



3. Juli 2020

---

# **16.432 Pa. Iv. Graf-Litscher: Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung**

## **Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

---



## Zusammenfassung

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat am 14. Februar 2020 eine Vernehmlassung zur Änderung des Öffentlichkeitsgesetzes eröffnet. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 27. Mai 2020. Die Kantone, die politischen Parteien sowie weitere interessierte Organisationen konnten sich zum Entwurf und somit zur Frage äussern, ob beim Zugang zu amtlichen Dokumenten der Grundsatz der Gebührenerhebung durch den der Kostenlosigkeit ersetzt werden soll.

Der Entwurf wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden im Grundsatz begrüsst. Eine gewisse Uneinigkeit besteht bei der Regelung des Ausnahmetatbestands in Art. 17 Abs. 2.

### 1 Allgemeines

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «16.432 Pa. Iv. Graf-Litscher Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung» dauerte vom 14. Februar bis zum 27. Mai 2020. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete und der Wirtschaft.

25 Kantone, 5 politische Parteien und 21 Organisationen haben geantwortet. Insgesamt gingen damit 50 Stellungnahmen<sup>1</sup> ein.

6 Kantone und 2 Organisationen haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet<sup>2</sup>.

### 2 Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen

Eine Liste der Kantone, Parteien, Organisationen und Personen, die geantwortet haben, findet sich im Anhang.

### 3 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf

Die parlamentarische Initiative 16.432 (Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung), welche am 27. April 2016 von Nationalrätin Edith Graf-Litscher eingereicht wurde, verlangt eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung in der Regel keine Gebühr mehr erhoben wird. Nur in begründeten Ausnahmefällen, wenn der Aufwand der Verwaltung in einem Missverhältnis zum öffentlichen Interesse steht, soll für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eine Gebühr in Rechnung gestellt werden können.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) gab der parlamentarischen Initiative am 20. Oktober 2016 mit 17 gegen 4 Stimmen Folge. Am 13. Januar 2017 stimmte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) diesem Beschluss einstimmig zu.

Die SPK-N hatte die Ausarbeitung einer Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative am 24. März 2017 sistiert, um die damals geplante Teilrevision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)<sup>3</sup> abzuwarten. Am 15. Mai 2019 hat der Bundesrat die Arbeiten an der Teilrevision des BGÖ eingestellt. In der Folge hat sich die Kommission an ihrer Sitzung vom 15. August 2019 mit 20 zu 2 Stimmen gegen die Abschreibung der

<sup>1</sup> SSM und syndicom haben eine gemeinsame Stellungnahme verfasst.

<sup>2</sup> BS, NE, OW, SG, SZ, ZH sowie Schweizerischer Arbeitgeberverband und Schweizerischer Städteverband.

<sup>3</sup> SR 152.3

Initiative ausgesprochen und dem Sekretariat den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung einen Vorentwurf auszuarbeiten.

Die Kommission hat die Detailberatung am 13. Februar 2020 vorgenommen und mit 16 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung den Vorentwurf zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet.

Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative will die SPK-N im BGÖ neu das Prinzip der Kostenlosigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten verankern. In solchen Verfahren sollen also keine Gebühren mehr erhoben werden. Als einziger Ausnahmetatbestand von diesem Prinzip soll festgehalten werden, dass eine Gebühr verlangt werden kann, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige Beurteilung durch die Behörde erfordert. Gemäss Vorschlag der Kommissionsmehrheit soll dabei ein Maximalbetrag von CHF 2'000.- für die Gebühren vorgesehen werden. Der Vorschlag der Kommissionsminderheit sieht hingegen den Verzicht auf einen solchen Maximalbetrag für die Gebühren vor. Bei beiden Varianten regelt der Bundesrat die Einzelheiten und den Gebührentarif. Weiter sollen das Schlichtungsverfahren und das Verfahren auf Erlass einer Verfügung, wie bereits nach geltendem Recht, ausnahmslos gebührenfrei sein.

## 4 Zusammenfassung der Ergebnisse

### 4.1 Übersicht

Von den 51 Vernehmlassungsteilnehmenden sind 38 für den Vorentwurf, 5 dagegen. 8 Teilnehmende haben keine Stellung bezogen. Von den Befürwortern sind 12 für den Vorschlag der Mehrheit, 15 für den Vorschlag der Minderheit, 4 haben keine Angaben gemacht, welchen Vorschlag sie bevorzugen und 7 lehnen beide Vorschläge ab. Unabhängig davon, ob grundsätzlich die Mehrheit, Minderheit oder nur die Einführung des Prinzips der Kostenlosigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten unterstützt wird, äussern 13 der Befürworter weitere Vorbehalte, hauptsächlich in Bezug auf die Höhe des Maximalbetrags sowie auf welcher Rechtsetzungsstufe dieser geregelt werden soll<sup>4</sup>.

18 Kantone<sup>5</sup> befürworten den Vorentwurf, während sich ein Kanton<sup>6</sup> dagegen ausspricht. 6 Kantone<sup>7</sup> haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. 4 Kantone<sup>8</sup> sind für den Vorschlag der Mehrheit, 11 Kantone<sup>9</sup> für den Vorschlag der Minderheit und 3 Kantone<sup>10</sup> haben keine Angaben dazu gemacht. 4 Kantone<sup>11</sup>, die den Vorentwurf grundsätzlich befürworten, äussern Vorbehalte.

4 in der Bundesversammlung vertretene Parteien<sup>12</sup> befürworten den Vorentwurf, eine Partei<sup>13</sup> lehnt ihn ab. 2 Parteien<sup>14</sup> sind für den Vorschlag der Mehrheit, 2 Parteien<sup>15</sup> für den Vorschlag der Minderheit. Eine Partei<sup>16</sup>, die die Vorlage grundsätzlich befürwortet, äussert Vorbehalte.

---

<sup>4</sup> Siehe Ziff. 4.3.

<sup>5</sup> AG, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG.

<sup>6</sup> AI.

<sup>7</sup> BS, NE, OW, SG, SZ, ZH.

<sup>8</sup> AG, FR, NW, SH.

<sup>9</sup> BE, BL, GE, GL, GR, LU, SO, TG, TI, VD, ZG.

<sup>10</sup> AR, UR, VS.

<sup>11</sup> GR, NW, TI, ZG.

<sup>12</sup> FDP, glp, SP, SVP.

<sup>13</sup> CVP.

<sup>14</sup> SP, SVP.

<sup>15</sup> FDP, glp.

<sup>16</sup> FDP.

16 Organisationen<sup>17</sup> befürworten den Vorentwurf, während 3 Organisationen<sup>18</sup> dagegen sind. 2 Organisationen<sup>19</sup> haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. 6 Organisationen<sup>20</sup> sind für den Vorschlag der Mehrheit, 2 Organisationen<sup>21</sup> für den Vorschlag der Minderheit und 1 Organisation<sup>22</sup> hat keine Angabe dazu gemacht. 7 Organisationen<sup>23</sup> befürworten die Einführung der grundsätzlichen Kostenlosigkeit, lehnen aber beide Vorschläge ab. Dieselben Organisationen sowie TI Schweiz äussern Vorbehalte.

## 4.2 Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs bezüglich der Einführung des Prinzips der Kostenlosigkeit (Art. 17 Abs. 1)

### 4.2.1 Zustimmende Bemerkungen

Eine überwiegende Mehrheit begrüsst den Kern der Vorlage, wonach das Grundprinzip beim Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht mehr die Erhebung von Gebühren darstellt, sondern neu die Kostenlosigkeit.

Viele Teilnehmende<sup>24</sup> sind der Ansicht, dass diese Umkehrung des Grundprinzips dem Zweck des BGÖ entspricht, welches die Transparenz der Verwaltung fördern soll und das Öffentlichkeitsprinzip stärkt. 2 Teilnehmende<sup>25</sup> führen aus, dass damit dem Grundgedanken des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung getragen wird, wonach jeder ein Recht auf voraussetzungslos Zugang zu amtlichen Dokumenten hat.

Zahlreiche Teilnehmende<sup>26</sup> begrüssen die gesetzliche Verankerung der grundsätzlichen Kostenlosigkeit als grundsätzlich geeignetes Mittel, dass Gebühren nicht mehr prohibitiv wirken, also die Gesuchsteller wegen hoher Gebühren nicht mehr vor der Einreichung eines Zugangsgesuches abgeschreckt werden. Einige Teilnehmende<sup>27</sup> führen aus, dass damit nicht nur sichergestellt werde, dass ein Recht auf Zugang besteht, sondern die Gesuchsteller somit auch in der Lage seien, von diesem Recht wirksam Gebrauch zu machen. SRG SSR betont, dass es eine wichtige Regelung sei, damit die Medien ungeachtet ihrer Grösse nicht abgeschreckt werden und ihren Informationsauftrag wahrnehmen können. Impressum stimmt dem Prinzip der Kostenlosigkeit zu, da somit ungerechtfertigte Gebühren für die Medienschaffenden, welche eine zentrale Rolle bei der Information der Öffentlichkeit spielen würden, verhindert werden können.

Mehrere Teilnehmende<sup>28</sup> finden, dass die Einführung des Grundsatzes der Kostenlosigkeit begrüssenswert ist, damit eine einheitliche Gebührenpraxis der Departemente erreicht werden kann beziehungsweise verhindert werden kann, dass die jetzige ungleiche Gebührenpraxis bestehen bleibt.

Verschiedene Teilnehmende<sup>29</sup> weisen darauf hin, dass mit der Umkehrung des Grundprinzips die bereits heute gelebte Praxis, dass in 98% aller Fälle auf eine Erhebung von Gebühren

<sup>17</sup> BA, CP, Greenpeace, impressum, Öffentlichkeitsgesetz.ch, Pro Natura, SBV, SES, SGV, SGB, SRG SSR, SSM, syndicom, TI Schweiz, VCS, VSM.

<sup>18</sup> economieuisse, Swisssmechanic, Swissemem.

<sup>19</sup> SAV, SSV.

<sup>20</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, SGV, TI Schweiz, VCS.

<sup>21</sup> BA, CP.

<sup>22</sup> SBV.

<sup>23</sup> impressum, Öffentlichkeitsgesetz.ch, SGB, SRG SSR, SSM, syndicom, VSM.

<sup>24</sup> AG, BE, BL, NW, SH, glp, SVP, Öffentlichkeitsgesetz.ch, SGB, SSM, SRG SSR, syndicom, TI Schweiz.

<sup>25</sup> VD, ZG.

<sup>26</sup> AR, GL, GR, glp, SP, SVP, Öffentlichkeitsgesetz.ch, SBV, SGB, SRG SSR, SSM, syndicom.

<sup>27</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, VCS.

<sup>28</sup> AG, BL, SH, VD, ZG, Öffentlichkeitsgesetz.ch, SGV, SRG SSR.

<sup>29</sup> GL, LU, ZG, FDP, CP.

verzichtet wird, rechtlich umgesetzt werde. Impressum führt zusätzlich aus, dass damit eine Signalwirkung an die wenigen Stellen erfolgt, die Gebühren verlangen.

Einige Teilnehmende<sup>30</sup> finden, dass damit eine Harmonisierung mit anderen verwaltungsrechtlichen Informationsprozessen erreicht werde, die bereits heute prinzipiell kostenlos seien (z.B. Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten nach Art. 8 Abs. 5 des Bundesgesetzes über den Datenschutz<sup>31</sup>; Anspruch auf Akteneinsicht nach Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>32</sup>, Zugang gemäss Archivierungsgesetz<sup>33</sup>).

GL und impressum begrüßen die Einführung des Prinzips der Kostenlosigkeit unter anderem auch, da es der Regelung der meisten Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip kennen, entspreche.

AR weist darauf hin, dass für die Abkehr vom Grundsatz des kostenpflichtigen Zugangs auch die Tatsache spreche, dass heutzutage amtliche Dokumente meist digital verfasst würden und aufgrund ihrer leichteren Verfügbarkeit der Zeit- und Mittelaufwand für die Zugangsgewährung tendenziell geringer sei als beim Inkrafttreten des BGÖ im Jahre 2006.

Öffentlichkeitsprinzip.ch betont, dass die grundsätzliche Kostenlosigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten dem Verursacherprinzip nicht zuwiderlaufe, da es die Aufgabe der Verwaltung sei, die Öffentlichkeit über ihr Tun zu informieren und somit keine Sonderleistung darstelle, die es gesondert zu entgelten gälte.

#### 4.2.2 Ablehnende Bemerkungen

Einige Teilnehmende<sup>34</sup> sind der Ansicht, dass es keinen Regelungsbedarf gibt. So weist die CVP auf die Praxis der Bundesverwaltung hin, dass in den meisten Fällen auf die Erhebung der Gebühr verzichtet werde. Die FDP sieht ebenfalls keinen eigentlich zwingenden Handlungsbedarf, stimmt aber der Umkehr des Grundprinzips dennoch zu. Economiesuisse führt aus, dass sich die bestehende Regelung bewährt habe und dass das bestehende Recht ausreichende Flexibilität biete, da insbesondere für Gesuche mit geringem Aufwand bereits heute auf eine Gebühr verzichtet werden könne. GR stellt sich punkto Regelungsbedarf die Frage, ob der Bundesrat die einheitliche Praxis nicht auch auf dem Verordnungs- oder Weisungsweg erreichen könnte.

Einige Teilnehmende<sup>35</sup> erläutern, dass für sie keine Gründe ersichtlich seien, weshalb hier vom Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip abgewichen werden solle.

AI und economiesuisse finden, dass insbesondere die Kosten für aufwändige Abklärungen dem jeweiligen Verursacher und nicht der Allgemeinheit beziehungsweise dem Steuerzahler auferlegt werden sollten. Swissmechanic ist der Ansicht, dass der Gratis-Zugang falsche Signale setzt und zu einer Überbeanspruchung der Verwaltung und damit der Bundesfinanzen führt. Swissmem ist der Meinung, dass das BGÖ bereits heute durch die Bereitstellung einer nahtlosen Dokumentation zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung der Verwaltung führt und die Aufhebung des Gebührengrundsatzes deshalb nicht nachvollziehbar sei.

<sup>30</sup> AR, Öffentlichkeitsgesetz.ch, SGB, SSM, syndicom.

<sup>31</sup> DSG; SR 235.1.

<sup>32</sup> VwVG; SR 172.021.

<sup>33</sup> BGA; SR 152.1.

<sup>34</sup> CVP, economiesuisse, Swissmem.

<sup>35</sup> CVP, economiesuisse, Swissmem.

AI und Swissmem weisen darauf hin, dass beim Prinzip der Kostenlosigkeit die Gefahr bestehe, dass amtliche Dokumente aus Neugier oder reiner Schikane verlangt würden.

Swissmem merkt an, dass die Gebühren scheinbar nicht abschreckend wirken würden, da es ansonsten nicht eine stetig steigende Zahl von Einsichtsgesuchen gäbe.

### 4.3 Beurteilung von Art. 17 Abs. 2

#### 4.3.1 Zustimmungende Bemerkungen zum Vorschlag der Mehrheit inklusive Vorbehalte bzw. ablehnende Bemerkungen zum Vorschlag der Minderheit

Wie bereits in der Übersicht dargelegt, stimmen zahlreiche Teilnehmende grundsätzlich einem Ausnahmetatbestand vom Prinzip der Kostenlosigkeit zu. Jeweils ähnlich viele Teilnehmende sprechen sich für den Vorschlag der Mehrheit und der Minderheit aus. Einige Teilnehmende äussern zu gewissen Aspekten Vorbehalte.

Einige Teilnehmende<sup>36</sup> sind der Meinung, dass mit dem Vorschlag der Mehrheit einem Missbrauch durch exzessive Anwendung des Zugangsrechts vorgebeugt werden könne. Solche Missbräuche würden nicht nur zu hohen Aufwänden für die Verwaltung führen, sondern wirken sich auch kompromittierend auf legitime Zugangsgesuche aus. Damit die Gesetzesrevision aber nicht ins Gegenteil verkehrt werde, empfehle es sich, in der VBGÖ einen grosszügigen Stundenansatz festzulegen, unter welchem die Zugangsbegehren nach wie vor kostenlos seien. Der Vorschlag der Minderheit sei hingegen abzulehnen, da sich die Gebühren ansonsten wieder prohibitiv auswirken könnten.

FR betont, dass es wichtig sei, eine Maximalgebühr festzulegen, die so bescheiden wie möglich bleiben solle und man daher den Vorschlag der Mehrheit unterstütze.

NW spricht sich für den Vorschlag der Mehrheit aus, wobei der Betrag von CHF 2'000.00 zu tief angesetzt sei.

Die SP ist der Ansicht, dass es zur Verhinderung exzessiv hoher Gebühren und damit zur Gewährleistung von Rechtssicherheit für die potenziellen Gesuchstellenden wichtig sei, dass die maximale Gebührenhöhe von CHF 2'000.00 direkt im Gesetz festgeschrieben werde.

Die SVP führt aus, dass die Regelung einer ausnahmsweisen Gebührenerhebung angebracht sei, damit ein exzessiver Gebrauch vom kostenlosen Auskunftsrecht verhindert werden könne. Die Nennung einer Maximalgebühr im Gesetz werde aber begrüsst, damit auch umfassende Auskunftsbegehren erschwinglich blieben.

TI Schweiz begrüsst die Festlegung einer Maximalgebühr grundsätzlich, führt aber aus, dass der Betrag hoch sei und je nach Gesuchsteller/in abschreckend wirken könne. Gerade für Medienschaffende, neu aber auch für die Wissenschaft und die NGO, seien daher weiterhin Erlass- und Reduktionsmöglichkeiten vorzusehen, weshalb TI Schweiz einen ergänzenden Formulierungsvorschlag zum Vorschlag der Mehrheit macht.<sup>37</sup> Um die Gefahr einer weiterhin uneinheitlichen Praxis zu vermindern, solle die Gebührenerhebung auf wirkliche Extremsituationen beschränkt werden. Daher sollen mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Gebührenfreiheit so klar wie möglich im Gesetz und in den Erläuterungen dazu umrissen werden.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, VCS.

<sup>37</sup> Siehe Ziff. 5.1.

<sup>38</sup> Vgl. dazu Formulierungsvorschläge zum erläuternden Bericht auf S. 2 der Stellungnahme.

Der SGV findet, dass die Maximalgebühr im Gesetz zu verankern sei, da die Gebühren ansonsten ohne Weiteres durch den Bundesrat erhöht werden könnten.

#### **4.3.2 Zustimmende Bemerkungen zum Vorschlag der Minderheit inklusive Vorbehalte bzw. ablehnende Bemerkungen zum Vorschlag der Mehrheit**

Mehrere Teilnehmende<sup>39</sup> sind der Ansicht, dass die Maximalgebühr in der Verordnung und nicht im Gesetz zu regeln sei. Die Teilnehmenden begründen dies hauptsächlich damit, dass die Kompetenzen über die Gebührenfestlegung üblicherweise beim Bundesrat liegen würden beziehungsweise es die Aufgabe des Bundesrates sei, den Gebührentarif zu regeln. Gemäss GR sei in der Verordnung eine differenziertere Regelung möglich, die aufgrund von Praxiserfahrungen nötigenfalls auch leichter wieder angepasst werden könnte. TI, welcher die Höhe der Maximalgebühr von CHF 2'000.00 befürwortet, spricht sich ebenfalls für eine Regelung in der Verordnung aus, erwähnt aber zusätzlich, dass es allenfalls nützlich sein könnte, wenn dem Bundesrat im Vorentwurf Vorgaben zu den Anzahl Arbeitsstunden, bevor eine Gebühr verlangt wird sowie zum Stundenansatz gemacht würden.

Einige Teilnehmende<sup>40</sup> finden, dass auf die Einführung einer Maximalgebühr verzichtet werden sollte, damit nicht eine übermässige Inanspruchnahme der Verwaltung resultiere.

Gemäss BE zeigten die im erläuternden Bericht zitierten Gerichtsfälle, dass die verhältnismässigen Kosten für ein Zugangsgesuch die vorgeschlagene Maximalgebühr von CHF 2'000.00 teilweise um ein Vielfaches übersteigen würden. Die Maximalgebühr sei daher zu starr und nicht geeignet für besonders aufwändige Fälle. ZG weist darauf hin, dass die eigene Erfahrung gezeigt habe, dass die Verankerung einer Maximalgebühr zu störenden Ergebnissen bei ausserordentlich umfangreichen Zugangsgesuchen führen könne. Daher schlägt ZG eine differenzierte Gebührenregelung in der VBGÖ vor, in welcher nebst der Maximalgebühr von CHF 2'000.00 bei besonders aufwändigen Gesuchen eine weitere Schwelle eingeführt würde, wonach bei ausserordentlich umfangreichen und aufwändigen Gesuchen eine kosten deckende Gebühr verlangt werden könnte.

BL ist der Meinung, dass eine Maximalgebühr nicht sachgerecht sei. Sofern der Arbeitsaufwand über eine in der Verordnung festzulegende Anzahl kostenloser Arbeitsstunden hinausgehe, sei dieser unbeschränkt abzugelten. Vergleichbarer Ansicht ist auch GL, welcher ausführt, dass die Begrenzung der Gebühren durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügend sei.

Die BA begrüsst die mit der Änderung einhergehende Klärung der Kriterien der Gebührenerhebung. Wichtig sei dabei insbesondere die Festlegung des Kriteriums der konkret investierten Bearbeitungszeit in der VBGÖ. In diesem Zusammenhang überzeugten auch die Argumente der Messbarkeit und Nachvollziehbarkeit, welchen gegenüber dem Kriterium des öffentlichen Interesses Vorrang zu geben ist. Mit dem Ausnahmetatbestand werde ferner dem Verhältnismässigkeits- und dem Verursacherprinzip Rechnung getragen. Gemäss BA ist der Vorschlag der Mehrheit aber abzulehnen, da der Handlungsspielraum, um exzessiven Einsichtsgesuchen angemessen zu begegnen, durch die Maximalgebühr unnötig eingeschränkt werde.

CP ist der Ansicht, dass hohe Arbeitsaufwände durch Zugangsgesuche, die von Privatpersonen verlangt werden, nicht dem Steuerzahler auferlegt werden sollten und daher auf eine Ma-

---

<sup>39</sup> BE, LU, TG, VD, CVP, FDP, glp.

<sup>40</sup> GE, ZG, CVP, CP.

ximalgebühr zu verzichten sei. Es stellt weiter die Frage in den Raum, ob nicht auch bei multiplen Gesuchen derselben Person, die erst in ihrer Gesamtheit aufwändig werden, eine Gebühr verlangt werden sollte.

### 4.3.3 Ablehnende Bemerkungen zur generellen Regelung eines Ausnahmetatbestands

Verschiedene Teilnehmende<sup>41</sup> merkten an, dass durch das Vorsehen einer Ausnahmeregelung die Gefahr einer ungleichen Gebührenpraxis bestehen bleibe. Selbst mit einer Maximalgebühr von CHF 2'000.00 würden nur extreme Gebührenausswüchse verhindert. Es sei vorzusehen, dass Gebühren nur in absoluten Ausnahmefällen verlangt werden können. Dabei sei die Grenze dort zu ziehen, wo der Geschäftsgang übermässig behindert bzw. nahezu lahmgelegt wird. Öffentlichkeitsgesetz.ch weist ferner darauf hin, dass sich aus der Ausnahmeregelung ergeben müsse, dass nur die direkten Aufwände für die Zugangsgewährung aufgerechnet werden können, wie etwa die Schwärzung des Dokuments, nicht aber beispielsweise die rechtliche Beurteilung durch die Behörde, da es die Aufgabe der Behörde sei, die Gesetze zu kennen. Die Teilnehmenden weisen auf den von Öffentlichkeitsgesetz.ch erarbeiteten Formulierungsvorschlag hin.<sup>42</sup>

Impressum ist der Ansicht, dass der Ausnahmetatbestand mit dem Kriterium der besonders aufwändigen Beurteilung aufgrund seines inhärent prohibitiven Charakters das Recht auf Zugang in Gefahr bringt, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass selbst Behörden, die bisher keine Gebühren verlangt haben, die Ausnahme zur Regel machen könnten. Weiter sei nicht ersichtlich weshalb das Kriterium des Arbeitsaufwandes mit der Begründung beibehalten würde, dass es messbarer sei als das Kriterium des öffentlichen Interesses. So basiere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Einschränkung der Grundrechte auch auf der Existenz eines öffentlichen Interesses, darum sei nicht verständlich, weshalb die Prüfung eines öffentlichen Interesses bei der Anwendung des BGÖ unterbleiben solle. So sei bei Anträgen der Medien von einem öffentlichen Interesse auszugehen und diese seien daher von Gebühren zu befreien. Daher sei Art. 17. Abs. 2 zu streichen oder der Formulierungsvorschlag von Öffentlichkeitsgesetz.ch zu unterstützen.

Die SRG findet das Anliegen, dass mit der Ausnahmebestimmung verhindert werden solle, dass die Bürgerinnen und Bürger die Dienststellen des Bundes in exzessiver Weise in Anspruch nehmen, grundsätzlich nachvollziehbar, weist aber darauf hin, dass gerade bei den Medienschaffenden nicht von einer exzessiven Ausübung auszugehen sei. Der Vorschlag der Minderheit und auch jener der Mehrheit seien abzulehnen, da somit noch immer Unterschiede in der Gebührenpraxis bestehen blieben und willkürliche Gebührenerhebe erlassen werden könnten. Falls am Prinzip einer ausnahmsweisen Gebührenerhebung festgehalten werde, sei die Einführung des Kriteriums des "öffentlichen Interesses" gemäss Wortlaut der parlamentarischen Initiative vorzusehen, da auch das Bundesgericht bei der Gebührenbefreiung bzw. -reduktion von Medienschaffenden auf das öffentliche Interesse abstelle (siehe Formulierungsvorschlag Ziff. 5.3).

## 4.4 Beurteilung von Art. 17 Abs. 3

Verschiedene Teilnehmende<sup>43</sup> befürworten, dass das Schlichtungsverfahren und das Verfahren auf Erlass einer Verfügung weiterhin kostenlos bleiben soll, da sich die Kostenlosigkeit dieser Verfahren bewährt hätten. Weiter seien alternative Methoden zur Konfliktlösung, wie

<sup>41</sup> Öffentlichkeitsgesetz.ch, SGB, SSM, syndicom, VSM.

<sup>42</sup> Siehe Ziff. 5.2.

<sup>43</sup> impressum, Öffentlichkeitsgesetz.ch, SGB, SSM, syndicom, VSM.

das Schlichtungsverfahren zu fördern, da sie auch helfen würden, Gerichtsverfahren zu vermeiden und die Gerichte und Verwaltung zu entlasten.

#### 4.5 Andere Bemerkungen

Mehrere Kantone<sup>44</sup> weisen darauf hin, dass in ihrer Gesetzgebung über das Öffentlichkeitsprinzip bereits der Grundsatz der Kostenlosigkeit gelte. Einige Kantone<sup>45</sup> kennen den Grundsatz der Gebührenerhebung, wobei SG ausführt, dass es sich um eine "Kann-Bestimmung" handle, von der sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werde und ZH weist darauf hin, dass der Grundsatz der Kostenlosigkeit ebenfalls zur Diskussion gestellt werde.

Einige Teilnehmende<sup>46</sup> weisen darauf hin, dass nicht nur Gebühren prohibitiv wirken könnten, sondern auch die Dauer für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs. Die in Art. 12 BGÖ klar formulierte Frist werde häufig deutlich überschritten, daher brauche es in dieser Hinsicht eine verstärkte Kontrolle durch die zuständige Aufsichtsbehörde. Weiter seien gewisse Behörden bei heikleren oder politisch brisanten Entscheiden dazu übergegangen, auf das Erstellen amtlicher Dokumente gänzlich zu verzichten beziehungsweise in Abrede zu stellen, dass solche existierten. Dies widerspreche diametral der Forderung des Gesetzes nach mehr Transparenz, weshalb der Gesetzgeber aktiv werden müsse und allenfalls allgemeingültige Vorgaben erarbeitet werden sollten.

### 5 Formulierungsvorschläge zum Text von Art. 17 Abs. 2

#### 5.1 Formulierungsvorschlag von TI Schweiz

Art. 17 Abs. 2 «*Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung durch die Behörde erfordert. Die Gebühr darf dabei maximal 2000 Franken betragen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten, den Gebührentarif nach Aufwand und den Erlass oder die Reduktion der Gebühren fest.*»

#### 5.2 Formulierungsvorschlag von Öffentlichkeitsgesetz.ch

Art. 17 Abs. 2 «*Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige, den Behörden nicht zumutbare Bearbeitung erfordert, die in einem Missverhältnis zum öffentlichen Interesse an den verlangten Dokumenten steht. Die Gebühr für direkte Aufwände des Dokumentenzugangs darf maximal 2000 Franken betragen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand fest.*»

#### 5.3 Formulierungsvorschlag von SRG SSR

Art. 17 Abs.2 «*Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordert, die in keinem vertretbaren Verhältnis zum öffentlichen Interesse an den verlangten Dokumenten steht. Die Gebühr darf dabei maximal 2000 Franken betragen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand fest.*»

### 6 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren<sup>47</sup> sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und nach Kenntnisnahme durch das Parlament der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Diese Dokumente sind in elektronischer

<sup>44</sup> BE, BL, FR, GL (Gesetzesentwurf), NE/JU, SO, TI, VD, VS, ZG.

<sup>45</sup> AI, SG, ZH.

<sup>46</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, VCS.

<sup>47</sup> SR 172.061

Form auf der Internetseite der Bundeskanzlei zugänglich. Ebenfalls auf der erwähnten Seite können die vollständigen Stellungnahmen eingesehen werden (Artikel 16 der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005<sup>48</sup>).

**Verzeichnis der Eingaben**  
**Liste des organismes ayant répondu**  
**Elenco dei partecipanti**

**Kantone / Cantons / Cantoni**

<b>AG</b>	Aargau / Argovie / Argovia
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
<b>BE</b>	Bern / Berne / Berna
<b>BL</b>	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
<b>FR</b>	Freiburg / Fribourg / Friburgo
<b>GE</b>	Genf / Genève / Ginevra
<b>GL</b>	Glarus / Glaris / Glarona
<b>GR</b>	Graubünden / Grisons / Grigioni
<b>LU</b>	Luzern / Lucerne / Lucerna
<b>NW</b>	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
<b>SH</b>	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
<b>SO</b>	Solothurn / Soleure / Soletta
<b>TG</b>	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
<b>TI</b>	Tessin / Ticino
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt / Vaud
<b>VS</b>	Wallis / Valais / Vallese
<b>ZG</b>	Zug / Zoug / Zugo

**Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

<b>CVP</b>	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD
<b>FDP</b>	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
<b>glp</b>	Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl
<b>SP</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS

<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC
------------	--

**Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati**

<b>BA</b>	Bundesanwaltschaft Ministère public de la Confédération Ministero pubblico della Confederazione
<b>CP</b>	Centre patronal
<b>economiesuisse</b>	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss Business Federation
<b>Greenpeace</b>	Greenpeace
<b>impressum</b>	Die Schweizer JournalistInnen Les journalistes suisses I giornalisti svizzeri
<b>Öffentlichkeits- gesetz.ch</b>	Öffentlichkeitsgesetz.ch Loitransparence.ch Leggetrasparenza.ch
<b>Pro Natura</b>	Pro Natura
<b>SBV</b>	Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)
<b>SES</b>	Schweizerische Energie-Stiftung Fondation suisse de l'énergie
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband SGV Union suisse des arts et métiers USAM Unione svizzera delle arti e mestieri USAM
<b>SRG SSR</b>	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft Société suisse de radiodiffusion et télévision Società svizzera di radiotelevisione
<b>SSM</b>	Schweizer Syndikat Medienschaffender Syndicat suisse des mass media Sindacato svizzero dei mass media
<b>Swissmechanic</b>	Schweizerischer Verband mechanisch-technischer Betriebe Association suisse d'entreprises mécaniques et techniques Associazione svizzera delle imprese meccaniche e tecniche
<b>SWISSMEM</b>	SWISSMEM
<b>syndicom</b>	Gewerkschaft Medien und Kommunikation Syndicat des médias et de la communication Sindacato dei media e della comunicazione

<b>TI Schweiz</b> (freie Abkürzung)	Transparency International Schweiz Transparency International Suisse Transparency International Svizzera
<b>VCS</b>	Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) Association transports et environnement (ATE) Associazione traffico e ambiente (ATA)
<b>VSM</b>	Verband Schweizer Medien Médias Suisses Stampa Svizzera Swiss Media

**Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere**

- Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
- Neuenburg / Neuchâtel
- Obwalden / Obwald / Obvaldo
- St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
- Schwyz / Svitto
- Zürich / Zurich / Zurigo
- Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV  
Union patronale suisse UPS  
Unione svizzera degli imprenditori USI
- Schweizerischer Städteverband SSV  
Union des villes suisses UVS  
Unione delle città svizzere UCS