

Per E-Mail
Staatspolitische Kommission Nationalrat
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 12. Mai 2020

16.432n Pa.Iv. Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung – Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Zum titelerwähnten Vorentwurf nehmen wir gerne wie folgt fristgerecht Stellung:

Grundsätzliches

Seit knapp 15 Jahren ist das Öffentlichkeitsgesetz in Kraft und damit für die Bundesverwaltung das Öffentlichkeitsprinzip verankert. Demnach hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), sofern kein Geheimhaltungsinteresse vorgeht (Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 7-9 BGÖ). Das Öffentlichkeitsprinzip gehört mittlerweile zum festen Bestandteil einer entwickelten Demokratie und eines entwickelten Rechtsstaats. Die funktionierende Demokratie ist nämlich darauf angewiesen, dass die Bürgerinnen und Bürger möglichst gut informiert sind und der Verwaltung vertrauen. Ferner bildet Transparenz ein zentraler Eckpfeiler für die Prävention und Bekämpfung der Korruption, anderem Fehlverhalten und der Verschleuderung von Steuergeldern. Die bislang bekannten Fälle von Fehlverhalten (Bsp. Postauto-, seco- und Insieme-Skandal) konnten nur dank dem heute bestehenden Öffentlichkeitsprinzip in ihrer ganzen Tragweite ans Licht gebracht werden.

Das Öffentlichkeitsprinzip kann diese wichtigen Funktionen aber nur wahrnehmen, wenn es nicht durch die Hintertür ausgehebelt wird, etwa über unangemessene Ausnahmerebestimmungen vom Öffentlichkeitsgrundsatz oder, wie von der vorliegenden Parlamentarischen Initiative aufgegriffen, über Gebührenerhebungen.

Gesamtwürdigung

Wir begrüssen, dass grundsätzlich *kostenlos* Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren ist. Dieser Grundsatz stärkt die Transparenz der Verwaltung und steht im Zeichen der Zwecksetzung des BGÖ.

Änderungsanträge

Wir beantragen, Art. 17 Abs. 2 (basierend auf dem Mehrheitsvorschlag) wie folgt zu ergänzen:

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 ~~und~~ den Gebührentarif nach Aufwand und den Erlass oder die Reduktion der Gebühren fest.

Ferner beantragen wir, die Erläuterungen zu Art. 17 Abs. 2 wie folgt zu ergänzen:

In der Öffentlichkeitsverordnung sind die Ausnahmen von der Gebührenfreiheit sehr restriktiv festzulegen und auf Extremkonstellationen zu beschränken. Insbesondere soll das Kriterium «besonders aufwändige Bearbeitung» nicht weniger streng verstanden werden, als es derzeit in Art. 10 Öffentlichkeitsverordnung definiert wird. Eine besonders aufwändige Bearbeitung liegt demnach vor, wenn die Behörde das Gesuch mit ihren verfügbaren Ressourcen nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird. Für den Fall, dass eine Gebührenerhebung grundsätzlich in Betracht kommt, sind in der Öffentlichkeitsverordnung, ähnlich wie heute (Art. 15 Öffentlichkeitsverordnung), Möglichkeiten für den Erlass oder die Reduktion der Gebühr vorzusehen, so insbesondere für Gesuche von Medienschaffenden, neu aber auch von der Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen. Ausserdem sollten Kosten, die sich ausschliesslich aus der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ergeben, weiterhin stets von der Verwaltung getragen werden.

Schliesslich beantragen wir, die Erläuterungen zu Art. 17 Abs. 2 wie folgt zu ändern (letzter Absatz unter Ziffer 3):

Sollten ausnahmsweise Gebühren erhoben werden müssen, dann sind die Gesuchstellenden wie gemäss geltendem Recht vorgängig zu informieren. ~~Zudem steht ihnen wie bisher der übliche Rechtsweg offen, indem sie eine Verfügung verlangen können, die vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann, sofern die Beschwerde nur die Gebühren betrifft. Betrifft die Beschwerde auch den Zugang zum Dokument, dann kann auch ein Schlichtungsantrag nach Artikel 13 BGÖ gestellt werden. Es wird hier aber davon abgesehen, im BGÖ in Artikel 13 ein zusätzliches Schlichtungsverfahren bezüglich Gebührenerhebung vorzusehen. Dies würde schlecht zum neu vor geschlagenen Konzept der grundsätzlichen Gebührenlosigkeit passen.~~

Begründung

Die Vernehmlassungsvorlage legt die Gebührenfreiheit bloss im Grundsatz fest und sieht die Möglichkeit vor, Ausnahmen von diesem Grundsatz zu machen. Es mag sein, dass in gewissen Extremsituationen eine Gebührenerhebung sinnvoll sein kann. Eine Gebührenerhebung sollte aber auf wirkliche Extremsituationen beschränkt sein. Leider bestehen in der Bundesverwaltung bislang keine Einigkeit über die Gebührenerhebung bei Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten und entsprechend zwischen den Departementen und innerhalb der Departemente grosse Unterschiede in Bezug auf die Gebührenerhebung. Vor diesem Hintergrund sollten mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Gebührenfreiheit so klar wie möglich im Gesetz und in den Erläuterungen dazu umrissen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass weiterhin eine uneinheitliche Praxis herrschen wird und im Extremfall sogar öfter als heute Gebühren verlangt werden könnten.

Das in der Vernehmlassungsvorlage verwendete Kriterium «besonders aufwändige Bearbeitung», das für die Gebührenerhebung herangezogen wird, erscheint uns sinnvoll, wenn es so verstanden wird, wie es derzeit in Art. 10 Öffentlichkeitsverordnung definiert wird. Dieses Begriffsverständnis sollte zumindest in den Erläuterungen zu Art. 17 Abs. 2 festgehalten werden. Zudem sollte in den Erläuterungen zu Art. 17 Abs. 2 klargestellt werden, dass die Ausnahmen von der Gebührenfreiheit sehr restriktiv festgelegt und angewendet werden sollen.

Wir begrüssen die Festlegung einer maximalen Gebührenobergrenze. Entsprechend lehnen wir den Vorschlag der Kommissionsminderheit (Verzicht auf Obergrenze) ab. Der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Betrag von CHF 2'000.- ist allerdings hoch. Je nach Einzelfall und Gesuchstellerin/Gesuchsteller kann er abschreckend wirken und damit dem Gesetzeszweck, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und Tätigkeit der Verwaltung zu fördern, zuwiderlaufen. Ähnlich wie heute sollten deshalb in der Öffentlichkeitsverordnung Erlass- und Reduktionsmöglichkeiten vorgesehen werden (Art. 15 Öffentlichkeitsverordnung), so insbesondere für Gesuche von Medienschaffenden, neu aber auch von der Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen. Ausserdem sollten Kosten, die sich ausschliesslich aus der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ergeben, weiterhin stets von der Verwaltung getragen werden.

Eine unzulässige Gebührenerhebung kann zu einer Einschränkung oder gar Verweigerung des Zugangs führen. In solchen Fällen sollte weiterhin die Möglichkeit bestehen, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Dafür hat sich im Rahmen des bestehenden Rechts (Art. 13 BGÖ) eine Praxis etabliert, die sich bewährt hat, unbestritten ist und auch gerichtlich nie beanstandet wurde. Der letzte Absatz unter Ziffer 3 des erläuternden Berichts verkennt dies und weist in eine falsche Richtung. Er sollte deshalb abgesehen vom Einleitungssatz («Sollten ausnahmsweise Gebühren erhoben werden müssen, dann sind die Gesuchstellenden wie gemäss geltendem Recht vorgängig zu informieren») ersatzlos gestrichen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer