la majorité

Al. 1

.... par l'autorité avant son entrée en vigueur.

Al. 2

Elle ne s'applique pas aux documents officiels qui:

- a. ont été fournis librement par des tiers avant l'entrée en vigueur de la loi; ou qui
- b. sont déjà archivés lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Proposition de la minorité

(Pfister Gerhard, Beck, Donzé, Engelberger, Fluri, Lustenberger, Müller Philipp, Perrin, Schibli)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Namens der Minderheit bitte ich Sie, hier ebenfalls der Fassung des Ständerates zu folgen.

Es geht hier um die Frage, was man mit Dokumenten tun soll, die bereits existieren, wenn das Gesetz in Kraft tritt. Der

Ständerat hat diese Frage nach längerer Diskussion explizit regeln wollen – mit gutem Grund: Würde dieser Passus fehlen, würden wir uns auf unsicherem Boden bewegen.

Der Bundesrat war ursprünglich der Meinung, dass es nicht nötig sei, diese Frage explizit zu regeln, und dass ohne Regelung die Meinung gelte, dass das Gesetz auch für Dokumente gelte, die vor seinem Inkrafttreten im Besitz der Behörden seien. Der Bundesrat kann aber gemäss Aussage in der Kommission hinter der ständerätlichen Fassung stehen, und zwar mit Recht: Es kann nicht sein, dass man seitens der Verwaltung Dokumente öffentlich zugänglich macht, deren Urheber zum Zeitpunkt der Übergabe nicht wussten, dass sie einmal öffentlich zugänglich sein würden. Bedenken, dass es grösseren Aufwand brauche, um diese ständerätliche Regelung zu befolgen, wurden seitens der Verwaltung ebenfalls ausgeräumt. So gross wird der Aufwand nicht sein, zumal für die weitaus grösste Menge persönlicher Dokumente das Archivierungsgesetz gilt.

Die Lösung der Mehrheit, nur die freiwillig übermittelten Dokumente von der Veröffentlichung auszunehmen, mutet doch etwas seltsam an. Der administrative Aufwand wäre wirklich zu gross, um bei den persönlichen Dokumenten den Grad der Freiwilligkeit zu ermitteln, mit dem die Dokumente der Verwaltung zugestellt worden sind. Man kann der Verwaltung auch persönliche Dokumente ohne Freiwilligkeit übermitteln und doch darauf vertrauen, dass sie nicht veröffentlicht werden. Man müsste sich nach Inkrafttreten des Gesetzes Sorgen machen und die Frage stellen, ob man seinerzeit nicht besser auf die Übergabe verzichtet hätte.

Wir müssen uns hier nochmals bewusst werden, dass das Gesetz vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip wechselt. Das heisst, grundsätzlich ist alles öffentlich, es sei denn, die Ausnahmen sehen etwas anderes vor. Wenn vorher Geheimhaltung galt, war es nötig, die Ausnahmen im öffentlichen Interesse zu definieren. Wenn jetzt Öffentlichkeit gelten soll, müssen die Ausnahmen die Privatpersonen schützen. Die Privatpersonen haben ein Recht darauf, zu wissen, was mit ihren Dokumenten geschieht, bevor sie diese der Verwaltung übergeben – egal, ob freiwillig oder nicht. Dieses Recht gibt ihnen die Fassung der Minderheit, des Ständerates und des Bundesrates.

Wir haben in Artikel 7 Absatz 1 genau die Ausnahmen geregelt, jene Bereiche, die vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sind. Die meisten Regelungen sind in der Richtung formuliert, dass sie die privaten Personen und deren Interessen schützen wollen. Wenn wir hier die Formulierung der Mehrheit übernehmen, brechen wir genau die Bestimmungen auf, die wir in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe h explizit formuliert haben. Das wäre widersprüchlich.

Der Bundesrat kann der ständerätlichen Fassung gut folgen, er unterstützt sie sogar. Wir haben deshalb allen Grund, keine Differenz zum Ständerat zu schaffen, sondern im Sinne des Schutzes von Interessen von Privatpersonen und persönlich Betroffenen eine explizit formulierte Lösung zu fordern.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit zu unterstützen und die Fassung des Ständerates zu übernehmen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die FDP-Fraktion und die SVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Minderheit.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich stelle fest, dass Herr Pfister den Bundesrat sehr gut kennt, indem er sagt, wir würden den Ständerat unterstützen. Der Bundesrat hat mindestens beschlossen, er könne damit leben. Ich möchte aber noch etwas darüber hinausgehen: Ich meine, mit dem ständerätlichen Beschluss lasse es sich besser leben, auch noch besser als mit dem ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf. Wobei die bundesrätliche Fassung die ständerätliche natürlich auch nicht ausschliesst; das wäre im Anhang ja möglich gewesen.

Der Mehrheitsantrag – das muss ich Ihnen doch sagen – ist eine reichlich komplizierte Geschichte. Wissen Sie, es ist auch nicht immer so leicht festzustellen, welches Dokument der Behörde vor dem Inkrafttreten von einem Dritten freiwillig

übermittelt worden ist. Auch wenn er es freiwillig übermittelt hat, hat er es ja übermittelt, ohne zu wissen, dass es später dann veröffentlicht wird – weil ja das andere Prinzip gegolten hat. Oder zur Bestimmung, das Gesetz sei nicht anwendbar auf Dokumente, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits archiviert sind: Was also zufällig noch nicht archiviert ist, ist dann öffentlich. Dort dann noch zu schauen, ob es nicht freiwillig ist, scheint mir doch reichlich kompliziert zu sein.

Ich glaube, der Ständerat hat mit seiner Fassung eine klare Schnittstelle geschaffen: Es gilt das Inkrafttreten. Was beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits vorhanden ist, wird nach dem alten Prinzip behandelt, und was dann neu kommt, nach dem neuen Prinzip.

Ich bitte Sie, der Minderheit und damit dem Ständerat zuzustimmen.

**Wyss** Ursula (S, BE), für die Kommission: Ich stelle fest, dass die Fraktionen der CVP und der SVP bei der Beratung dieses Gesetzes nicht in allen Punkten ihren Kommissionsmitgliedern folgen.

Der Bundesrat ist in der Botschaft noch davon ausgegangen, dass es keine Übergangsbestimmungen braucht. Er ist somit implizit davon ausgegangen, dass dieses Gesetz auch auf Dokumente anwendbar werden dürfte, die vor dessen Inkrafttreten erstellt worden sind. Es hat sich dann aber in der Tat so abgespielt, dass der Bundesrat im Verlauf der ständerätlichen Diskussion eine explizite Formulierung befürwortet hat und jetzt den Beschluss des Ständerates unterstützt.

Die vorberatende SPK konnte sich mit dieser restriktiven Formulierung nicht anfreunden – der entsprechende Entscheid wurde mit 13 zu 9 Stimmen gefällt –, zum einen, weil damit das Öffentlichkeitsprinzip über Jahre hinaus verzögert würde, und zum anderen, weil damit das etwas willkürliche Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes darüber entscheiden würde, ob ein Dokument schon eingesehen werden kann oder eben noch nicht.

Darum beantragt Ihnen die Mehrheit der Kommission eine rückwirkende Formulierung mit Ausnahmen. Einerseits müssen genau diejenigen Dokumente davon ausgenommen werden, bei denen die Verfasser nicht wussten, dass sie einmal öffentlich zugänglich gemacht werden könnten, und andererseits sind auch alle bereits archivierten Dokumente auszuschliessen.

Sie haben in diesem Gesetz die Ausnahmen wirklich reichlich breit formuliert, sodass den Befürchtungen, welche die Minderheit Pfister Gerhard aufnimmt, bereits Rechnung getragen wurde. Sie können also der Mehrheit der Kommission folgen, ohne dass private Interessen davon betroffen werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit .... 96 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 59 Stimmen

## Art. 23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

## Änderung bisherigen Rechts Modification du droit en vigueur

### Ziff. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### Ch. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Ziff. 4 Titel**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. 4 titre**

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Ziff. 4 Bst. a**

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 8a

Streichen

Art. 17a Titel

Grundsatz der Öffentlichkeit

Art. 17a Abs. 1

Das Bundesgesetz vom .... über die Öffentlichkeit der Verwaltung gilt sinngemäss für das Bundesgericht, soweit dieses administrative Aufgaben erfüllt.

Art. 17a Abs. 2

Das Bundesgericht bezeichnet ein Beschwerdeorgan, das über Beschwerden gegen seine Verfügungen betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheidet. Es kann vorsehen, dass kein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird. In diesem Fall gilt seine Stellungnahme zu einem Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten als beschwerdefähige Verfügung.

**Ch. 4 let. a**

Proposition de la commission

Titre

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 8a

Biffer

Art. 17a titre

Principe de transparence

Art. 17a al. 1

La loi fédérale du .... sur la transparence de l'administration s'applique par analogie au Tribunal fédéral, dans la mesure où il exécute des tâches concernant son administration.

Art. 17a al. 2

Le Tribunal fédéral institue une autorité de recours compétente pour statuer sur les recours contre ses décisions concernant l'accès aux documents officiels. Il peut prévoir que la procédure de médiation ne s'applique pas; dans ce cas, sa prise de position sur la demande d'accès est une décision directement sujette à recours.

Angenommen – Adopté

**Ziff. 4 Bst. b**

Antrag der Kommission

Einleitung

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 25a Titel

Grundsatz der Öffentlichkeit

Art. 25a Abs. 1

.... gilt sinngemäss für das Bundesgericht, soweit dieses administrative Aufgaben erfüllt.

Art. 25a Abs. 2

Das Bundesgericht bezeichnet ein Beschwerdeorgan, das über Beschwerden gegen seine Verfügungen betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheidet. Es kann vorsehen, dass kein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird. In diesem Fall gilt seine Stellungnahme zu einem Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten als beschwerdefähige Verfügung.

**Ch. 4 let. b**

Proposition de la commission

Introduction

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 25a titre

Principe de transparence

Art. 25a al. 1

La loi fédérale du .... sur la transparence de l'administration s'applique par analogie au Tribunal fédéral, dans la mesure où il exécute des tâches concernant son administration.

Art. 25a al. 2

Le Tribunal fédéral institue une autorité de recours compétente pour statuer sur les recours contre ses décisions concernant l'accès aux documents officiels. Il peut prévoir que la procédure de médiation ne s'applique pas; dans ce cas, sa prise de position sur la demande d'accès est une décision directement sujette à recours.

Angenommen – Adopté

**Ziff. 4 Bst. c**

Antrag der Kommission

Einleitung

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 26a Titel

Grundsatz der Öffentlichkeit

Art. 26a Abs. 1

.... gilt sinngemäss für das Bundesverwaltungsgericht, soweit dieses administrative Aufgaben erfüllt.

Art. 26a Abs. 2

Das Bundesverwaltungsgericht bezeichnet ein Beschwerdeorgan, das über Beschwerden gegen seine Verfügungen betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheidet. Es kann vorsehen, dass kein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird. In diesem Fall gilt seine Stellungnahme zu einem Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten als beschwerdefähige Verfügung.

**Ch. 4 let. c**

Proposition de la commission

Introduction

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 26a titre

Principe de transparence

Art. 26a al. 1

La loi fédérale du .... sur la transparence de l'administration s'applique par analogie au Tribunal administratif fédéral, dans la mesure où il exécute des tâches concernant son administration.

Art. 26a al. 2

Le Tribunal administratif fédéral institue une autorité de recours compétente pour statuer sur les recours contre ses décisions concernant l'accès aux documents officiels. Il peut prévoir que la procédure de médiation ne s'applique pas; dans ce cas, sa prise de position sur la demande d'accès est une décision directement sujette à recours.

Angenommen – Adopté

**Ziff. 5**

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 25a Titel

Grundsatz der Öffentlichkeit

Art. 25a Abs. 1

.... gilt sinngemäss für das Bundesstrafgericht, soweit dieses administrative Aufgaben erfüllt.

Art. 25a Abs. 2

Das Bundesstrafgericht bezeichnet ein Beschwerdeorgan, das über Beschwerden gegen seine Verfügungen betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheidet. Es kann vorsehen, dass kein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird. In diesem Fall gilt seine Stellungnahme zu einem Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten als beschwerdefähige Verfügung.



**Ch. 5**

Proposition de la commission

Titre

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 25a titre

Principe de transparence

Art. 25a al. 1

La loi fédérale du .... sur la transparence de l'administration s'applique par analogie au Tribunal pénal fédéral, dans la mesure où il exécute des tâches concernant son administration.

Art. 25a al. 2

Le Tribunal pénal fédéral institue une autorité de recours compétente pour statuer sur les recours contre ses décisions concernant l'accès aux documents officiels. Il peut prévoir que la procédure de médiation ne s'applique pas; dans ce cas, sa prise de position sur la demande d'accès est une décision directement sujette à recours.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 03.013/1217)

Für Annahme des Entwurfes .... 108 Stimmen

(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäß Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

03.039

## Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Änderung

### Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 28.05.03 (BBl 2003 4357)

Message du Conseil fédéral 28.05.03 (FF 2003 3900)

Ständerat/Conseil des Etats 03.03.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Hess Bernhard

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Hess Bernhard

Ne pas entrer en matière

**Fluri Kurt** (RL, SO), für die Kommission: Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Bewilligungsgesetz oder

Lex Friedrich bzw. die heutige so genannte Lex Koller, soll hauptsächlich aufgrund eines Postulates von Herrn Kollege Georges Theiler revidiert bzw. gelockert werden. Danach soll der Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften gleich behandelt werden wie der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds.

So bildet Artikel 4 Absatz 1 Litera e den Hauptpunkt der Revision. Nach geltendem Recht unterliegt der Erwerb von Anteilen an einem Immobilienanlagefonds durch eine Person im Ausland nicht der Bewilligungspflicht, sofern dessen Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden – Artikel 4 Absatz 1 Litera c. Dagegen ist der Erwerb eines Anteils an einer juristischen Person, deren Zweck der Erwerb von oder der Handel mit bewilligungspflichtigen Grundstücken, sprich Wohnungen, ist, einer so genannten Immobiliengesellschaft oder Wohnimmobiliengesellschaft, bewilligungspflichtig, und eine Bewilligung kann grundsätzlich nicht erteilt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass die Anteile auf dem Markt regelmässig gehandelt werden – Artikel 4 Absatz 1 Litera e.

Vorgeschlagen wird nun, den Erwerb von Anteilen an einer Wohnimmobiliengesellschaft durch Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht zu befreien, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Damit wird das Postulat Theiler zum Teil erfüllt. Fraglich bleibt aber, ob die Bewilligungspflicht auch für den Erwerb von Anteilen an einer nichtbörsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft, deren Anteile aber durchaus regelmässig gehandelt werden, bestehen bleiben soll, wenn er nicht zu einer ausländischen Beherrschung der Gesellschaft führt. Gemäss Aussagen der Bundesverwaltung und des Departementsvorstehers wäre aber, weil bei nichtbörsenkotierten Gesellschaften der Handel und der Besitz von Gesellschaftsanteilen nirgends registriert sind, ein erheblicher Kontrollaufwand zu erwarten. Auch das Kriterium des regelmässigen Handels würde zu Abgrenzungsproblemen führen. Unter diesen Umständen wurde in der Sitzung Ihrer Kommission für Rechtsfragen von keiner Seite die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Anteilen an einer nichtbörsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft, deren Anteile regelmässig gehandelt werden, verlangt.

Heute nun haben wir einen Einzelantrag Theiler auf dem Tisch, der ebendies verlangt. Dazu also mehr bei Artikel 4 Absatz 1 Litera e.

Umstritten war daneben bloss noch die Änderung von Artikel 7 Litera c. Während heute die Befreiung von der Bewilligungspflicht lediglich für Geschwister des Veräusserers gilt, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, wird nun diese Ausnahme von der Bewilligungspflicht auf sämtliche Erwerberinnen und Erwerber von weiteren Eigentumsanteilen ausgedehnt, die bereits bisher Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück hatten.

Seitens der Minderheit Thanei wird dahinter ein grosses Missbrauchspotenzial geortet: Sie kann sich vorstellen, dass jemand, der nur einen geringen Anteil an Mit- oder Gesamteigentum besitzt, problemlos ohne Bewilligung nach und nach sämtliche Anteile und damit das gesamte Eigentum erwerben kann. Damit würden Sinn und Zweck des Gesetzes umgangen. Im Übrigen bestünde für diese Änderung auch kein Bedarf.

Die Mehrheit dagegen war der Auffassung, der Erwerb eines Miteigentumsanteiles an einem Mehrfamilienhaus durch einen bisherigen Miteigentümer solle auch dann formlos bewilligungsfähig werden, wenn der Erwerb nicht zum Eigengebrauch gedacht sei. Das Erfordernis einer zusätzlichen Bewilligung sei übertriebener Formalismus. Im Übrigen sei seitens der Kantone der Wunsch geäussert worden, im Sinne der vorgesehenen Revision eine Lockerung herbeizuführen. Die Kommission ist diesem Argument gefolgt.

Daneben sieht die Vorlage noch weitere, weniger bedeutende Lockerungen vor:

1. Eingesetzte Erben und Erben sollen von der Pflicht zur Veräusserung des geerbten Grundstückes innert zweier Jahre befreit werden, wenn sie eine besonders enge Beziehung zu ihm nachweisen.