



Bern, 29. September 2023

Änderung der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

Erläuternder Bericht



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Parlamentarische Initiative 16.432	3
1.2	Änderung vom 30. September 2022 des Öffentlichkeitsgesetzes	3
2	Grundzüge der Vorlage	4
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5
4	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	10
5	Rechtliche Aspekte.....	11
6	Inkrafttreten.....	11

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Initiative 16.432

Mit der am 27. April 2016 eingereichten parlamentarischen Initiative 16.432 «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung» verlangte Nationalrätin Edith Graf-Litscher, die gesetzlichen Grundlagen so zu ändern, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung in der Regel keine Gebühren mehr erhoben werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen soll für die Bereitstellung und Aushändigung von amtlichen Dokumenten eine Gebühr in Rechnung gestellt werden können.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) gab der parlamentarischen Initiative am 20. Oktober 2016 Folge. Am 13. Januar 2017 stimmte die ständerrätliche Schwesterkommission diesem Beschluss zu. Allerdings sistierte die SPK-N am 24. März 2017 die Ausarbeitung der Vorlage, um die damaligen Arbeiten des Bundesrates bzw. des EJPD zu einer Revision des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ)¹ abzuwarten und das Anliegen der Kostenlosigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten dort einzubringen. Die Frist zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 16.432 wurde vom Nationalrat am 22. März 2019 bis zur Frühjahrs-session 2021 verlängert.² Am 15. Mai 2019 informierte der Bundesrat darüber, dass er vorerst auf eine Revision des BGÖ verzichte. In der Folge erteilte die SPK-N ihrem Sekretariat den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung einen Vorentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 16.432 auszuarbeiten. Die Kommission nahm am 13. Februar 2020 die Detailberatung vor und schickte den Vorentwurf in die Vernehmlassung. Die Vernehmlassung dauerte vom 14. Februar 2020 bis am 27. Mai 2020. Am 15. Oktober 2020 nahm die SPK-N Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen und verabschiedete das Geschäft zuhanden des Nationalrates.³ Der Bundesrat nahm am 11. Dezember 2020 Stellung.⁴

Die parlamentarische Beratung der Vorlage dauerte von März 2021 bis September 2022. In der Schlussabstimmung vom 30. September 2022 wurde das Geschäft von beiden Räten verabschiedet.⁵ Die Referendumsfrist lief am 19. Januar 2023 unbenutzt ab.

1.2 Änderung vom 30. September 2022 des Öffentlichkeitsgesetzes

Die vom Parlament am 30. September 2022 beschlossene Änderung des BGÖ (nBGÖ) sieht einen Paradigmenwechsel vor: Nicht mehr die Erhebung von Gebühren soll die Regel darstellen. Stattdessen wird in Artikel 17 Absatz 1 nBGÖ der Grundsatz

¹ SR 152.3

² AB 2019 N 577

³ BBl 2020 8657

⁴ BBl 2020 9681

⁵ BBl 2022 2408

des kostenlosen Zugangs zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung verankert. Damit soll den Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu amtlichen Dokumenten erleichtert und eine prohibitive Gebührenerhebung verhindert werden. Artikel 17 Absatz 2 erster Satz nBGÖ regelt die einzige Ausnahme von der Kostenlosigkeit: Eine Gebühr kann nur dann verlangt werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwendige Bearbeitung durch die Behörde erfordert. In diesem Fall muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller vorgängig über die Absicht der Behörde, eine Gebühr zu erheben, sowie über die Höhe dieser Gebühr informiert werden (Art. 17 Abs. 2 dritter Satz nBGÖ).

Artikel 17 Absatz 2 zweiter Satz nBGÖ beauftragt den Bundesrat, die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand festzulegen. Dieser Auftrag wird im Bericht der SPK-N zur parlamentarischen Initiative 16.432 konkretisiert: Danach soll der Bundesrat in der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ)⁶ regeln, ab welcher Anzahl Arbeitsstunden für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs ein besonderer Aufwand erforderlich ist und deshalb eine Gebühr in Betracht gezogen werden kann. Ausserdem soll der Bundesrat den Stundenansatz für die Arbeitszeit über dem Schwellenwert, ab welchem eine Gebühr in Rechnung gestellt werden kann, festlegen. Auf diese Weise soll die ausnahmsweise Gebührenerhebung an ein objektives Kriterium – nämlich die investierte Bearbeitungszeit – gebunden werden.⁷ Die übrigen Bestimmungen des 5. Abschnitts der VBGÖ über die Gebühren (Art. 14–16 VBGÖ sowie Anhang 1) sollen möglichst unverändert beibehalten werden, aber nur noch auf diejenigen Fälle beschränkt sein, in denen für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs ausnahmsweise eine Gebühr verlangt wird.⁸

Das Übergangsrecht wird in Artikel 23a nBGÖ geregelt: Auf Gesuche, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des BGÖ hängig sind, findet das bisherige Recht Anwendung. Es ist keine Rückwirkung vorgesehen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage passt die Gebührenregelung in der VBGÖ (5. Abschnitt; Art. 14–16 VBGÖ) an den Grundsatz des kostenlosen Zugangs zu amtlichen Dokumenten an. Dabei werden die meisten Bestimmungen nur leicht geändert. Sie finden allerdings nur noch Anwendung, wenn ausnahmsweise eine Gebühr erhoben wird, weil ein Zugangsgesuch eine besonders aufwendige Bearbeitung erfordert. Artikel 14 Absatz 1 erster Satz nVBGÖ legt neu fest, dass ein besonderer Aufwand dann vorliegt, wenn die Behörde für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs mehr als 8 Arbeitsstunden benötigt. Für die Arbeitszeit, die über diesem Schwellenwert liegt, können der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller 100 Franken pro Stunde in Rechnung gestellt werden (Art. 14 Abs. 1 zweiter Satz nVBGÖ und Art. 16 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2 VBGÖ). Wie bisher regelt die VBGÖ verschiedene Möglichkeiten, die Gebühren zu erlassen oder zu reduzieren (Art. 15 VBGÖ). Leichte Änderungen erfährt die Bestimmung zur Reduktion

⁶ SR 152.31

⁷ Bericht der SPK-N vom 15. Oktober 2020 zur parlamentarischen Initiative 16.432 «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung», BBl 2020 8657, 8664 ff.

⁸ Bericht der SPK-N vom 15. Oktober 2020 zur parlamentarischen Initiative 16.432 «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung», BBl 2020 8657, 8667.

der Gebühren gegenüber Medienschaffenden: Der zweite Satz von Artikel 15 Absatz 4 VBGÖ, wonach bei einem besonders aufwendigen Zugangsgesuch auf die Gebührenreduktion um mindestens 50 Prozent für Medienschaffende verzichtet werden kann, wird gestrichen. Denn ein besonderer Aufwand ist neu die Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine Gebühr erhoben werden kann. Soweit die VBGÖ keine speziellen Regelungen enthält, kommt auch inskünftig die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004⁹ (AllgGebV) zur Anwendung (Art. 14 Abs. 2 nVBGÖ). Zur Stärkung der Transparenz über die Gebührenerhebung müssen die Behörden dem EDÖB jährlich nicht nur den Gesamtbetrag der für den Zugang zu amtlichen Dokumenten einverlangten Gebühren melden, sondern auch die Anzahl Fälle, in denen eine Gebühr erhoben wurde (Art. 21 Bst. c nVBGÖ). Mit diesen Anpassungen trägt die Vorlage dem Willen des Gesetzgebers Rechnung, dass die Erhebung von Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung nur noch unter qualifizierten Umständen in Frage kommt.

Des Weiteren wird die Vorlage genutzt, um in der VBGÖ einige redaktionelle Verbesserungen vorzunehmen, insbesondere um die drei Sprachfassungen besser aufeinander abzustimmen.

Ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der VBGÖ wurde nicht durchgeführt, da keine der Voraussetzungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d und e des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁰ erfüllt sind. Faktisch werden in der Bundesverwaltung bereits heute für Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten nur ausnahmsweise Gebühren erhoben (vgl. nachfolgend Ziff. 4). Ausserdem hat der Gesetzgeber im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.432 klare und konkrete Vorgaben an die Ausführungsbestimmungen gemacht (vgl. dazu Ziff. 1.2).

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 6 Sachüberschrift und Abs. 2 Bst. a

Die Änderung der Sachüberschrift betrifft nur den französischen Text. Es wird ein Fehler in der aktuellen Sachüberschrift beseitigt, da diese, anders als in der deutschen und italienischen Fassung, die vorzunehmende Interessenabwägung nicht wiedergibt.

Die Anpassung in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a nVBGÖ betrifft nur den italienischen Text. Sie soll sprachliche Ungenauigkeiten korrigieren, damit der Inhalt der deutschen und französischen Fassung entspricht.

Art. 11 Abs. 3

Die Änderung betrifft nur den französischen Text und korrigiert einen fehlerhaften Tatbestand. Der aktuelle französische Text erwähnt den Fall, in welchem die Federführung mehreren Behörden zugewiesen ist («plusieurs autorités sont en charge de

⁹ SR 172.041.1

¹⁰ SR 172.061

l'affaire»). Dieser Absatz bezieht sich jedoch auf die Konstellation, in welcher die Federführung keiner Behörde zugewiesen ist, so wie es auch in der deutschen und italienischen Fassung festgehalten ist.

Art. 12b Abs. 3

Die Änderung betrifft nur den deutschen Text. In der aktuellen Fassung bezieht sich der Ausdruck «erledigt» auf den Schlichtungsantrag. Die Formulierung sollte aber ausdrücken, dass der Schlichtungsantrag als zurückgezogen gilt und das Schlichtungsverfahren abgeschrieben wird, wie es in der französischen und italienischen Sprachfassung der Fall ist.

Art. 14 Grundsätze

Der 5. Abschnitt der VBGÖ (Art. 14–16 VBGÖ) regelt die Gebühren und ist an den Wechsel vom Grundsatz der Gebührenpflicht zum Grundsatz des kostenlosen Zugangs zu amtlichen Dokumenten anzupassen.

Zu Beginn des 5. Abschnitts der VBGÖ wird in Artikel 14 nVBGÖ festgelegt, wann eine besonders aufwendige Bearbeitung des Zugangsgesuchs vorliegt. Denn nur in diesem Fall dürfen überhaupt Gebühren erhoben werden und kommen die Artikel 14–16 VBGÖ zur Anwendung.

Im Bericht der SPK-N zur parlamentarischen Initiative 16.432 wird der Bundesrat beauftragt, die besonders aufwendige Bearbeitung eines Zugangsgesuchs am Kriterium der investierten Arbeitsstunden zu messen. Damit soll die ausnahmsweise Gebührenerhebung an ein objektives Element geknüpft werden, welches zu einer einheitlichen Praxis in der Bundesverwaltung beiträgt und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar macht, ab wann beim Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Kosten zu rechnen ist.¹¹

Vor diesem Hintergrund sieht der neue Artikel 14 Absatz 1 erster Satz nVBGÖ vor, dass Gebühren erhoben werden können, wenn die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs durch die Behörde mehr als 8 Stunden Arbeitsaufwand erfordert. Entsprechend dem Wortlaut von Artikel 17 Absatz 2 erster Satz nBGÖ ist die Bestimmung als Kann-Vorschrift formuliert. Die Festlegung des Schwellenwerts für die Gebührenerhebung von 8 Arbeitsstunden basiert auf folgenden Überlegungen:

- In der Beratung zur Änderung von Artikel 17 BGÖ hat das Parlament klar zum Ausdruck gebracht, dass sich Gebühren für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs inskünftig nur noch in Ausnahmefällen rechtfertigen. Der Gesetzgeber erwartet, dass der Bundesrat die ausnahmsweise Gebührenerhebung zurückhaltend gestaltet und den Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht mittels Gebühren erschwert.¹²
- Gemäss dem Tätigkeitsbericht 2022/2023 des EDÖB haben die Bundesbehörden für das Jahr 2022 einen Zeitaufwand von 5 404 Stunden für die Bearbeitung von

¹¹ Vgl. den Bericht der SPK-N vom 15. Oktober 2020 zur Parlamentarischen Initiative 16.432 «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung», BBl 2020 8657, 8665.

¹² Vgl. dazu z.B. das Votum des Kommissionssprechers Ständerat Mathias Zopfi am 12. September 2022 (AB 2022 S 639).

Zugangsgesuchen gemeldet, wobei insgesamt 1 180 Zugangsgesuche bearbeitet worden sind (im Vorjahr: 5 562 Stunden für 1 385 Zugangsgesuche). Diese dem EDÖB auf freiwilliger Basis übermittelten Angaben widerspiegeln die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden zwar nur bedingt, denn es gibt keine für die gesamte Bundesverwaltung geltenden Vorgaben für eine einheitliche Erfassung.¹³ Vermutlich wird der durchschnittliche Arbeitsaufwand eher unter- als überbewertet. Trotzdem lässt sich mit den von den Bundesbehörden gemeldeten Angaben immerhin schätzen, dass der durchschnittliche Bearbeitungsaufwand bei mindestens 4.5 Stunden pro Zugangsgesuch liegen dürfte. Ein besonderer Aufwand im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 erster Satz nBGÖ sollte folglich eine höhere Anzahl an Arbeitsstunden voraussetzen.

- Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung führt ein Vergleich mit Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe c BGÖ und Artikel 10 Absatz 1 VBGÖ: Nach diesen Bestimmungen kann der Bundesrat für Zugangsgesuche, die eine besonders aufwendige Bearbeitung benötigen, längere Bearbeitungsfristen vorsehen. In der VBGÖ wird definiert, dass ein Gesuch eine besonders aufwendige Bearbeitung erfordert, «wenn die Behörde das Gesuch mit ihren verfügbaren Ressourcen nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird».
- Zu beachten ist schliesslich, dass nicht alle Bearbeitungsschritte in die Berechnung des Arbeitsaufwandes einbezogen werden. Hierzu ist – wie bisher – auf die (im Hinblick auf die neu festgelegte Schwelle des Arbeitsaufwandes noch zu aktualisierenden) Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten¹⁴ zu verweisen. Darin wird festgelegt, dass unter anderem der Zeitaufwand für die Lektüre der ersuchten amtlichen Dokumente, die Anhörung von Dritten, die Konsultation von Fachpersonen, die Prüfung gewisser rechtlicher Fragen oder das Einschwärzen und Anonymisieren von Dokumenten in Rechnung gestellt werden kann. *Nicht* in Rechnung gestellt werden darf dagegen insbesondere die Aneignung und Vermittlung des Grundwissens zum Öffentlichkeitsprinzip, der Zeitaufwand für die Suche der Dokumente im Geschäftsverwaltungssystem, die Besprechungen mit den Gesuchstellenden oder die rechtliche Prüfung, ob ein Zugangsgesuch in den Geltungsbereich des BGÖ fällt (für eine vollständige Auflistung vgl. die Ziff. 9 und 10 der Empfehlungen).

Kurz zusammengefasst liegt die in Artikel 14 Absatz 1 erster Satz nVBGÖ vorgesehene Aufwandsschwelle von 8 Arbeitsstunden fast um ein Doppeltes höher als die (geschätzte) durchschnittliche Bearbeitungszeit für ein Zugangsgesuch, zumal – wie dargelegt – nicht alle Arbeitsstunden verrechenbar sind. Damit wird dem Willen des Gesetzgebers Rechnung getragen, wonach eine Gebühr nur unter qualifizierten Umständen in Betracht fallen soll. Zur Illustration: 8 Arbeitsstunden entsprechen bei einer oder einem Bundesangestellten mit einem Vollzeitpensum fast einem ganzen Arbeitstag, an welchen sie bzw. er ausschliesslich mit der Bearbeitung eines Zugangsgesuchs beschäftigt ist.

¹³ Siehe den Tätigkeitsbericht 2022/2023 des EDÖB; abrufbar unter: www.edoeb.admin.ch > Der EDÖB > Tätigkeitsbericht des EDÖB > 30. Tätigkeitsbericht 2022/2023 (S. 66 f.).

¹⁴ Online abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/informationsrecht.html>.

Der in Anhang 1 Ziffer 2 vorgesehene Gebührentarif von 100 Franken pro Stunde Arbeitsaufwand für die Prüfung und die Vorbereitung von amtlichen Dokumenten erscheint weiterhin angemessen. Artikel 14 Absatz 1 zweiter Satz nVBGÖ sieht allerdings vor, dass der Arbeitsaufwand inskünftig erst ab 8 Arbeitsstunden in Rechnung gestellt werden kann. Das heisst: Bei einem Aufwand von 9 Arbeitsstunden für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs können die Bundesbehörden grundsätzlich Gebühren in der Höhe von 100 Franken erheben, bei 10 Arbeitsstunden beträgt die Gebührenhöhe 200 Franken und bei 18 Arbeitsstunden 1 000 Franken (vorbehältlich eines Erlasses oder einer Reduktion der Gebühren nach Art. 15 VBGÖ oder der AllgGebV).

Artikel 14 Absatz 2 nVBGÖ regelt die Anwendbarkeit der AllgGebV. Inhaltlich bleibt die Bestimmung unverändert. Die AllgGebV ist anwendbar, soweit die VBGÖ keine besonderen Regelungen enthält. Eine solche Regelung ist insbesondere Artikel 14 Absatz 1 nVBGÖ, welcher – abweichend von der Gebührenpflicht nach Artikel 2 Absatz 1 AllgGebV – die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Gebührenerhebung normiert. Spezialrechtliche Regelungen sind ausserdem die Artikel 15 und 16 VBGÖ. Die Bestimmungen der AllgGebV gelten dagegen beispielsweise für Fragen zu Vor-schuss und Vorauszahlung (Art. 10 AllgGebV), Fälligkeit (Art. 12 AllgGebV), Stun-dung, Herabsetzung und Erlass (Art. 13 AllgGebV) oder Verjährung (Art. 14 Allg-GebV).

Art. 15 Sachüberschrift und Abs. 4

Artikel 15 VBGÖ regelt den Erlass oder die Reduktion der Gebühren und bleibt weit-gehend unverändert. Angepasst werden lediglich die Referenz in der Sachüberschrift auf Artikel 17 Absatz 2 nBGÖ sowie Absatz 4 betreffend die Zugangsgesuche von Medienschaffenden.

Der erste Satz von Artikel 15 Absatz 4 VBGÖ besagt, dass wenn die Behörde bei ei-nem Zugangsgesuch von Medienschaffenden eine Gebühr erhebt, so reduziert sie diese um 50 Prozent. Der zweite Satz von Artikel 15 Absatz 4 VBGÖ, wonach bei ei-nem besonders aufwendigen Zugangsgesuch auf die Gebührenreduktion für Medien-schaffende verzichtet werden kann, wird ersatzlos gestrichen. Denn ein besonderer Aufwand ist neu die Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine Gebühr erhoben wer-den kann (Art. 17 Abs. 2 erster Satz nBGÖ). Die Streichung hat zur Folge, dass für Medienschaffende inskünftig immer eine Gebührenreduktion greift. Dies lässt sich mit Blick auf Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a BGÖ, wonach der Bundesrat bei der Rege-lung des Verfahrens für den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf die besonderen Bedürfnisse der Medien Rücksicht nehmen muss, rechtfertigen. Ausserdem ist ge-mäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich davon auszugehen, «dass am Zugang der Medien zu amtlichen Dokumenten ein öffentliches Interesse besteht, das einen Gebührenverzicht rechtfertigen kann, ohne dass die Informations-beschaffung von geradezu existentieller Bedeutung sein müsste».¹⁵

Berechnungsbeispiel: Die Bearbeitung des Zugangsgesuchs einer oder eines Medien-schaffenden erfordert einen (verrechenbaren) Arbeitsaufwand von 18 Stunden. In

¹⁵ Urteil des Bundesgerichts 1C_550/2013 vom 19. November 2013, E. 3.1; siehe ausführlich dazu auch BGE 139 I 114.

diesem Fall kann die Behörde gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 erster Satz nVBGÖ eine Gebühr erheben. Für die Gebührenbemessung darf nur der Zeitaufwand berücksichtigt werden, der 8 Stunden überschreitet (Art. 14 Abs. 1 zweiter Satz nVBGÖ). Pro Arbeitsstunde können 100 Franken berechnet werden (Art. 16 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2 VBGÖ). Vorliegend könnten also grundsätzlich 10 Arbeitsstunden à 100 Franken bzw. eine Gebühr in der Höhe von 1'000 Franken in Rechnung gestellt werden. Da es sich um ein Zugangsgesuch einer oder eines Medienschaffenden handelt, muss die Gebühr aber um 50 Prozent reduziert werden. Die Gebühr beträgt also 500 Franken.

Art. 16 Sachüberschrift und Abs. 2

Artikel 16 VBGÖ betreffend den Gebührentarif und die Information über voraussichtliche Kosten bleibt inhaltlich weitgehend unverändert. Die Referenz in der Sachüberschrift wird auf Artikel 17 Absatz 2 nBGÖ geändert. Die bisher in Artikel 16 Absatz 2 erster Satz VBGÖ festgehaltene Regelung, wonach der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorgängig über die Absicht der Behörde, eine Gebühr zu erheben, sowie über die Höhe dieser Gebühr zu informieren ist, wurde vom Parlament auf Gesetzesstufe gehoben und in Artikel 17 Absatz 2 dritter Satz nBGÖ überführt. Dieser Teilgehalt muss in der Verordnung nicht mehr wiederholt werden. Artikel 16 Absatz 2 nVBGÖ wird entsprechend angepasst. Die Bestimmung hält fest, dass die Behörde der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller mit der Information über die beabsichtigte Gebührenerhebung eine Frist von 10 Tagen ansetzt, um das Zugangsgesuch zu bestätigen. Bleibt die Bestätigung aus, gilt das Gesuch als zurückgezogen (Art. 16 Abs. 2 erster und zweiter Satz nVBGÖ). Nicht statthaft wäre es dagegen, das Zugangsgesuch zum Zweck der Umgehung der Gebührenpflicht aufzuteilen.

Ist die gesuchstellende Person mit den angekündigten Gebühren nicht einverstanden, so kann in diesem Stadium der Gesuchbeurteilung (wie bisher) grundsätzlich kein Schlichtungsantrag eingereicht werden. Die Einreichung eines Schlichtungsantrags zu diesem Zeitpunkt ist ausnahmsweise zulässig, wenn der angekündigte Gebührensatz derart exzessiv ist, dass er in seiner Wirkung einer Zugangsbeschränkung bzw. -verweigerung gleichkommt.

Erhält die gesuchstellende Person teilweise Zugang zu den verlangten Dokumenten und bestreitet sie den ihr gewährten (aber eingeschränkten) Zugang und die Höhe der erhobenen Gebühr, so kann sie beim EDÖB einen Schlichtungsantrag stellen. Denn die beiden Streitgegenstände sind eng verknüpft und sind deshalb in ein und demselben Verfahren zu behandeln. Will die gesuchstellende Person nach der (vollständigen oder teilweisen) Gewährung des Zugangs zu den verlangten Dokumenten hingegen «nur» die Höhe der erhobenen Gebühr bestreiten, so steht ihr der übliche Rechtsweg offen, indem sie eine Verfügung verlangen kann, die vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann.¹⁶

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Information über die voraussichtlichen Gebühren durch die Behörde so exakt wie möglich zu erfolgen hat. Wird eine zu

¹⁶ Vgl. zum Rechtsweg den Bericht der SPK-N vom 15. Oktober 2020 zur parlamentarischen Initiative 16.432 «Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung», BBl 2020 8657, 8665; Bundesamt für Justiz/Eidgenössischer Datenschutz und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, Frage 8.2.7.

weite Spannbreite genannt (z.B.: «Die voraussichtlichen Gebühren betragen 1'000 bis 6'000 Franken»), kann die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller keine ausreichend informierte Entscheidung über das weitere Vorgehen treffen. Ausserdem steht eine zu vage Angabe im Widerspruch zur Begründungspflicht der Behörde im Hinblick auf eine allfällige Gebührenverfügung. Falls sich die Gebühren nicht einigermaßen konkret angeben lassen, könnte alternativ auch ein Kostendach genannt werden (z.B. «Die voraussichtlichen Gebühren betragen maximal 6'000 Franken»); dieses Vorgehen darf jedoch nicht darauf abzielen, die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller von der Bestätigung ihres bzw. seines Zugangsgesuchs abzuschrecken. Das angekündigte Kostendach darf nicht unverhältnismässig hoch angesetzt werden.

Art. 20 Bst. c

Die Änderung betrifft den französischen und italienischen Text und soll eine Ungenauigkeit im Wortlaut korrigieren. Zum einen: Der italienische Text spricht vom «Öffentlichkeitsgesetz», während in der deutschen und französischen Fassung mit der Erwähnung der Gesetzgebung (über das Öffentlichkeitsprinzip) ein breiterer Geltungsbereich abgedeckt wird: Es geht nicht nur um den Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes, sondern auch der Öffentlichkeitsverordnung und der speziellen Bestimmungen anderer Gesetze im formellen Sinn. Zum anderen: Der französische und der italienische Text sprechen von der Gesetzgebung (bzw. vom Gesetz; vgl. oben) über die Transparenz, während der deutsche Text die Gesetzgebung über das Öffentlichkeitsprinzip nennt. Die französische und die italienische Sprachfassung werden angepasst, damit auch in diesen vom Öffentlichkeitsprinzip die Rede ist.

Art. 21 Bst. c

Zur Stärkung der Transparenz über die Gebührenerhebung wird Artikel 21 Buchstabe c VBGÖ ergänzt: Die Behörden müssen dem EDÖB jährlich nicht nur den Gesamtbetrag der für den Zugang zu amtlichen Dokumenten einverlangten Gebühren melden, sondern auch die Anzahl Fälle, in denen eine Gebühr erhoben wurde (Art. 21 Bst. c nVBGÖ).

Anhang 1 Ziff. 1

Ziffer 1 des Anhangs 1 betreffend den Gebührentarif für Reproduktionen wird an die technologische Entwicklung angepasst. Neu wird der Tarif für den Fall geregelt, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument als elektronische Kopie auf einem USB-Datenträger gewährt wird. In diesem Fall kann die Behörde der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller die effektiven Materialkosten verrechnen.

4 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die Einführung des Grundsatzes des kostenlosen Zugangs zu amtlichen Dokumenten hat voraussichtlich nur minime finanzielle Auswirkungen auf den Bund. Im Jahr 2022 wurden gemäss dem Tätigkeitsbericht 2022/2023 des EDÖB¹⁷ unter dem noch geltenden Recht lediglich bei 29 der 1 180 bearbeiteten Zugangsgesuchen nach BGÖ

¹⁷ Abrufbar unter: www.edoeb.admin.ch > Der EDÖB > Tätigkeitsbericht des EDÖB > 30. Tätigkeitsbericht 2022/2023 (S. 65 f.).

eine Gebühr erhoben. Mit anderen Worten waren knapp 98 Prozent der Zugangsgesuche gebührenfrei. In der Gesamtsumme beliefen sich die Gebühren im Jahre 2022 auf 24 582.05 Franken (Jahr 2021: 14 924.90 Franken). Diese Zahlen werden sich bei dem angestrebten grundsätzlich kostenlosen Zugang zu amtlichen Dokumenten voraussichtlich etwas verringern, da nur noch Gebühren für Zugangsgesuche, die eine besonders aufwendige Bearbeitung durch die Behörden erfordern, erhoben werden können. Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass der Grundsatz der Kostenlosigkeit mehr Personen veranlassen könnte, Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung zu beantragen.

5 Rechtliche Aspekte

Die vorgesehenen Änderungen der nVBGÖ zur Gebührenregelung stützen sich auf Artikel 17 Absatz 2 zweiter Satz nBGÖ, welcher den Bundesrat ermächtigt, die Einzelheiten der Gebührenerhebung und den Gebührentarif nach Aufwand festzulegen.

6 Inkrafttreten

Die Vorlage tritt – zusammen mit der Änderung des BGÖ vom 30. September 2022 – auf den 1. November 2023 in Kraft. Da die grundsätzliche Kostenlosigkeit von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten in der Bundesverwaltung schon heute überwiegende Praxis ist (vgl. vorangehend Ziff. 4), ist für die Bundesbehörden keine Umsetzungsfrist erforderlich.