

Argumentarium zur Gebührenregelung in der Bundesverwaltung

Das nachstehende Argumentarium erläutert den Standpunkt der investigativen Journalistinnen und Journalisten der Schweiz und legt die Gründe dar, weshalb die Vereine [Öffentlichkeitsgesetz.ch](https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch) und [investigativ.ch](https://www.investigativ.ch) dringend empfehlen, die parlamentarische Initiative [16.432](#) «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung» anzunehmen.

Ausgangslage

Seit 2006 sind die Dokumente der Bundesverwaltung öffentlich zugänglich. Dies ist im [Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung](#) (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) festgehalten. Das BGÖ gilt für die Bundesverwaltung, bestimmte Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, und die Parlamentsdienste (Art. 2 Abs. 1 BGÖ). Die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) sind dagegen dem BGÖ nicht unterstellt (Art. 2 Abs. 2 BGÖ). Der Bundesrat kann gemäss Art. 2 Abs. 3 BGÖ weitere Einheiten der Bundesverwaltung vom Geltungsbereich des BGÖ ausnehmen; darauf hat er aber bisher verzichtet. Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ihre Unterstellung unter das BGÖ anfänglich ablehnte, aber aufgrund einer grundsätzlich positiven Gesamtbilanz der bisherigen Umsetzung des BGÖ nun darauf verzichtet, eine Ausnahmeregelung in Bezug auf das BGÖ zu beantragen.

Art. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes: «Dieses Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet.»

Inzwischen hat sich das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes zu einem wichtigen Recherchemittel für Medienschaffende entwickelt. Seit 2016 hat sich die Zahl der journalistischen Beiträge, die mit einem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes oder eines Kantons realisiert wurden, verfünffacht. Dabei wurden auch **wichtige Dysfunktionen der Verwaltung aufgedeckt**, wie beispielsweise die Korruptionsaffäre im Seco, Spesen-Exzesse bei der Armee oder Fehleinschätzungen der Corona-Taskforce zu Beginn der Pandemie im Februar 2020.

Seit das BGÖ in Kraft ist, war die Gebührenerhebung ein häufiger Streitpunkt. Das BGÖ legt in Art. 17 fest, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr zu erheben ist. Keine Gebühren werden für die Bearbeitung eines Gesuchs von geringem Aufwand, für das Schlichtungsverfahren und für das Verfahren auf Erlass einer Verfügung erhoben. **Einzelne Verwaltungseinheiten haben in der Vergangenheit abschreckend hohe Gebühren verlangt. Dies hat Recherchen verhindert.** Neu soll die Einsicht in amtliche Dokumente deshalb grundsätzlich kostenlos sein. Der Bundesrat [unterstützt die Vorlage](#), welche die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) aufgrund der parlamentarischen Initiative 16.432 «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung» ausgearbeitet hat. Diese wurde mit einer klaren Mehrheit (16 zu 4 Stimmen) von der SPK-N angenommen.

Die Vorlage im Detail

Von einigen Verwaltungsstellen wurden in der Vergangenheit immer wieder **Gebühren gezielt als Zugangshindernis eingesetzt**, was dem Geist des Öffentlichkeitsgesetzes widerspricht. Mit Zugangsgebühren von mehreren Hundert Franken konfrontierte Bürgerinnen, Bürger oder Medienschaffende ziehen ihre Gesuche in der Regel zurück. In Gebühren-Streitfällen, die vor die Schlichtungsstelle des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), vor das Bundesverwaltungsgericht oder das Bundesgericht gebracht wurden, wurde die Verwaltung deswegen immer wieder kritisiert.

Deshalb soll die rechtliche Grundlage so geändert werden, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel keine Gebühr mehr erhoben wird und dass nur in begründeten Ausnahmefällen, wenn der Aufwand der Verwaltung in keinem vertretbaren Verhältnis zum öffentlichen Interesse steht, eine Gebühr für den Zugang zu amtlichen Dokumenten erhoben wird.

Öffentlichkeitsgesetz.ch und investigativ.ch empfiehlt aus 7 Gründen eine Annahme

Der Verein für die konsequente Umsetzung des schweizerischen Öffentlichkeitsgesetzes sowie das nationale Recherche-Netzwerk investigativer Medienschaffenden setzt sich für Transparenz und Medienfreiheit ein. Folgende sieben Gründe sprechen aus unserer Sicht für eine Annahme.

1) Ein transparenter Zugang zu Dokumenten entspricht dem Willen der Gesetzgeber

Die Öffentlichkeit muss einsehen können, wie die Verwaltung funktioniert, und soll Missstände aufdecken können. **Eine Gebührenerhebung widerspricht dem Willen der Gesetzgeber und verhindert die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes.** Die Verwaltung kann über Gebühren erreichen, dass über ein Thema nicht berichtet wird. Mit dem Öffentlichkeitsgesetz als solide Basis wurden sehr gute Erfahrungen gemacht, nun geht es darum, die letzten Hürden für eine transparente Verwaltung zu beseitigen. Dies ist wichtig, damit die Medien ihre Rolle als «Watchdog» ausführen und so zum Funktionieren einer Demokratie beitragen können.

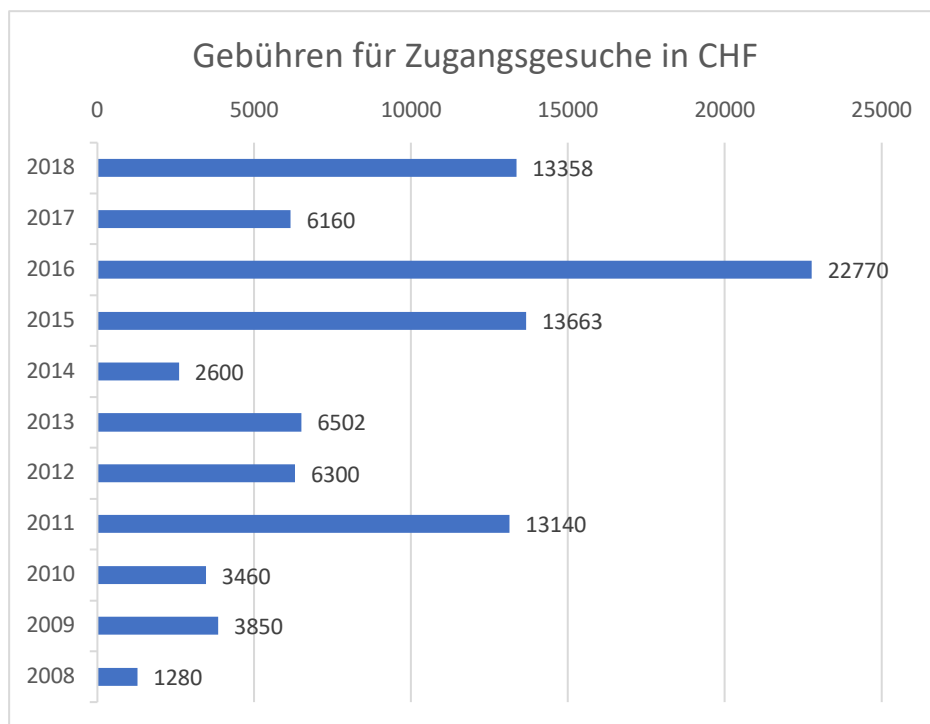
2) In der Praxis hindern auch kleine Gebührenforderungen die Transparenz sehr wohl

Die Redaktionen sind gemäss Experten in der Regel nur dann bereit, für eine Information finanzielle Ressourcen aufzuwenden, wenn sich daraus höchstwahrscheinlich eine spannende Geschichte ergibt. Das kommt in der [Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes](#) zum Ausdruck. Nebst den Fristen der Gesuchsbearbeitung und der Dauer des Schlichtungsverfahrens werden insbesondere die Gebühren als **hohe Hürde** für den Zugang zu Dokumenten wahrgenommen. Insbesondere für lokale und kleine Medien sind diese Kosten nicht tragbar. **Das Bundesgericht hielt 2013 in einem Entscheid fest, dass selbst eine geringe Gebühr von 100 oder 200 Franken abschreckend wirkt und Transparenz**

verhindert. Das gilt umso mehr, wenn beispielsweise eine Journalistin nicht im Voraus weiss, ob sie das verlangte Dokument tatsächlich verwenden kann. Medienschaffende können ihre Kontrollaufgabe also nur dann permanent und wirksam erfüllen, wenn sie grundsätzlich einen kostenlosen Zugang zu Verwaltungsdokumenten haben, da sich selbst im Einzelfall geringe Gebühren zu Beträgen summieren, welche von den Redaktionen nicht mehr aufgebracht werden wollen.

3) Eine Aufhebung der Gebühren führt nicht zu einer Einnahmenbusse beim Bund

In der Praxis werden lediglich **von einer Minderheit der Behörden** für den Zugang zu amtlichen Dokumenten Gebühren erhoben, wie dies gemäss BGÖ vorgesehen ist. Eine Aufhebung der Gebühren würde somit nicht zu einem hohen Verlust von Einnahmen führen: Laut dem EDÖB haben die Behörden im Geschäftsjahr 2018 nur bei 2,6 Prozent aller Gesuche Gebühren erhoben; sie beliefen sich zusammen auf 13'358 Franken (**durchschnittlich 785 Franken pro Gesuch**). In den vergangenen Jahren waren die verlangten Gebührenbeträge meistens kleiner. Diese ausfallenden Einnahmen sind somit vernachlässigbar.



Die Praxis der Gebührenerhebung in der Verwaltung ist **äusserst uneinheitlich**. Massgebend dafür scheinen einerseits grundsätzliche Einstellungen der Behörden dazu zu sein, ob Gebühren erhoben werden sollen, und andererseits bestehen in einzelnen Behörden praktische Hindernisse, die die Gebührenerhebung aufwändig machen. Wenn es von der Grosszügigkeit einer Behörde abhängt, ob ein Gesuch gebührenfrei beantwortet wird oder nicht, und wenn die meisten Behörden gar keine, manche aber regelmässig und mitunter hohe Gebühren verlangen, dann sind diese **ein Instrument der Willkür**.

4) Eine Aufhebung der Gebühren führt nicht zu einer Zunahme von Anfragen und Kosten

Das Öffentlichkeitsgesetz wird nur in Anspruch genommen, wenn die Recherchen einer Journalistin oder eines Journalisten Hinweise darauf geben, dass eine Weiterverfolgung der Thematik wichtig ist. **Medienschaffende stellen in der Regel keine Zugangsgesuche, wenn Informationen auch auf anderem (leichteren) Weg erhältlich sind**, beispielsweise über ein Hintergrundgespräch oder über eine Medienstelle. Was den Aufwand bezüglich «hartnäckigen» Bürgerinnen und Bürgern betrifft, ist zu sagen, dass für die Verwaltung mit oder ohne Öffentlichkeitsgesetz ein Aufwand anfällt. **Die Arbeit der Öffentlichkeit und einzelnen insistierenden Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, ist Teil der Aufgabe der Verwaltung.** Die Verwaltung ist gehalten, ihre Arbeit zu dokumentieren. Ist die zur Verfügungstellung entsprechender Dokumente nur mit grossem Aufwand möglich, sollte viel eher die Organisation innerhalb der Verwaltung optimiert werden, da dies keine Sonderleistung der Behörde darstellt, sondern zu deren Kernaufgaben gehört.

5) In Ausnahmefällen können Gebühren erhoben werden

Lediglich wenn ein Zugangsgesuch eine **sehr aufwändige Bearbeitung** durch die Behörden erfordert, soll von einem Zugangsgesuchsteller Geld verlangt werden können. Dabei darf der Betrag von **2000 Franken** aber nicht überschritten werden. Dieser Höchstwert wurde laut einer Mitteilung der Kommission mit 13 zu 8 Stimmen beschlossen. Eine Minderheit beantragte, keinen Höchstwert festzuschreiben. Mit der ausnahmsweisen Gebühr soll verhindert werden, «dass Bürgerinnen und Bürger in exzessiver Weise Dienststellen des Bundes in Anspruch nehmen». Dieses Anliegen ist im Grunde legitim, wenn auch kein Fall einer «exzessiven» Beanspruchung der Behörde durch ein Zugangsgesuch bekannt ist.

6) Auch die Kantone haben sich für Gebührenbefreiung ausgesprochen

In der Vernehmlassung zum Öffentlichkeitsgesetz haben sich **fast alle Kantone für eine Gebührenbefreiung ausgesprochen**. Im Zürcher Kantonsrat ist aktuell die parlamentarische Initiative [«Weniger Hürden beim Öffentlichkeitsprinzip»](#) hängig. Die Kommission des Zürcher Kantonsparlaments hat sich ebenfalls mehrheitlich für einen **grundsätzlich kostenlosen Zugang** zu Behördendokumenten ausgesprochen. Die in Zürich diskutierte Regelung lautet ähnlich wie die jetzt vorgeschlagene Bundesregelung.

7) Der Vorstoss wird von einer breiten Medienallianz unterstützt

Die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetz ist nicht nur für grosse Medienhäusern mit eigenen Abteilungen für investigativen Journalismus wichtig, sondern auch für regionale und lokale Redaktionen, unabhängige Medien sowie freie Medienschaffende. **Zahlreiche Branchenverbände und journalistische Organisationen unterstützen eine Annahme der Gebührenaufhebung (s. Website oeffentlichkeitsgesetz.ch)**. Für den Bund geht nicht um viel Geld, im Alltag der Medienschaffenden macht dies allerdings einen grossen Unterschied aus.