

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 9. Dezember 2003

Mardi, 9 décembre 2003

08.00 h

03.013

Öffentlichkeitsgesetz Loi sur la transparence

Erstrat – Premier 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)

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Ich werde beim Eintreten zuerst kurz auf die wichtigsten Inhalte und Zielsetzungen der Vorlage eingehen und Ihnen dann die Einschätzung Ihrer vorberatenden Kommission aufzeigen. Der Information kommt in der heutigen Zeit ein zentraler Stellenwert zu. Von der Wirtschaft, von den Medien und von den Parteien wird seit längerer Zeit Transparenz gefordert. Auch vonseiten des Parlamentes wurde in dieser Sache mit parlamentarischen Vorstössen und in den Berichten der beiden GPK immer wieder Druck gemacht. Deshalb, so der Bundesrat, sei die Zeit reif, auch in der Verwaltung Transparenz betreffend ihre eigene Arbeit zu gewährleisten. Mit dem vorliegenden Gesetz soll diesem Erfordernis nachgekommen werden und die Lücke der Informations- und Kommunikationsinstrumente des Bundes geschlossen werden.

Der Bund nimmt mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eine Entwicklung auf, die in verschiedenen Kantonen und auch auf internationaler Ebene seit längerem im Gange ist. Neben dem Kanton Bern haben mittlerweile auch die Kantone Solothurn, Genf und Jura den Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip vollzogen. In anderen Kantonen laufen Vorbereitungsarbeiten dafür. Im Umgang mit staatlichen Informationen soll ein Wechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen werden. Das Recht auf Zugang zu den Dokumenten besteht, ohne dass besondere Interessen dafür geltend gemacht werden müssen. Alle können Einsicht nehmen oder Kopien erhalten. Die Gesuche können an jene Behörde gerichtet werden, die das Dokument erstellt hat oder die es von Dritten, die nicht dem Gesetz unterstehen, erhalten hat.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist grundsätzlich kostenpflichtig. Das generelle Recht auf Zugang wird durch Ausnahmen begrenzt. Der Zugang wird eingeschränkt, aufgehoben oder verweigert, wenn die Zugänglichmachung überwiegende öffentliche oder private Interessen beeinträchtigt. Im Gesetz werden die erwähnten Interessen – etwa im Gegensatz zu den vergleichbaren kantonalen Bestimmungen – abschliessend aufgezählt.

Die Festlegung des Geltungsbereiches insbesondere für Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung erwies sich nach Auskunft der Verwaltung als eine sehr aufwendige Aufgabe. Schliesslich wurde das Kriterium des hoheitlichen Handelns als Anknüpfungspunkt genommen. Das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gilt demnach für die Bundesverwaltung sowie für Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, soweit sie Verfügungen erlassen, z. B. SBB oder Post. Dem Geltungsbereich des Gesetzes entzogen sind die Schweizerische Nationalbank, die Eidgenössische Bankenkommission, die Kranken- und Unfallversi-

cherer sowie die AHV-Ausgleichskassen, die IV-Stellen und die ALVG-Durchführungsstellen.

In der Kommission wurde die Vorlage mit gemischten Gefühlen und eher etwas lau aufgenommen. Die einen äusserten sich wohlwollend; die Mehrheit war allerdings eher skeptisch und fand, der Bedarf nach dem Paradigmenwechsel sei trotz Transparenzgebot noch zu wenig ausgewiesen. Die Frage sei erlaubt – so ein Mitglied der Kommission –, ob der Paradigmenwechsel einfach dem Zeitgeist oder der Notwendigkeit entspreche.

Weiter wurde befürchtet, dass mit dem vorliegenden Gesetz die Anzahl der Einsichtsbegehren teilweise erheblich ansteigen werde. Die stärkste Zunahme von Akteneinsichtsbegehren wird vonseiten der Medienvertreter erwartet. Eng mit dieser Problematik verbunden ist die Befürchtung des Missbrauchs der neuen Einsichtsrechte. Ein Missbrauchspotenzial bestehe nicht nur bei orchestrierten Massenaktionen, auch Einzelpersonen könnten die Verwaltung immer wieder mit neuen Forderungen erheblich belasten. Indiskretionen, so die Meinung einiger Kommissionsmitglieder, würden mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht verschwinden, dies deshalb, weil das Mitberichtsverfahren des Bundesrates ausdrücklich nicht unter das Öffentlichkeitsprinzip fällt.

Ferner wurde geltend gemacht, dass sich mit der Zeit zwei parallele Verwaltungs- bzw. Dokumentationssysteme entwickeln könnten: ein formales, für die Öffentlichkeit einsehbares mit einer reduzierten Substanz und ein informelles, umfassendes, das auch all jene Informationen wie Handnotizen, Kommentare usw. enthält.

Die Kommissionsmitglieder, die dem Gesetz positive Wirkung zubilligen, machten geltend, dass die Kantone, die das Gesetz bereits kennen, keine negativen Auswirkungen erleiden mussten. Dies bestätigte im Laufe einer Anhörung auch der Staatsschreiber des Kantons Bern. Dem Kanton kommt in Sachen Öffentlichkeitsprinzip eine Pionierrolle zu, da der Kanton Bern das Prinzip bereits seit dem 1. Januar 1995 kennt. Missbräuche, Aufwand und Kosten seien bei weitem nicht so ausgeprägt wie vormalig befürchtet. Mit einer offensiven Informationspolitik könne man auch den Befürchtungen in der Bevölkerung vor der Allmacht der Verwaltung entgegenwirken. Die Geheimhaltungspolitik gehöre der Vergangenheit an und entspreche nicht mehr unserem Staatsverständnis. Das Öffentlichkeitsprinzip sei als Instrument der Stärkung der demokratischen Rechte zu betrachten.

Das eigentliche Ziel dieser Vorlage besteht nach Meinung der Befürworter in der Kommission darin, in der Verwaltung selbst einen Kulturwandel zu erwirken. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bedinge innovative Anpassungen einzelner Strukturen und Prozeduren. Gefordert sei eine betontere Bürger- und Kundennähe sowie eine verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung. Die aktive Information, wie sie zurzeit vom Bund betrieben wird, werde sich positiv auf die praktische Relevanz dieses Gesetzes auswirken.

Nach intensiven Diskussionen ist die Kommission schliesslich – mit 7 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung – auf die Vorlage eingetreten, und ich bitte Sie, dasselbe zu tun.

Reimann Maximilian (V, AG): Nur ein kurzes Votum: Frau Forster als Kommissionspräsidentin hat angesprochen, dass es in der Kommission Leute gab, die sich nicht so recht für diese Vorlage begeistern konnten. Die Enthaltung in der Abstimmung stammte von mir, und deshalb erlaube ich mir, doch ganz kurz auch noch aus meiner Sicht etwas zu sagen. Ich war wirklich nie voll davon überzeugt, dass wir diesen Systemwechsel machen sollten, und bin es auch heute noch nicht. Ich weiss nicht, ob wirklich Handlungsbedarf für diesen Systemwechsel gegeben war oder ob wir nun nicht einfach wieder einmal die Verwaltung um ein weiteres Stück aufblähen, weil es eben – Frau Forster hat es gesagt – zum guten Ton gehört, dass man da jetzt auch moderner wird. Vielleicht wird erst die Praxis den Beweis erbringen, ob wir heute einen guten Wurf lancieren oder der Bundesverwaltung einfach zusätzliche Arbeit bescheren werden. Die an-

geblich guten Erfahrungen, die der Kanton Bern mit dem Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip gemacht hat, haben mich schliesslich dann aber bewogen, vorerst Gewehr bei Fuss zu bleiben, aber meine Skepsis ist damit noch nicht vom Tisch.

Pfisterer Thomas (R, AG): Trotzdem: Es findet mit diesem Gesetz ein Paradigmenwechsel statt, und zwar ein Paradigmenwechsel, der einfach einer Veränderung in unserer Gesellschaft entspricht. Wir müssen ihn in vernünftige Bahnen lenken. Heute ist die Information ein einseitiges Privileg der Behörden. Mit diesem Gesetz soll ein Schritt in die andere Richtung gemacht werden, dass eben die Information auch ein Recht des Einzelnen ist – das Recht, die Information zu beschaffen und die Information dann aber auch zu überprüfen. Es ist ein Fortschritt, dass man unabhängig von einem schutzwürdigen Interesse, unabhängig von einem persönlichen Bezug und letztlich eben auch unabhängig vom öffentlichen Interesse Informationen beschaffen kann. Das ist eine Veränderung in unserer demokratischen Diskussion, die hier eben sichtbar gemacht wird. Es geht auch darum, für gleich lange Spiesse zu sorgen – gleich lange Spiesse unter den Medien. Nicht nur der Recherchierjournalist, auch der inhaltlich Tätige, derjenige, der sich mit unserer Arbeit inhaltlich auseinander setzt, soll die Möglichkeit haben, sich die Informationen zu beschaffen. So weit das Prinzip.

Selbstverständlich ist das, was in dieser Vorlage gebracht wird, auch in meinen Augen ein kleiner Schritt. Es ist mehr nur ein Wenden am Ort, nicht sehr viel mehr. Die Ausnahmen sind überaus zahlreich und überaus gewichtig. Sie sind auch unbestimmt formuliert. Ich hoffe, sie werden dann wenigstens zurückhaltend interpretiert. Vorab ist der Bundesrat weitgehend von diesem Gesetz ausgenommen; insofern ist das ein gewaltiger Einbruch. Immerhin: Es wird ohnehin sehr viel informiert, der Unterschied zwischen der zurückbehaltenen und offenen Information ist vor allem durch das Internet erheblich kleiner geworden.

Ich meine eigentlich, Herr Kollege Reimann, dass mit der Anwendung dieses Gesetzes auch die PR-Arbeit der Ämter zurückgehen müsste, weil man die Leute darauf verweisen kann, dass sie die Informationen beschaffen können, und nicht alles serviert werden muss. Es könnte also insofern sogar zu Einsparungen kommen.

Damit ich nachher nicht noch einmal das Wort ergreifen muss, bitte ich Sie jetzt schon, bei Artikel 22a dem Minderheitsantrag Béguelin zuzustimmen, damit dieses Gesetz wenigstens in absehbarer Zeit anwendbar und nicht hinausgeschoben wird, bis wir es kaum mehr erleben können. Die Herausforderung für die Verwaltung ist nicht zu überschätzen. Viele Verwaltungsstellen haben damit schon heute Erfahrung, auch wenn es nicht vorgeschrieben ist. Die Verwaltung kann es steuern, dass der Aufwand nicht zu gross wird. Sie kann sich mit einem einfachen, formlosen Verfahren intern entsprechend reorganisieren, das ist möglich.

Ich hoffe also, dass die Vorlage vernünftig gehandhabt wird, dann kann sie einen Fortschritt bringen.

Metzler-Arnold Ruth, Bundesrätin: Die Vorlage wurde Ihnen von Frau Forster bereits etwas erläutert. Ich möchte hier noch ein paar Überlegungen anfügen, die für den Bundesrat entscheidend waren, um überhaupt diesen Weg zu gehen. Über den Paradigmenwechsel wurde bereits gesprochen: vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Diesen Paradigmenwechsel hat Frau Forster als Zeitgeist bezeichnet; man kann auch sagen, dieser Paradigmenwechsel liege zweifellos im Trend. Zahlreiche andere Länder sind in diese Richtung gegangen, zahlreiche Kantone sind in diese Richtung gegangen oder sind im Begriff, in diese Richtung zu gehen. In diesem Sinne ist das sicher auch ein Grund, dass man sich auf Bundesebene über einen solchen Schritt vertieft Gedanken macht.

Es gibt relativ viel Skepsis, es gibt relativ viele Vorbehalte und Einwände, die Beratungen Ihrer Kommission haben das

deutlich gezeigt. Sie haben diesbezüglich eigentlich die Diskussionen, wie wir sie im Bundesrat geführt haben, auch wiedergegeben. Ich muss gestehen, dass der Bundesrat und ich selbst anfänglich auch eher zu den Skeptikern gehört haben. Es ist auch kein Geheimnis, dass diese Vorlage ursprünglich vor allem auf Druck des Parlamentes entstanden ist. Das Parlament, gerade auch Ihr Rat, hat dann auch mit einer gewissen Ungeduld auf diese Vorlage gewartet, auch einen gewissen Unmut zum Ausdruck gebracht, dass die Vorlage etwas lange auf sich warten liess. Aber wir haben uns eben im Bundesrat die Zeit genommen, uns intensiv mit dieser Vorlage auseinander zu setzen.

Je mehr ich mich mit dieser Vorlage befasst habe, desto klarer ist aber auch für mich geworden, dass eigentlich die Zeit dafür reif ist, diesen Schritt zu tun, und zwar in dem Sinne, dass Mitberichtsverfahren und Bundesrat diesem Paradigmenwechsel nicht unterstehen. Herr Pfisterer bedauert das jetzt vielleicht etwas, aber für den Bundesrat war es wichtig, dass unsere Meinungsbildung nicht durch das Öffentlichkeitsprinzip durchbrochen und unter Druck gesetzt werden könnte.

Ich möchte hier noch ein paar Gründe anführen, die für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sprechen. Es hat viel mit dem Grundverständnis zu tun, wie wir – also der Staat – mit unseren Bürgerinnen und Bürgern umgehen. Ich möchte hier folgende Punkte anführen:

1. Unser Staat braucht aktive, informierte Bürgerinnen und Bürger. Die Information spielt in der heutigen Gesellschaft eine zentrale Rolle; das ist unbestritten. Das Bedürfnis nach Information hat nicht nur aufseiten der Medien, sondern auch aufseiten der Bürgerinnen und Bürger sehr stark zugenommen. Das Öffentlichkeitsgesetz nimmt dieses Informationsbedürfnis auf, Information gilt als Voraussetzung für die demokratische Mitwirkung und auch für die demokratische Kontrolle.

2. Transparenz schafft Vertrauen. Man sagt: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Ich würde das jetzt eigentlich umkehren: Kontrolle ist notwendig, aber sie genügt nicht, es braucht auch Vertrauen. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird die Transparenz geschaffen, die eben wesentlich zur Stärkung dieses Vertrauens beitragen kann. Transparenz wird in der Wirtschaft grossgeschrieben – die Stichworte sind Rechnungslegung, Warendecklaration –, und diese Transparenz soll nun auch für die Verwaltung gelten. Es gibt aber nach wie vor legitime und gute Gründe für die Geheimhaltung. Ich denke insbesondere an die innere und äussere Sicherheit sowie auch an den Schutz des Meinungsbildungsprozesses der Regierung und natürlich auch an den Schutz der Privatsphäre, wenn Private in ihren eigenen Angelegenheiten an die Verwaltung gelangen.

3. Bürgernähe und Dienstleistungen: Wir wollen eine bürgernahe Verwaltung, wir wollen für die Leute auch unsere Dienstleistungen bürgernah erbringen können. Das Öffentlichkeitsprinzip ist eigentlich der Ausdruck eines Kultur- und Mentalitätswandels, der einerseits bereits in Gang ist, der aber noch gefördert und verstärkt werden muss, und hier trägt das Öffentlichkeitsprinzip dazu bei, diesen Prozess zu unterstützen.

4. Zum Öffentlichkeitsprinzip als Instrument der Verwaltungsmodernisierung: Nach Einschätzung des Bundesrates kann die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu einer Rationalisierung der Aktenbewirtschaftung in der Verwaltung und gleichzeitig auch zu einer Qualitätssicherung bei der Verwaltungsarbeit führen. Denn die Aktenbewirtschaftung wird noch vermehrt so zu organisieren sein, dass Dokumente ohne grossen Aufwand verfügbar gemacht werden können; damit werden jene Bestrebungen fortgesetzt und verstärkt, die bereits im Gange sind und in diese Richtung gehen. Wir sind auch überzeugt, dass das Wissen um die mögliche Öffentlichkeit der Dokumente im Sinn einer weiteren Qualitätsverbesserung in der Verwaltung auch in die Herstellung der Dokumente einfließen kann.

5. Wenn alles vertraulich ist, ist allenfalls nichts vertraulich, und ich komme damit kurz auf das Thema der Indiskretionen zu sprechen. Vertraulichkeit und Geheimhaltung sind für das

Funktionieren der staatlichen Institutionen unerlässlich, aber es ist auch klar, dass Vertraulichkeit und Geheimhaltung in der Praxis nur in einem beschränkten Umfang sichergestellt werden können. Was will ich damit sagen? Heute gehen wir mit dem Vertraulicherklären von Dokumenten eigentlich sehr verschwenderisch um. Wir haben eine sehr grosse Grauzone von Dokumenten, die zwar grundsätzlich als vertraulich gelten, in Tat und Wahrheit aber allen Interessierten zugänglich sind. Das trägt dann dazu bei, dass die Grenze zwischen dem, was wirklich vertraulich sein sollte, und den Dokumenten, die ohne weiteres auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, unscharf ist. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip haben wir auch die Chance, eine klare Grenze zu ziehen, weniger Dokumente als vertraulich zu deklarieren und dafür jene, die wirklich vertraulich oder geheim sind, entsprechend zu schützen und hier auch die Vertraulichkeit konsequenter durchzusetzen.

6. Zum richtigen Verhältnis zwischen dem Bring- und dem Holprinzip: Das wurde bereits von Herrn Pfisterer angesprochen, der darauf hingewiesen hat, dass die aktive Information in der Verwaltungsarbeit an Stellenwert und auch an Umfang gewonnen hat. Das hat auch mit dem gestiegenen Bedürfnis nach staatlicher Information zu tun; die Bundesverwaltung hat ihre aktive Informationsarbeit ja tatsächlich ausgebaut. Diese Öffentlichkeitsarbeit ist auch unerlässlich. Auf der anderen Seite haben wir jetzt die Möglichkeit, mit diesem Öffentlichkeitsprinzip die passive Information, eben das Holprinzip seitens der Bürgerinnen und Bürger, einzuführen. Dann haben wir die aktive Informationsarbeit, das Bringprinzip, und die passive Information mit dem Öffentlichkeitsprinzip wie komplementäre Informationsaktivitäten nebeneinander.

Das sind meine Überlegungen zu diesem Gesetz, zu diesem Paradigmenwechsel.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

*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 und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2 Abs. 1

Antrag der Kommission

....

b. angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinn von

c. die Parlamentsdienste.

Art. 2 al. 1

Proposition de la commission

....

b. dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent en première instance des décisions

c. aux Services du Parlement.

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Hier finden Sie zwei Änderungen. Der Geltungsbereich gehört, wie ich bereits gesagt habe, zu den eigentlichen Knacknüssen der Vorlage. In Artikel 2 Absatz 1 werden die Kriterien des Geltungsbereichs formuliert, in Absatz 2 folgt dann die Negativliste. Es wird eine Anzahl Ausnahmen für bestimmte,

zur dezentralen Bundesverwaltung gehörende oder ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen aufgelistet. In Absatz 3 finden Sie die Delegation an den Bundesrat betreffend Ergänzungen der Ausnahmen vom Geltungsbereich.

Ihre Kommission möchte Ihnen zwei Ergänzungen beliebt machen, nämlich in Absatz 1 Buchstabe b und in Absatz 1 Buchstabe c. Der Geltungsbereich des Gesetzes soll demnach gemäss Buchstabe b Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechtes umfassen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse – das ist die Ergänzung – oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – Bezeichnung des amtlichen Dokuments – erlassen.

Dann zu Buchstabe c: Die Zugänglichkeit der verschiedenen von den Parlamentsdiensten bearbeiteten Dokumentenkategorien ist weitgehend bereits durch spezielle Bestimmungen geregelt, die gegenüber den Bestimmungen dieses Gesetzes Vorrang haben; ich verweise auf Artikel 4 dieses Gesetzes («Vorbehalt von Spezialbestimmungen»). Die allermeisten Dokumente sind Dokumente für die Räte, für die Kommissionen oder für einzelne Ratsmitglieder. Sie alle werden vom Öffentlichkeitsgesetz nicht berührt. Die Dokumente für die Kommissionen sind gemäss Parlamentsgesetz ebenfalls vertraulich. Auch die Kommissionsverhandlungen und alle Dokumente, die von der Bundesverwaltung für die Kommissionen erstellt werden, fallen unter die Vertraulichkeit.

Ausserhalb dieser Kategorien bleiben nur solche Dokumente übrig, die den Ratsbetrieb nicht betreffen und die als interne Dokumente der Parlamentsdienste zu betrachten sind. Deshalb steht der Aufnahme der Parlamentsdienste in den Geltungsbereich gemäss Kommission nichts entgegen. Wir haben deshalb in Absatz 1 Buchstabe c die Parlamentsdienste hinzugefügt. Sie finden diese Änderung auf Seite 2 der Fahne.

Angenommen – Adopté

Art. 2 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

....

b. die Versicherer nach Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, die Versicherer nach Artikel 68 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (Unfallversicherungsgesetz) sowie die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt nach Artikel 61 des Unfallversicherungsgesetzes, soweit sie nicht im Monopolbereich (Art. 66 Unfallversicherungsgesetz) tätig ist;

....

Antrag der Minderheit

(Brunner Christiane, Béguelin)

b. Streichen

Art. 2 al. 2

Proposition de la majorité

....

b. aux assureurs au sens de l'article 11 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, aux assureurs au sens de l'article 68 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA), ainsi qu'à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents au sens de l'article 61 LAA, dans la mesure où elle n'exerce pas son activité dans le cadre d'un monopole (art. 66 LAA);

....

Proposition de la minorité

(Brunner Christiane, Béguelin)

b. Biffer

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b betrifft den Ausnahmenkatalog. In einem Schreiben an die Kommission bat die Suva, sie vom

Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Die Kommission hat einen Bericht der Verwaltung verlangt und sich intensiv mit der Frage der Unterstellung der Suva auseinander gesetzt: Die Suva ist eine Organisation des öffentlichen Rechtes, sie nimmt staatliche Aufgaben wahr, und sie erfüllt das Kriterium des Erlasses von erstinstanzlichen Verfügungen. Demzufolge sei die Unterstellung der Suva begründet.

In Absatz 2 Buchstabe b des Entwurfes werden die Krankenversicherer und die Unfallversicherungen ausgenommen. Ihre Kommission vertritt die Meinung, dass die Suva, soweit sie nicht im Monopolbereich tätig ist, den anderen Versicherungen gleichzustellen sei. Sie diskutierte dabei drei Lösungen. Erstens: keine Änderung auf Gesetzesstufe, aber eine Prüfung auf Verordnungsebene, ob sich eine weitere Differenzierung aufdrängt. Zweitens: eine Ergänzung im Gesetz unter Buchstabe b. Drittens: die gänzliche Streichung von Buchstabe b. Die Kommissionsmehrheit entschied sich schliesslich für die Variante Ergänzung im Gesetz. Es wird dabei klar davon ausgegangen, dass der Zweitrat dieser Frage nochmals nachgehen wird. Vor allem ist vertieft zu prüfen, ob mit dieser Ergänzung allenfalls Ungleichbehandlungen geschaffen werden.

In diesem Sinn hat die Kommission mit 7 zu 4 Stimmen entschieden, Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b zu ergänzen.

Brunner Christiane (S, GE): Madame Forster, notre rapporteur, a déjà largement fait part de la discussion que nous avons eue en commission, où cette dernière a en partie suivi les arguments que j'avais essayé d'apporter. Toutefois – et je le dis peut-être plus à l'attention de l'autre conseil que pour le nôtre, puisque la matière est très complexe et qu'on ne saurait se décider ainsi –, il m'apparaît encore maintenant qu'en commission, nous nous sommes focalisés sur la question de la SUVA. En effet, nous avons reçu cette lettre de la SUVA nous rendant attentifs à cette question, mais je me demande jusqu'à quel point on en a vraiment fait le tour avec l'introduction de cette lettre b à l'article 2 alinéa 2, au niveau des exceptions prévues par le Conseil fédéral, et si on a bien réfléchi à la chose.

Dans le message, lorsqu'on dit qu'on a exclu du champ d'application de la loi les assureurs tant en matière d'assurance-maladie qu'en matière d'assurance-accidents, la seule raison que l'on trouve pour justifier cette exception, c'est que «cela pourrait provoquer des distorsions de la concurrence» (p. 1831). Je dois vous avouer que je ne comprends toujours pas de quelle distorsion de la concurrence il peut s'agir dans la mesure où les assureurs-maladie, s'ils appliquent l'assurance de base, et les assureurs-accidents, qui appliquent eux aussi la loi sur l'assurance-accidents, comme la SUVA bien sûr, prennent des décisions de première instance au sens décrit à l'article 2 alinéa 1er lettre b. Par conséquent, je ne vois pas quelles distorsions de la concurrence il pourrait y avoir si tous les assureurs-maladie et assureurs-accidents étaient soumis à la même disposition. On n'a pas pu approfondir la question de savoir quelles seraient les éventuelles distorsions de concurrence qui pourraient se manifester.

Je suis à moitié satisfaite de la version de la majorité de la commission, puisqu'elle tient compte quand même du problème soulevé par la SUVA. Mais si on voulait vraiment faire la distinction entre les assureurs-accidents privés et la SUVA, il faudrait faire cette distinction en ce qui concerne les actes qui touchent à la sécurité au travail parce que là, la SUVA a un monopole particulier. Lorsqu'elle exerce l'assurance-accidents même dans ces domaines de monopole, par exemple dans les secteurs industriels, la SUVA pratique l'assurance-accidents comme un assureur-accidents privé pratique l'assurance-accidents soumise aux mêmes dispositions de la loi – c'est la même chose dans une usine ou dans une banque –, sauf dans les décisions qu'elle prend et dans les actes dans lesquels elle intervient où, dans le fond, elle représente l'autorité publique parce qu'elle interfère dans le domaine de la sécurité du travail.

C'est la raison pour laquelle je propose de biffer entièrement cette disposition, tout en étant reconnaissante à la majorité

de la commission d'avoir déjà fait un pas dans la bonne direction.

Mais je souhaite quand même, et je le dis encore une fois à l'attention du Conseil fédéral et aussi du deuxième conseil, que l'on examine de plus près cette disposition et cette exception.

Wicki Franz (C, LU): Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen. Wenn Sie nämlich der Minderheit zustimmen, dann streichen Sie Absatz 2 Litera b. Das heisst, Sie unterstellen dann alle Versicherer im Bereich der sozialen Krankenversicherung und der obligatorischen Unfallversicherung diesem Öffentlichkeitsgesetz; und somit sind an sich alle Akten zugänglich.

Der Bundesrat hat uns in den Beratungen der Kommission erklärt, man könnte dann aufgrund eines Ausnahmenkataloges in der Verordnung regeln, dass allenfalls wieder «Gegenausnahmen» statuiert würden. Wir sind in der Kommission zum Schluss gekommen, dass wir Litera b, wie sie der Bundesrat selber vorgeschlagen hat, aufnehmen, aber hier auch noch die Suva einbauen.

Wie Frau Forster als Berichterstatterin erklärt hat, kann der Zweitrat das allenfalls noch näher ansehen und prüfen, ob alles im Detail ausgereift ist. Aber ich bin der Meinung, wir dürfen diesen Buchstaben b nicht streichen, sonst uferf das Gesetz noch mehr aus. Das wollen wir ja wirklich nicht, denn wir sind von diesem Gesetz nicht unbedingt begeistert. Deshalb wollen wir den Anwendungsbereich nicht noch vergrössern.

Metzler-Arnold Ruth, Bundesrätin: Im Hinblick auf die Behandlung dieses Gesetzes im Zweitrat werden wir noch einmal über die Bücher gehen, uns mit dieser Frage nochmals vertieft auseinander setzen und Vorschläge an die vorberatende Kommission einbringen.

In diesem Sinne opponiere ich vorerst der Fassung der Mehrheit nicht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 8 Stimmen

Art. 2 Abs. 3; Art. 3; 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 2 al. 3; art. 3; 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Gestatten Sie mir nur einige kurze Bemerkungen zu Artikel 5 Absatz 3; er hat in der Kommission eine längere Diskussion ausgelöst. Bei Artikel 5 geht es darum, was als amtliches Dokument zu gelten hat. Es wurde vor allem darüber diskutiert, was unter «persönlichem Gebrauch» (Abs. 3 Bst. c) zu verstehen sei. Sie finden dazu in der Botschaft ausführliche Darlegungen. Nach langer Diskussion entschied sich denn auch die Kommission, es beim vorliegenden Text zu belassen. Wichtig scheint aber, dass mit dem «persönlichen Gebrauch» tatsächlich nur Informationen gemeint sind, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich dem Verfasser vorbehalten bleibt. Demgegenüber sind private Schreiben mit amtlichem Inhalt als amtliche Dokumente zu betrachten. Unter «nicht fertig gestellten Dokumenten», wie es in Absatz 3 Buchstabe b formuliert ist,

wird z. B. ein Entwurf verstanden, der noch nicht autorisiert ist, für den also noch keine Genehmigung oder keine Unterzeichnung vorliegt. Solange das Dokument zudem weder in einem Klassifikations-, Organisations- oder Informationssystem der Verwaltung registriert ist, fällt es noch nicht in den Geltungsbereich dieses Gesetzes.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag David

Abs. 3

Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht, gilt der Anspruch nach den Absätzen 1 und 2 für jedermann als erfüllt.

Art. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition David

Al. 3

Si les documents officiels ont déjà été publiés par la Confédération sur papier ou sous forme électronique, les conditions énoncées aux alinéas 1er et 2 sont réputées remplies.

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Auch hier möchte ich zuhänden des Amtlichen Bulletins festhalten: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten steht jeder Person, unabhängig von Nationalität und Wohnort, offen. Vom verfahrensrechtlichen Standpunkt her betrachtet, bedeutet die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Daraus folgt, dass inskünftig die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung der Behörde obliegt (S. 2002 der Botschaft). Verweigert sie den Zugang zu einem Dokument, hat sie die Gründe kurz anzugeben (Art. 12 Abs.4).

Ob die Dokumente vor Ort eingesehen oder ob Kopien zugestellt werden, ist dem Vollzug überlassen. Es ist sicherzustellen, dass der rechtliche Anspruch zum Tragen kommen kann. Dieser Artikel ist auch im Zusammenhang mit Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe b zu sehen, der besagt, dass der Bundesrat in Fällen, in denen eine Vielzahl von Gesuchen sich auf dieselben Dokumente bezieht, andere Modalitäten des Zugangs vorsehen kann.

David Eugen (C, SG): Dieses Gesetz verfolgt eine sehr gute Absicht, nämlich die Information des Bürgers. Bei guten Absichten muss man aber immer aufpassen, dass man nicht im Nachgang das Gegenteil produziert, indem man eine zusätzliche Bürokratie aufbaut, die das Ganze teuer und am Schluss vielleicht auch völlig ineffizient macht. Ich habe bei diesem Gesetz gewisse Befürchtungen, dass es in diese Richtung läuft. Die Zielsetzungen sind durchaus positiv. Wenn ich aber die Artikel 6, 7 und folgende und dann auch das ganze Verfahren betrachte, kommen mir einige Bedenken, ob hier die guten Absichten wirklich zum Ziel führen.

Ich möchte jetzt mit meinem Antrag mindestens einen Punkt klarstellen: Wenn ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht wird, sind keine zusätzlichen Aufwendungen zu machen. Das heisst, dass dieser Rechtsanspruch, den wir hier im Artikel 6 praktisch weltweit jedermann einräumen, dann eben als bereits erfüllt gilt, ohne dass weitere Aufwendungen und Kosten usw. gemacht werden müssen. Das, finde ich, ist vielleicht schon so gemeint. Ich denke durchaus, dass der Bundesrat ebenfalls denkt, dass das so sei. Aber ich finde es auch wichtig, dass im Gesetz ausdrücklich gesagt wird, dass dieser Anspruch bereits so – mit den bis-

herigen Informationsmitteln, die der Bund hat – einfach und ohne weitere Aufwendungen erfüllt werden kann.

Ich möchte übrigens unterstreichen, dass das, was heute von den Bundesämtern insbesondere über das Internet gemacht wird, meines Erachtens eine sehr gute Information der Bürger ist. Man kann sich heute via Internet praktisch über alle Details ins Bild setzen, und zwar in einer viel grösseren Tiefe, als das früher, noch vor fünf Jahren, über das Papier möglich war. Es ist auch sehr einfach und kostengünstig und für jedermann leicht zugänglich. Ich finde, wir müssen einfach klarstellen, dass zur Umsetzung dieses Öffentlichkeitsprinzips keine weiteren Aufwendungen und Kosten anfallen müssen, wenn die Verwaltung ihre Informationspflichten auf diesem Weg erfüllt.

Ich kann mir auch vorstellen, dass die Ausnahmen, die in Artikel 7 aufgeführt sind, einfacher gehandhabt werden können. In diesen Ausnahmen liegt natürlich eine gewisse Krux, die dann auch zu Prozessen und Verfahren führen kann, die das Ganze verteuern. Wenn dies in Artikel 6 Absatz 3 klar gesagt wird, hat es die Verwaltung in der Hand, solchen Streitigkeiten aus dem Weg zu gehen, indem sie eben ganz klar die Dokumente auch publiziert und auf dem Internet zugänglich macht.

Ich bitte Sie also, diesem Antrag aus diesen Gründen zuzustimmen.

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Dieser Antrag wurde in der Kommission nicht diskutiert; Sie finden aber in der Botschaft einige Angaben darüber: «Ist das Dokument über Internet öffentlich zugänglich, so kann sich die angefragte Behörde darauf beschränken, die Internetadresse anzugeben, unter welcher das Dokument eingesehen werden kann, verbunden mit dem Hinweis, dass auf entsprechendes Gesuch hin eine Kopie ausgestellt wird.» (S. 2004) Ich denke, es gibt hier keine grossen Schwierigkeiten.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich mir nicht sicher bin, ob ich Ihnen die Zustimmung zu diesem Antrag empfehlen soll. Frau Bundesrätin wird uns hier sicher nähere Angaben machen.

Metzler-Arnold Ruth, Bundesrätin: Ich kann mich eigentlich den Ausführungen von Frau Forster anschliessen. Man soll das Internet wirklich nutzen, und wenn die Dokumente auf dem Internet publiziert sind, kann man auch grundsätzlich darauf verweisen. Aber bei allem Verständnis für den Antrag David, muss ich Ihnen doch sagen: Denken Sie daran, dass es auch Bürgerinnen und Bürger in unserem Land gibt, die noch nicht über einen Internetzugang verfügen. Das ist eigentlich der Grund, weshalb ich Sie bitte, den Antrag David abzulehnen. Es wird hier kaum mit grossem Aufwand gerechnet werden müssen, wenn es darum geht, von einem solchen Dokument Kopien zu erstellen, weil jemand eben nicht über einen Internetzugang verfügt; und denken Sie daran, dass man in solchen Fällen auch Gebühren erheben kann. Diesbezüglich sehe ich den grossen Aufwand in Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgesetz jetzt nicht.

Ich bitte Sie deshalb, hier der bürgerfreundlicheren Lösung des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag David abzulehnen.

David Eugen (C, SG): Ich finde, dass das Argument der Bürgerfreundlichkeit durchaus seinen Wert hat. Aber wir sind in einer Phase, in der wir jeden Franken umdrehen müssen, und da will man solche Dinge beschliessen und zusätzliche Kopien herumschicken. Ich verstehe das nicht. Irgendwo müssen wir sagen: Das ist es, das bieten wir, mehr steht einfach nicht zur Verfügung. Es geht auch um Grenzbeziehungen. Perfektionismus, der in der Verwaltung gepflegt wird – dem möchte ich einmal deutlich entgegen treten –, ist eine wesentliche Haupt- oder Mitursache, dass wir in diesen Finanzproblemen stecken. Es ist absolut notwendig, dem Perfektionismus in den Gesetzen Grenzen zu setzen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag David 30 Stimmen
Dagegen 2 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées

Art. 7*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 8*Antrag der Kommission**Abs. 1*

....

b. des Ämterkonsultationsverfahrens, bis der Entscheid getroffen ist, für

Abs. 2

.... bezeichnen, die auch nach dem Entscheid nicht zugänglich sind.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 8*Proposition de la commission**Al. 1*

....

b. la procédure de consultation des offices, jusqu'à ce que la décision pour laquelle

Al. 2

.... après la décision.

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Hier werden ganz verschiedene Situationen rechtlich geregelt. Absatz 1 Buchstabe a legt fest, dass kein Recht auf Zugang zu Dokumenten des Mitberichtsverfahrens besteht. Buchstabe b regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten des Ämterkonsultationsverfahrens. Diese Dokumente sind nicht zugänglich, bis der Entscheid, für den sie gedient haben, vom Bundesrat getroffen worden ist. Die Kommission machte geltend, dass es – zum Beispiel bei der Vorbereitung einer Departementsverordnung – auch Ämterkonsultationsverfahren gibt, bei denen der letzte Entscheid nicht auf Stufe Bundesrat, sondern auf Stufe Departement gefällt wird. In diesen Fällen wäre Buchstabe b nicht anwendbar, und die Dokumente würden in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Diese Entscheide sollten nach Meinung der Kommission ebenfalls vom Recht auf Zugang ausgenommen werden.

Deshalb beantragt sie Ihnen, «des Bundesrates» zu streichen.

Angenommen – Adopté

Art. 9–16*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Gestatten Sie, dass ich zu den Artikeln 10 bis 16 das ganze Verfahren erläutere. Nach der Einreichung eines Gesuches hat die Behörde 20 Tage Zeit für einen Entscheid, wobei in besonderen Fällen die Frist verdoppelt werden kann. Wenn die Gesuchstellende Person nicht einverstanden ist, kann der Antrag gemäss Artikel 13 innert 20 Tagen einer Schlichtungsbehörde unterbreitet werden. Diese versucht zu

schlichten oder formuliert eine Empfehlung. Ist der Gesuch Stellende nicht einverstanden, so kann gemäss Artikel 15 eine Verfügung verlangt werden. Gegen die Verfügung kann nach Artikel 16 innert 30 Tagen eine Beschwerde eingereicht werden. Dieser Entscheid wiederum kann nach den allgemeinen Regeln ans Bundesgericht weitergezogen werden, das dann letztinstanzlich entscheidet.

Das ganze Verfahren tönt reichlich kompliziert und gab in der Kommission zu verschiedensten Bemerkungen und Fragen Anlass. Es wurde vor allem bemängelt, dass die Lösung sehr bürokratisch sei. Ausgiebige Regelungen mit vielen Instanzen seien in der Regel eher kostenträchtig. Gemäss Auskunft der Verwaltung kann – gestützt auf Erfahrungen mit solchen Schlichtungsverfahren – davon ausgegangen werden, dass nur in den allerwenigsten Fällen das ganze Prozedere durchgespielt wird. Auch liegen Berichte anderer Länder vor, die überzeugend aufzeigen, dass mit diesem Verfahren in Streitfällen letztlich mit geringem Aufwand Lösungen gefunden werden.

Die Kommission hat all diesen Artikeln zugestimmt.

Zu Artikel 16 möchte ich noch eine Bemerkung machen. Hier geht es ja um die Beschwerde: Gegen die Verfügung der Behörde bei der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission soll Beschwerde geführt werden können. Die Kommission hat in Beschwerdeverfahren auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen. Dieser Zugang soll analog den Bestimmungen für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip möglich werden.

Zuhanden des Protokolls möchte ich noch Folgendes bemerken. In der Botschaft wird auf Seite 2025 ausgeführt: «Die Übernahme der Aufgaben nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf durch die Datenschutzkommission verlangt den Ausbau des Präsidiums zu einem Vollamt und eine Verstärkung des Sekretariats.» Wir wissen aber bereits heute, dass die Kommission später in das Bundesverwaltungsgericht integriert werden soll. Es macht daher sicher Sinn, die Änderungen im Verwaltungsgerichtsgesetz, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig sind, erst auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes vorzunehmen. So müsste die Kommission nicht aufgestockt werden. Die entsprechenden Änderungen bisherigen Rechtes schlagen wir Ihnen auch an entsprechender Stelle vor.

Angenommen – Adopté

Art. 17*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

a. wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert;

....

Abs. 3

Streichen

Abs. 4

Der Bundesrat legt die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand fest. Abweichende

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 17*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

a. pour le règlement des demandes qui occasionnent peu de frais;

....

Al. 3

Biffer

Al. 4

Le Conseil fédéral fixe les détails et le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs encourus. Les dispositions

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: In Absatz 2 geht es um die Frage, wann Gebühren erhoben werden sollen und wann nicht. Es steht hier im bundesrätlichen Entwurf, dass Gebühren nicht erhoben werden sollen, wenn ein Gesuch «einen geringen Arbeitsaufwand erfordert oder wenn eine geringe Anzahl Kopien verlangt wird». Die Kommission war der Meinung, dass die Formulierung «eine geringe Anzahl Kopien» nicht gesetzeswürdig sei und dass sie deshalb nicht in dieses Gesetz aufgenommen werden sollte. Absatz 2 ist eine Relativierung des erwähnten Prinzips. Es soll jene Form gewählt werden, die am wenigsten Aufwand verursacht. Es soll entweder vor Ort Einsicht genommen werden, wenn die ganze Sache sehr umfangreich ist; es sollen Kopien gemacht werden, oder es sollen – wir haben es von Frau Bundesrätin Metzler bereits gehört – allenfalls auch Zustellungen per Fax oder per Post gemacht werden.

Die Kommission ist insgesamt der Ansicht, dass wir die Formulierung «eine geringe Anzahl Kopien» streichen sollten und dass auch nicht nur der Arbeitsaufwand zählt, sondern eben der Aufwand insgesamt.

Zu den Absätzen 3 und 4: Wir sind in der Kommission der Meinung, dass es eigentlich eine Selbstverständlichkeit sei, dass sich die Höhe der Gebühren nach der Bearbeitung des Gesuches und nach der Anzahl Kopien zu richten habe. Wir haben das dann auch mit Stichentscheid des Präsidenten in Absatz 4 integriert. Absatz 3 kann demzufolge gestrichen werden.

Bei Absatz 4 fügen wir den Gebührentarif «nach Aufwand» ein.

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Mehrheit

....

d. Streichen

Antrag der Minderheit

(Béguelin, Briner, Cornu, Forster)

d. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18

Proposition de la majorité

....

d. Biffer

Proposition de la minorité

(Béguelin, Briner, Cornu, Forster)

d. Adhérer au projet du Conseil fédéral

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Hier geht es um die Aufgaben und die Kompetenzen des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten. Der Bundesrat sagt in Buchstabe d, dass er oder sie die Entwicklung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten im Ausland zu verfolgen hat. Die Minderheit ist der Meinung, dass es wichtig ist, dass das im Gesetz ausdrücklich gesagt wird. Sie finden z. B. auch im Behindertengleichstellungsgesetz und anderswo analoge Bestimmungen. Die Mehrheit ist der Meinung, dass dies eine Selbstverständlichkeit ist und dass man Buchstabe b streichen soll.

Mit 7 zu 4 Stimmen hat die Kommission entschieden, Buchstabe d zu streichen.

Béguelin Michel (S, VD): La minorité de la commission vous propose donc de maintenir la lettre d de l'article 18, à savoir «observer les mesures prises à l'étranger» en matière de transparence.

Je rappelle que la transparence est une composante fondamentale des droits démocratiques. Or, si notre pays se veut et est intransigeant quant aux droits démocratiques – perfectionnés presque à l'extrême –, il s'est montré beaucoup moins exigeant en matière de transparence. La meilleure preuve en est qu'une quinzaine de pays disposent déjà d'une loi sur la transparence, au moment même où nous en discutons ici: cela va de la Suède à la Nouvelle-Zélande, en passant par les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne. L'Union européenne même, dont certains dénoncent ici volontiers le déficit démocratique, dispose déjà – avant nous! – d'une réglementation sur la transparence. Aux Etats-Unis, une telle loi existe depuis 1966; elle vient d'être complétée pour faciliter l'accès par Internet. Cet exemple lié à l'évolution des technologies de l'information montre à l'évidence la nécessité d'observer ce qui se passe à l'étranger. Pour suivre au moins, je dirai, les progrès de la démocratie à défaut de les anticiper, il faut les observer là où ils sont introduits. C'est toute la différence entre une démocratie perfectionniste qui aurait tendance à se scléroser et une démocratie dynamique qui s'efforce de servir au mieux les citoyens. Je vous invite à soutenir la proposition du Conseil fédéral, qui est aussi celle de la minorité.

Wicki Franz (C, LU): Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen. Lesen Sie den Text, den uns der Bundesrat vorlegt und den die Minderheit unterstützt: «Sie oder er verfolgt die Entwicklung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten im Ausland.» Es ist eine Selbstverständlichkeit: Jeder, der eine Aufgabe hat, bleibt doch nicht in seinem stillen Kämmerlein; er schaut, was die anderen in diesem Bereich machen. Es ist doch eine Selbstverständlichkeit, dass er Vergleiche anstellt, wie andernorts mit solchen Sachen umgegangen wird. Wir möchten das bereits sehr umfangreiche Gesetz für diese Materie wenn immer möglich etwas schlanker halten. Daher haben wir wirklich auf Allgemeinplätze, auf Selbstverständlichkeiten, verzichtet. Deshalb kann man Buchstabe d ruhig streichen, ohne dass hier etwas weggenommen wird. Die Person – sie oder er, wie es hier so schön heisst – wird gleichwohl die Entwicklung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten im Ausland verfolgen.

Metzler-Arnold Ruth, Bundesrätin: Entscheidend ist, dass in der Kommission unbestritten war, dass der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte eben diese Aufgabe wahrnehmen soll. Wir hätten es begrüsst, wenn das analog der Behindertengleichstellung oder der Gleichstellung von Mann und Frau auch im Gesetz verankert wäre. Aber ich opponiere hier dem Streichungsantrag der Mehrheit nicht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 20 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 14 Stimmen

Art. 19–22

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 22a

Antrag der Mehrheit

Titel

Übergangsbestimmung

Text

Dieses Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.

Antrag der Minderheit

(Béguelin, Briner)

Titel

Übergangsbestimmung

Abs. 1

Dieses Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die vor seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.

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.

Art. 22a

Proposition de la majorité

Titre

Disposition transitoire

Texte

La présente loi s'applique aux documents officiels qui ont été établis ou reçus par l'autorité après son entrée en vigueur.

Proposition de la minorité

(Béguelin, Briner)

Titre

Disposition transitoire

Al. 1

La présente loi s'applique aux documents officiels qui ont été établis ou reçus 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.

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Der Entwurf des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz enthält, wie Sie sehen, keine besonderen Bestimmungen, welche die Zugänglichkeit von Dokumenten regeln, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Aus der Umschreibung des Begriffes «amtliches Dokument» folgt, so der Bundesrat, dass solche Dokumente zugänglich sind. Aus dem Vertrauensgrundsatz folgt andererseits, dass Informationen, die einer Behörde vor dem Inkrafttreten des Gesetzes freiwillig mitgeteilt worden sind, sinngemäss unter die Ausnahmebestimmung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe h des Entwurfes fallen.

Nach Meinung der Mehrheit wie auch der Minderheit der Kommission sollte die Aufnahme der bestehenden Dokumentenbestände im Gesetz ausdrücklich geregelt sein: Sie sind sich einig, dass im Sinne der Klarheit im Gesetz festgehalten werden sollte, was für amtliche Dokumente gilt, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes von einer Behörde erstellt oder empfangen worden sind.

Die Mehrheit ist der Meinung, dass das Gesetz nur anwendbar ist auf amtliche Dokumente, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.

Die Minderheit möchte, dass auch amtliche Dokumente, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt oder empfangen wurden, öffentlich sein sollen, sieht dann aber einige Einschränkungen bei der Anwendung vor. Herr Pfisterer hat bereits in seinem Eintretensvotum darauf hingewiesen, dass er der Meinung ist, man sollte der Minderheit zustimmen.

Die Mehrheit ist wie gesagt der Meinung, dass amtliche Dokumente, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt oder empfangen wurden, nicht öffentlich gemacht werden sollten.

Briner Peter (R, SH): Es wäre wohl übertrieben zu behaupten, dieses Gesetz würde hierzulande unübliche Leidenschaften auslösen. Wir alle haben vermutlich schon lustvollere Debatten erlebt als diese über das Öffentlichkeitsgesetz. Dennoch: Die Öffentlichkeit der Verwaltung ist ein allgemeiner Grundsatz, dem wir uns nicht entziehen können und dem wir uns mit dem Eintreten auf dieses Gesetz auch nicht entziehen wollen.

Mit dem Antrag der Mehrheit, die Anwendung dieses Gesetzes auf amtliche Dokumente zu beschränken, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen werden, wird so etwas wie ein «konisches Einlaufen» des Gesetzesgehaltes erfolgen. Die Wirkung des Gesetzes wird sich mit anderen Worten erst in Jahren, in ungefähr einer Generation, entfalten können. Mit anderen Worten sagen wir: Wir wollen zwar die Öffentlichkeit, aber wir wollen sie eigentlich doch nicht so richtig, wir zögern etwas.

Der vermeintliche Vorteil eines einfacheren und günstigeren Vollzuges ist zu bezweifeln. Die Umsetzung würde nämlich insofern erschwert, als bei jedem verlangten Dokument noch abgeklärt werden müsste, wann genau es erstellt worden oder an die Verwaltung gelangt ist. Entscheidend ist, dass die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf Dokumente, die vor dem Inkrafttreten eines Öffentlichkeitsgesetzes erstellt oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen empfangen worden sind, einem allgemeinen Standard entspricht und auch in den Kantonen oder in anderen Ländern so gepflegt wird. Mit anderen Worten: Der Minderheitsantrag ist die glaubwürdigere Lösung, denn diese Lösung schafft auf Anhieb Transparenz; sie ist auch geeignet, den angestrebten Kulturwandel herbeizuführen. Die Regelungen des Minderheitsantrages sind liberal gehalten, die Ausnahmen gewährleisten den Vertrauensschutz und die Verhältnismässigkeit. Wir brauchen das Vertrauen der Bürger in unsere Verwaltung. Wir haben nichts zu verbergen, wir spielen mit offenen Karten.

Genau das – und nur das – ist das Credo, das hinter dem Minderheitsantrag und dem steht, was wir vermitteln wollen. Ich danke Ihnen, wenn Sie diesen unterstützen.

Wicki Franz (C, LU): Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Herr Briner hat erklärt, wenn wir das nicht rückwirkend tun, sei es aufwendig, dann festzustellen, ob es sich um ein Dokument ab Inkrafttreten oder vor Inkrafttreten des Gesetzes handle. Ich gehe jedoch davon aus, dass es sich auch in der Bundesverwaltung eingebürgert hat, dass jedes Dokument ein Datum trägt, und ein Datum kann man lesen. Dann kann man auch feststellen, wann es erstellt worden ist. In der Regel hat ein dem Bund zugestelltes Dokument einen Eingangsstempel. Wir wissen gleichzeitig, wann das Gesetz in Kraft tritt. Also ist es sicher kein Problem.

Im Weiteren haben wir in der Kommission vom Bundesamt für Justiz feststellen lassen, wie man gemäss dem neuen Gesetz mit den Akten umgeht. Wir wollten wissen, wie die Aufteilung in künftige Akten, die aufgrund der Ausnahmebestimmungen zurückbehalten werden müssen, und in Akten, die öffentlich sind, erfolgt. Es ist gar nicht so einfach, das von vornherein festzustellen. Wenn Sie das rückwirkend für Akten machen müssen, die vor diesem Gesetz entstanden oder bei der Verwaltung eingegangen sind, ist das tatsächlich ein Aufwand. Deshalb wollten wir diesen Aufwand beschränken, eine klare Situation schaffen und sagen: Ab Inkrafttreten – in die Zukunft – hat das Gesetz Gültigkeit für die Akten.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen.

Metzler-Arnold Ruth, Bundesrätin: Der Entwurf des Bundesrates sieht keine Übergangsbestimmung vor. Das würde grundsätzlich bedeuten, dass alle Dokumente unabhängig vom Erstellungsdatum dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Der Bundesrat hatte aber über diese Frage nie diskutiert. Ich habe deshalb den Antrag der Mehrheit im Bundesrat thematisiert. Die Haltung des Bundesrates hierzu ist ganz klar: Im Sinne der Ausführungen, wie sie Herr Wicki und Ihre Kommissionssprecherin gemacht haben, unterstützt der Bundesrat ausdrücklich die Mehrheit, wonach Dokumente erst ab Inkrafttreten dieses Gesetzes der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 13 Stimmen

Art. 23

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Änderung bisherigen Rechts
Modification du droit en vigueur****Ziff. 1**

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: In dieser Bestimmung ändert sich lediglich die Bezeichnung, und zwar vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

Angenommen – Adopté

Ziff. 2, 3

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 2, 3

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 4 Titel

Antrag der Kommission
4. Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943, Bundesgerichtsgesetz vom und Bundesverwaltungsgerichtsgesetz vom

Ch. 4 titre

Proposition de la commission
4. Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire, loi du sur le Tribunal fédéral et loi du sur le Tribunal administratif fédéral

Ziff. 4 Bst. a

Antrag der Kommission
Titel
Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943
Art. 8a Titel
Öffentlichkeitsprinzip
Art. 8a Abs. 1
Das Bundesgesetz vom über die Öffentlichkeit der Verwaltung gilt sinngemäss für das Personal des Bundesgerichtes, soweit dieses administrative Aufgaben erfüllt.
Art. 8a Abs. 2
Das Bundesgericht regelt das Beschwerdeverfahren.

Ch. 4 let. a

Proposition de la commission
Titre
Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943
Art. 8a titre
Principe de transparence
Art. 8a al. 1
La loi fédérale sur la transparence de l'administration s'applique par analogie au personnel du Tribunal fédéral, dans la mesure où il exécute des tâches concernant l'administration de ce dernier.

Art. 8a al. 2

Le Tribunal fédéral règle la procédure à suivre en cas de recours.

Ziff. 4 Bst. b

Antrag der Kommission
Einleitung
Ersetzt das Bundesgerichtsgesetz der Vorlage Totalrevision Bundesrechtspflege das Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943, so ist das Bundesgerichtsgesetz durch Artikel 25a zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Art. 25a Titel

Öffentlichkeitsprinzip

Art. 25a Abs. 1

Das Bundesgesetz vom über die Öffentlichkeit der Verwaltung gilt sinngemäss für die Verwaltung des Bundesgerichtes, soweit diese administrative Aufgaben erfüllt.

Art. 25a Abs. 2

Das Bundesgericht regelt das Beschwerdeverfahren.

Ch. 4 let. b

Proposition de la commission

Introduction

Si le projet de loi sur le Tribunal fédéral prévu par le projet de révision totale de l'organisation judiciaire remplace la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, la loi fédérale sur le Tribunal fédéral est complétée par l'article 25a suivant:

Art. 25a titre

Principe de transparence

Art. 25a al. 1

La loi fédérale sur la transparence de l'administration s'applique par analogie aux services du Tribunal fédéral, dans la mesure où ils exécutent des tâches concernant l'administration de ce dernier.

Art. 25a al. 2

Le Tribunal fédéral règle la procédure à suivre en cas de recours.

Ziff. 4 Bst. c

Antrag der Kommission
Einleitung
Wird das Bundesverwaltungsgerichtsgesetz der Vorlage Totalrevision Bundesrechtspflege verabschiedet, so ist das Bundesverwaltungsgerichtsgesetz durch Artikel 26a zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Art. 26a Titel

Öffentlichkeitsprinzip

Art. 26a Abs. 1

Das Bundesgesetz vom über die Öffentlichkeit der Verwaltung gilt sinngemäss für die Verwaltung des Bundesverwaltungsgerichtes, soweit diese administrative Aufgaben erfüllt.

Art. 26a Abs. 2

Das Bundesverwaltungsgericht regelt das Beschwerdeverfahren.

Ch. 4 let. c

Proposition de la commission

Introduction

Si le projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral prévu par le projet de révision totale de l'organisation judiciaire est adopté, la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral est complétée par l'article 26a suivant:

Art. 26a titre

Principe de transparence

Art. 26a al. 1

La loi fédérale sur la transparence de l'administration s'applique par analogie aux services du Tribunal administratif fédéral, dans la mesure où ils exécutent des tâches concernant l'administration de ce dernier.

Art. 26a al. 2

Le Tribunal administratif fédéral règle la procédure à suivre en cas de recours.

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Diese Anpassungen werden im Zusammenhang mit den Änderungen im Bereich der Gerichte notwendig. Hier geht es um die Anpassungen des Bundesrechtspflegegesetzes, des Bundesgerichtsgesetzes und des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes. Dabei sollen die Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes sinngemäss, das heisst im jeweiligen besonderen Kontext der Gerichte, angepasst werden. Gemäss Schreiben des Bundesgerichtes vom 20. August 2003 wird damit einem Anliegen des Bundesgerichtes entsprochen. Man ist vor allem der Meinung, dass eine sinngemässe Anwendung den Anliegen der Gerichte gerecht wird.

Angenommen – Adopté

Ziff. 5 Titel

Antrag der Kommission

5. Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht

Ch. 5 titre

Proposition de la commission

5. Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral

Ziff. 5 Art. 25a

Antrag der Kommission

Titel

Öffentlichkeitsprinzip

Abs. 1

Das Bundesgesetz vom über die Öffentlichkeit der Verwaltung gilt sinngemäss für die Verwaltung des Bundesstrafgerichtes, soweit diese administrative Aufgaben erfüllt.

Abs. 2

Das Bundesstrafgericht regelt das Beschwerdeverfahren.

Ch. 5 art. 25a

Proposition de la commission

Titre

Principe de transparence

Al. 1

La loi fédérale du sur la transparence de l'administration s'applique par analogie aux services du Tribunal pénal fédéral, dans la mesure où ils exécutent des tâches concernant l'administration de ce dernier.

Al. 2

Le Tribunal pénal fédéral règle la procédure à suivre en cas de recours.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 32 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

03.3580

**Postulat SPK-SR (03.013).
Strafbestimmungen
bei Verletzung
von Amtsgeheimnissen**

**Postulat CIP-CE (03.013).
Dispositions pénales
en cas de violation
du secret de fonction**

Einreichungsdatum 18.11.03

Date de dépôt 18.11.03

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.03

Forster-Vannini Erika (R, SG), für die Kommission: Einige Kommissionsmitglieder befürchten, dass nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes nichtöffentliche Dokumente erst recht von Interesse sein könnten. Es wird befürchtet, dass trotz Öffentlichkeitsgesetz Indiskretionen zunehmen. Mit einer Verschärfung der Strafbestimmungen bei einer Verletzung könnte dem möglicherweise entgegengewirkt werden. Die Kommission hat sich mit 4 zu 1 Stimmen bei 6 Enthaltungen für ein Postulat ausgesprochen. Diejenigen, die sich für das Postulat entschieden haben, sind der Meinung, dass der Bundesrat diese Frage prüfen sollte. Je nach Ergebnis könnte noch während der Beratungen eine Ergänzung in dieses Gesetz aufgenommen werden. Sie haben mittlerweile wahrscheinlich gelesen, dass der Bundesrat das Postulat entgegennehmen will. Ich bitte Sie im Namen der Kommission, dieses Postulat zu überweisen.

Überwiesen – Transmis

01.064

**Eingezogene Vermögenswerte.
Bundesgesetz
Valeurs patrimoniales confisquées.
Loi fédérale**

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 24.10.01 (BBl 2002 441)

Message du Conseil fédéral 24.10.01 (FF 2002 423)

Ständerat/Conseil des Etats 17.06.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 02.12.03 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.03 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 15.12.03 (Differenzen – Divergences)

**Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte
Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées**

Art. 2 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Epiney Simon (C, VS), pour la commission: Concernant le partage des valeurs patrimoniales confisquées, nous sommes au stade de l'élimination des divergences. Il y a trois divergences: une à l'article 2, une autre au chiffre 7 de l'annexe et une divergence plus importante à l'article 5.