



Urteil vom 27. November 2012

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiber Stefano Bernasconi.

Parteien

Marco **Diener**, Ahornweg 7, 3012 Bern,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Born,
Wenner & Uhlmann, Bahnhofstrasse 37, Postfach 2990,
8022 Zürich,
Beschwerdeführer,

Gegen

Bundesamt für Energie BFE, Sektion Kernenergie- und
Rohrleitungsrecht, Mühlestrasse 4, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gebühren nach BGÖ.

Sachverhalt:**A.**

Marco Diener (Gesuchsteller) ist Redaktor der Zeitschrift "K-Tipp". Im Rahmen einer Recherche erkundigte er sich am 26. Oktober 2011 beim Bundesamt für Energie (BFE und nachfolgend auch Vorinstanz) per E-Mail, wie er zu Informationen betreffend die Prüfung der Energieetiketten von Elektrogeräten durch Electrosuisse und das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) kommen könne. Nachdem das BFE aus datenschutzrechtlichen Gründen nur eine summarische Auskunft zu den Ergebnissen dieser Prüfung in Aussicht gestellt hatte, sandte der Gesuchsteller wiederum elektronisch eine Liste mit 14 Fragen an das BFE. Nach weiterem E-Mail-Verkehr mit teilweiser Beantwortung seiner Fragen und nachdem sich der Gesuchsteller auch an den Direktor des BFE gewandt hatte, bekam er jeweils eine kurze Antwort zu seinen Fragen.

B.

Mit E-Mail vom 21. November 2011 ersuchte der Gesuchsteller gemäss Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) um Einsicht in die Dokumente zu den Kontrollen der Energieetiketten von Elektrogeräten im Jahr 2010.

C.

Nach einer Sichtung der Dokumente informierte das BFE den Gesuchsteller am 29. November 2011 über die zu erwartende Höhe der Gebühren. Die Schätzung belief sich auf Fr. 200.--. Der Gesuchsteller antwortete am 5. Dezember 2011, er halte an seinem Gesuch fest. Mit Schreiben vom 8. Dezember 2011 wurde dem Gesuchsteller die Einsicht in das Dokument "Projektbericht Marktüberwachung Energieetikette 2010" nach Schwärzung einiger Stellen teilweise gewährt. Dabei wurde auch auf die entstandenen Kosten von nunmehr Fr. 250.-- hingewiesen, wobei ihm die Rechnung mit Brief vom 12. Dezember 2011 zugestellt wurde.

D.

Mit Schreiben vom 9. Januar 2012 ersuchte der Gesuchsteller das BFE um eine "Verfügung über die Rechnung und eine Rechtsmittelbelehrung". Das BFE erliess daraufhin am 31. Januar 2012 eine Verfügung betreffend die Bezahlung der Gebühren in der Höhe von Fr. 250.--.

E.

Gegen diese Verfügung erhebt der Gesuchsteller (nachfolgend auch Be-

schwerdeführer) mit Eingabe vom 2. März 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben, es seien keine Verfahrenskosten zu erheben und dem Beschwerdeführer sei eine angemessene Entschädigung zu bezahlen. Als Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass die Verfügung gegen Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ sowie den Willen des Gesetzgebers verstosse, da die Gebührenerhebung die besonderen Bedürfnisse und die besondere Rolle der Medien ausser Acht lasse und dadurch das Öffentlichkeitsprinzip unterlaufe. Schliesslich fehle es im vorliegenden Fall an einer gesetzlichen Grundlage, da der in Rechnung gestellte Aufwand von der Vorinstanz selber verursacht worden sei und überdies mit fünf Stunden viel zu hoch sei.

F.

Mit Eingabe vom 16. Mai 2012 lässt sich die Vorinstanz zur Beschwerde vernehmen und verlangt deren Abweisung. Sie führt dazu aus, dass die Gebührenerhebung rechtmässig gewesen sei, da die Gesetze keine generelle Kostenbefreiung für Medienschaffende kennen würden. Es treffe des Weiteren nicht zu, dass die Kosten von der Vorinstanz selbst verursacht worden seien. Nach Eingang des Gesuchs des Beschwerdeführers hätten verschiedene Unterlagen gesichtet und das zur Offenlegung bestimmte Dokument geprüft und teilweise geschwärzt werden müssen. Es liege auf der Hand, dass diese umfassende Überprüfung mit einem gewissen Aufwand verbunden sei, und es sei weiter zu beachten, dass dem Beschwerdeführer weniger als die Hälfte des tatsächlich entstandenen Aufwands in Rechnung gestellt worden sei.

G.

Mit Eingabe vom 21. Juni 2012 reicht der Beschwerdeführer Bemerkungen zur Vernehmlassung der Vorinstanz ein. Im Wesentlichen wiederholt und präzisiert er dabei nochmals seine Argumente aus der Beschwerde.

H.

Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 6. Juli 2012 auf eine weitere Stellungnahme.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das BFE eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen und durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert. Er ist demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Der Beschwerdeführer kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.149 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 1758 ff.).

2.

2.1 Die in Art. 16 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) statuierte Informationsfreiheit sieht vor, dass jede Person das Recht hat, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Die Medienfreiheit (Art. 17 Abs. 1 BV) gewährleistet darüber hinaus die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen (vgl. hierzu auch Art. 10 der Konvention vom

4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK, SR 0.101]). Geschützt ist die Freiheit des Medienschaffens und damit die Möglichkeit, Informationen zur Kenntnis zu nehmen, diese Fakten zusammenzutragen, sie zu kommentieren und an die Öffentlichkeit zu bringen. Die Medien haben in einem demokratischen Rechtsstaat eine wichtige gesellschaftliche und politische Bedeutung (vgl. REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, S. 212).

2.2 Die Informationsfreiheit gilt als Teilgehalt der Meinungs- und Pressefreiheit (vgl. ANDREAS KLEY/ESTHER TOPHINKE, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 16 Rz. 28 mit Hinweisen; KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 202). Von besonderer Bedeutung ist die Informationsfreiheit für Medienschaffende; denn erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zu Informationen ermöglicht es den Massenmedien, ihre spezifischen, in besonderem Mass gesellschaftsrelevanten Aufgaben wirksam wahrzunehmen (vgl. KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 203). Die Informationsfreiheit stellt ein klassisches Freiheitsrecht mit hauptsächlich abwehrrechtlichem Gehalt dar, vermittelt grundsätzlich aber keinen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen oder der Medienschaffenden im Besonderen auf staatliche Leistungen und folglich beispielsweise keinen Anspruch auf aktive Information (BGE 113 Ia 309 E. 4b; vgl. KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 204). Grundrechtlich geschützt ist zudem der Anspruch auf rechtsgleiche (Art. 8 Abs. 1 BV) und willkürfreie (Art. 9 BV) Information.

2.3 Die Medienfreiheit sichert den ungehinderten Nachrichtenfluss und den freien Meinungs Austausch; sie schützt auch – unabhängig von der Zugänglichkeit der Quelle – die Recherchetätigkeit der Journalisten zur Herstellung von Medienerzeugnissen und zu deren Verbreitung in der Öffentlichkeit (BGE 137 I 8 E. 2.5; vgl. auch JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 438, 441 und 443 f.; KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 215). Auch die Medienfreiheit räumt – abgesehen von der Pflicht des Staates, die freie Kommunikation in den Medien vor privaten Übergriffen zu schützen (sog. indirekte Drittwirkung; vgl. MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 475) – lediglich Abwehrrechte ein. Sie gebietet mithin dem Staat, die Recherchetätigkeit der Journalisten nicht zu hindern, vermittelt den Journalisten aber keinen unmittelbaren Anspruch auf staatliche Leistung (vgl. hierzu auch KLEY/TOPHINKE, a.a.O., Art. 17 Rz. 18; GIOVANNI BIAGGINI, BV – Kommentar, Zürich 2007, Art. 17 Rz. 7).

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz will die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem der Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet wird (Art. 1 BGÖ). Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3; vgl. RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008 [Öffentlichkeitsgesetz], Art. 3 Rz. 5 f.). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert, so obliegt der Behörde die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten, die durch das Öffentlichkeitsgesetz aufgestellt wird, d.h. sie muss beweisen, dass die Ausnahmebedingungen gegeben sind, die in den Art. 7 und 8 BGÖ festgelegt sind (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 2001 f.; vgl. PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 6 Rz. 11). Das Gesetz gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) und das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente (BVGE 2011/52 E. 3).

3.2 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in den Fällen des Art. 7 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Die privaten oder öffentlichen Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selber vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt (vgl. BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 3). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird insbesondere dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Im Einzelnen sind die Vorschriften der Datenschutzgesetzgebung massgebend (vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 76 ff.).

3.3 Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ; zur Definition des Begriffs "Personendaten" vgl. Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so beurteilt sich ein Zugangsgesuch nach Art. 19 DSG (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Erst wenn die Betroffenen vernünftigerweise nicht identifizierbar sind, gilt ein Dokument als anonym im Sinne des DSG. Ist dagegen eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich, so enthält das Dokument Personendaten im Sinne des DSG und fällt nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ in dessen Geltungsbereich, obwohl eine Anonymisierung gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgenommen wurde (vgl. ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 9 Rz. 31).

Vor einer Einsichtnahme ist die Behörde somit verpflichtet, zu prüfen, ob im entsprechenden Dokument Personendaten vorhanden sind, welche anonymisiert werden müssen.

3.4 Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel und abgesehen von den in Art. 17 Abs. 2 BGÖ genannten Fällen eine Gebühr erhoben (Art. 17 Abs. 1 BGÖ). Diese allgemeine Gebührenpflicht hat der Gesetzgeber auf Vorschlag des Bundesrats in das BGÖ aufgenommen (BBl 2003 2026). Die Gebühr bemisst sich nach dem verursachten Aufwand, wobei der Bundesrat ermächtigt ist, die Einzelheiten und den Gebührentarif festzulegen (Art. 17 Abs. 3 BGÖ). Dies hat er mit Erlass der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ, SR 152.31) und im Speziellen deren Art. 14-16 getan. Zusätzlich gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1), soweit die VBGÖ keine besonderen Regelungen enthält (Art. 14 VBGÖ). Der Anhang zur VBGÖ legt die konkreten Tarife fest. So wird der durch ein Gesuch um Einsicht verursachte Arbeitsaufwand mit Fr. 100.-- pro Stunde in Rechnung gestellt (Art. 16 Abs. 1 VBGÖ und Anhang I VBGÖ). In Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 Bst. a BGÖ werden jedoch Gebühren von weniger als Fr. 100.-- nicht verrechnet (Art. 15 Abs. 1 VBGÖ). Falls die Gebühren voraussichtlich Fr. 100.-- übersteigen, informiert die Behörde den Gesuchsteller über die zu erwartende Höhe (Art. 16 Abs. 2 VBGÖ).

3.4.1 Gebühren gehören zu den Kausalabgaben und stellen zusammen mit den Steuern die öffentlichen Abgaben dar. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht verlangt, dass sich

öffentliche Abgaben auf eine formell-gesetzliche Grundlage stützen, welche diese in den Grundzügen umschreibt. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (vgl. Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; BGE 132 II 371 E. 2.1 mit Hinweisen). Nach den vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätzen dürfen diese Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird. Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen nur die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Abgabe zu lockern, jedoch nicht eine gesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen. Sie können einzig die Höhe bestimmter Kausalabgaben ausreichend begrenzen, so dass der Gesetzgeber deren Bemessung dem Ordnungsgeber überlassen darf, nicht aber die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe (BGE 132 II 371 E. 2.1 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3932/2008 vom 7. April 2009 E. 5.1 und B-16/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 4; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2703 f.).

3.4.2 Während Steuern nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben werden, stellen Gebühren das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung (Verwaltungsgebühr) oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühr) dar (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2626 ff., 2661). Die Verwaltungsgebühr ist mit anderen Worten das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit und soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2627). Verwaltungsgebühren sind nur dann geschuldet, wenn jemand durch sein Verhalten eine Amtshandlung veranlasst oder verursacht (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMELI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 57 Rz. 21). Bei der vorliegend zur Diskussion stehenden Abgabe handelt es sich um eine Verwaltungsgebühr, weil damit der für den Zugang zu den amtlichen Dokumenten entstandene Aufwand abgegolten werden soll.

3.4.3 Im hier zur Diskussion stehenden Art. 17 BGÖ ist der Gegenstand der Abgabe - Aufwand im Zusammenhang mit dem Zugang zu den Do-

kumenten - in einem formellen Gesetz geregelt. Der Kreis der Abgabepflichtigen wird von Art. 17 BGÖ zwar nicht namentlich erwähnt. Indessen ergibt sich aus dem gesetzlichen Kontext, dass es sich dabei um die um Zugang zu den Dokumenten ersuchenden Personen handelt. Schliesslich vermögen bei Verwaltungsgebühren gemäss der eingangs dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip die Höhe der Gebühr ausreichend zu begrenzen, weshalb die Delegation an den Bundesrat in Art. 17 Abs. 3 BGÖ mit dem Legalitätsprinzip vereinbar ist. Dass der Verordnungsgeber mittels Festlegung eines Stundenansatzes von Fr. 100.-- eine gewisse Pauschalisierung vorgenommen hat, ist dabei grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. HERBERT BURKERT, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 17 Rz. 8).

3.5 Art. 10 ff. BGÖ regeln das Verfahren für den Zugang zu den amtlichen Dokumenten und Art. 10 BGÖ insbesondere das Gesuchsverfahren. Dessen Abs. 4 Bst. a besagt zudem, dass der Bundesrat die Einzelheiten regelt und dabei auf die Bedürfnisse der Medien Rücksicht nimmt. Der Gesetzgeber hatte dabei primär eine zeitnahe Bearbeitung von Gesuchen Medienschaffender im Sinn (BBl 2003 2020 f.). Dies wurde in der Folge vom Verordnungsgeber in Art. 9 VBGÖ auch genauer ausgeführt. Die VBGÖ sieht indes keine generelle Befreiung der Medien von der allgemeinen Gebührenpflicht vor, obwohl der Gesetzgeber auch dies als eine mögliche Art der Rücksichtnahme auf die Medien in Betracht gezogen hat. In der Lehre wird dazu jedoch ausgeführt, dass eine solche Gebührenbefreiung der Medien insbesondere bei marktmächtigen Unternehmen mit dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) nicht ohne Weiteres zu vereinbaren wäre (vgl. ISABELLE HÄNER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 10 Rz. 47).

3.6 Schliesslich sieht Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV die Möglichkeit eines Verzichts auf die Gebührenerhebung vor, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der entsprechenden Verfügung oder Dienstleistung besteht. Wie hoch die Schwelle des "überwiegenden öffentlichen Interesses" ist, präzisiert die Verordnung nicht. Auf jeden Fall muss – im Bereich des BGÖ – das öffentliche Interesse am Zugang zu den Dokumenten mit dem Interesse an einer rationellen und effektiven Verwaltung abgewogen werden (vgl. BURKERT, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 17 Rz. 31). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber sich ausdrücklich für eine allgemeine Gebührenpflicht bei Gesuchen gemäss BGÖ entschieden und somit dem Interesse an einer rationellen und effektiven Verwaltung ein nicht unerhebliches Gewicht zuerkannt hat. Ein Gebührenverzicht kann

aber insbesondere dann erfolgen, wenn es um Leistungen geht, die für den Staat oder den Einzelnen – für die Öffentlichkeit – existenziell sind (vgl. THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Bern 2007, N. 52 zu Art. 46a insbesondere mit Verweis auf ISABELLE HÄNER, Privatisierung staatlicher Aufgaben [Finanzierungsprivatisierung] unter verfassungsrechtlichen Aspekten, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2001, S. 434).

4.

Vorliegend ist die Auferlegung einer Gebühr von Fr. 250.-- an den Beschwerdeführer zu beurteilen.

4.1 Der Beschwerdeführer wendet sich nicht in grundsätzlicher Art und Weise gegen Art. 17 BGÖ bzw. gegen die allgemeine Gebührenpflicht. Er bringt jedoch vor, er habe das Gesuch um Einsicht in Ausübung seines Berufs als Medienschaffender gestellt. Den Medien komme für die Meinungsbildung in demokratischen Gesellschaften eine wichtige Rolle zu. Die Erfüllung dieser Aufgabe werde durch den Staat behindert, wenn er für die Erteilung von Informationen ungerechtfertigte Gebühren verlange. Durch diese Behinderung werde das Öffentlichkeitsprinzip unterlaufen. Die Vorinstanz habe durch die Gebührenauflegung zudem Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ verletzt, welcher Erleichterungen für die Medien vorsehe. Im vorliegenden Fall komme hinzu, dass ein Gesuch gemäss Art. 6 BGÖ nur notwendig geworden sei, weil die Vorinstanz derart kurz auf die von ihm gestellten Fragen geantwortet habe, so dass ihm keine andere Wahl geblieben sei. Hätte sie korrekt geantwortet, hätte auch kein Gesuch gestellt werden müssen. Zudem habe die Vorinstanz die datenschutzrechtlichen Abklärungen vor der Einreichung des Gesuchs am 21. November 2011 gemacht und der entsprechende Aufwand sei somit nicht durch das Gesuch angefallen. Dieser zuvor entstandene Aufwand im Zusammenhang mit Auskünften an die Medien dürfe diesen nicht in Rechnung gestellt werden, da dies gegen Art. 3 Abs. 2 Bst. b AllgGebV verstossen würde. Zu dem in Rechnung gestellten Betrag macht der Beschwerdeführer geltend, der Arbeitsaufwand von fünf Arbeitsstunden sei zu hoch.

4.2 Die Vorinstanz bringt dagegen vor, in den relevanten Gesetzen sei nicht vorgesehen, dass Gesuche von Medienschaffenden unentgeltlich behandelt werden müssten. Die Gebührenauflegung sei somit rechtmässig erfolgt. Zur Höhe des Rechnungsbetrags macht die Vorinstanz geltend, dass der verrechnete Aufwand erst nach Eingang des Gesuchs des Beschwerdeführers angefallen und damit zu Recht in Rechnung ge-

stellt worden sei. Anlässlich des dem Gesuch vorangegangenen E-Mail-Verkehrs sei es nur zu einer summarischen Prüfung der Dokumente gekommen. Der Beschwerdeführer habe in seinem Gesuch um Einsicht in die "Dokumente zu den Kontrollen der Energieetiketten im Jahr 2010" gestellt. Da sich diese Anfrage nicht auf ein konkretes Dokument bezogen habe, hätten zuerst sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit diesen Kontrollen gesichtet werden müssen; danach habe eine Besprechung über die Auswahl stattgefunden und schliesslich habe das ausgewählte Dokument datenschutzrechtlich Satz für Satz geprüft werden müssen. Der tatsächliche Aufwand sei wesentlich höher gewesen; man habe aber dem Beschwerdeführer nur knapp die Hälfte der Kosten in Rechnung gestellt und somit Art. 15 Abs. 3 VBGÖ mehr als angemessen berücksichtigt.

4.3 Im Folgenden ist in einem ersten Schritt auf die Stellung von Medienschaffenden (E. 4.3.1) und in einem zweiten auf die von der Vorinstanz auferlegte Gebühr von Fr 250.-- (E. 4.3.2) einzugehen.

4.3.1

4.3.1.1 In Lehre und Rechtsprechung ist unbestritten und wird wiederholt betont, dass den Medien in einer demokratischen Gesellschaft eine besondere Bedeutung zukommt. So ist die Informations- bzw. die Medienfreiheit denn auch grundrechtlich geschützt (Art. 16 Abs. 3 sowie Art. 17 BV). Wie jedoch ausgeführt (E. 2), sind die hier zur Diskussion stehenden Grundrechte – insbesondere die Informationsfreiheit – klassische Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen, vermitteln demgegenüber aber keinen Anspruch auf staatliche Leistungen. So darf der Staat beispielsweise die Recherchetätigkeit der Medien nicht behindern. Wenn nun der Staat einem Medienschaffenden aber Gebühren auferlegt, welche durch dessen Gesuch entstanden sind, so stellt dies keinen Eingriff in die Informations- bzw. Medienfreiheit dar. Die Forderung nach Gebührenfreiheit wäre eine Forderung nach einer (unentgeltlichen) staatlichen Leistung. Dies kann aus den Grundrechten indes nicht hergeleitet werden. Demzufolge ist der Anspruch auf eine unentgeltliche Bearbeitung von Einsichtsgesuchen Medienschaffender weder vom Schutzbereich der Informationsfreiheit noch von jenem der Medienfreiheit erfasst. Eine weitergehende Prüfung der Grundrechtseinschränkungen erübrigt sich somit. Der Beschwerdeführer kann daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten.

4.3.1.2 Auch aus Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ kann keine generelle Befreiung der Medien bzw. der Medienschaffenden von der Gebührenpflicht

abgeleitet werden. Der Verordnungsgeber hat eine solche – obwohl er sich deren Möglichkeit bewusst gewesen sein muss (vgl. BBl 2003 2021 und E. 3.5) – in der VBGÖ nicht vorgesehen. Direkt aus dem Gesetz kann sie ebenfalls nicht abgeleitet werden, da hierzu keine Hinweise zu finden sind und Art. 10 BGÖ das Verfahren und insbesondere das Gesuchsverfahren regelt, welches mit der Gebührenpflicht nichts zu tun hat. Diese regelt im Bereich des BGÖ abschliessend Art. 17.

4.3.1.3 Falls ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, kann auf eine Gebührenerhebung verzichtet werden (Art. 14 VBGÖ i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV). Der Beschwerdeführer macht geltend, dass seine Anfrage als Medienschaffender offensichtlich im öffentlichen Interesse sei, und darum kostenlos zu erfolgen habe. Dem kann nicht gefolgt werden. Obwohl es natürlich (beinahe) immanent ist, dass ein Medienschaffender an Projekten arbeitet, welche einen – grösseren oder kleineren – Teil der Bevölkerung interessiert, kann dies nicht mit dem in der AllgGebV verwendeten Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses gleichgesetzt werden. So fallen unter die gebührenfreien Leistungen solche, welche erhebliche Bedeutung für die Öffentlichkeit haben und somit geradezu existenziell sind (E. 3.6). Dies kann natürlich und im Speziellen auch bei Arbeiten von Medienschaffenden der Fall sein. Ohne den Informationsgehalt des vom Beschwerdeführer bearbeiteten Themenbereichs zu schmälern, ist es hier doch ersichtlich, dass er nicht von existenzieller Bedeutung für die Öffentlichkeit sein kann, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse daher verneint werden muss und dass eine Gebührenbefreiung gemäss Art. 14 VBGÖ i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV nicht in Frage kommt. Der Umstand, dass einige Dienststellen des Bundes im Rahmen ihres Ermessens in gewissen Fällen auf eine Gebührenerhebung verzichten, ist – sofern das Gleichbehandlungsgebot beachtet wird – nicht zu beanstanden, ändert aber an der klaren gesetzlichen Grundlage für den vorliegenden Fall nichts.

4.3.1.4 Es kann somit festgehalten werden, dass eine Gebührenauflegung aufgrund von Art. 17 BGÖ auch gegenüber Medienschaffenden erfolgen kann.

4.3.2 Im Folgenden ist auf die konkrete Kostenauflegung in der Höhe von Fr. 250.-- einzugehen. Dabei wird nicht der von der Vorinstanz angewendete reduzierte Stundenansatz von Fr. 50.-- vom Beschwerdeführer bestritten, sondern der geltend gemachte Aufwand von fünf Stunden. Gemäss Vorinstanz ist dieser Aufwand durch Sichtung verschiedener Ak-

ten, ein Gespräch über die getroffene Auswahl und die anschliessende Anonymisierung entstanden.

4.3.2.1 Der Beschwerdeführer bringt als erstes vor, der Arbeitsaufwand sei der Vorinstanz nicht aufgrund seines Gesuchs vom 21. November 2011 entstanden, sondern bereits früher im Zusammenhang mit seinen Anfragen per E-Mail. Damals habe man ihm geantwortet, dass man aus datenschutzrechtlichen Gründen seine Anfrage nur summarisch beantworten könne. Daraus – so der Beschwerdeführer weiter – sei zu schliessen, dass die Prüfung des Dokuments bereits vor Gesuchstellung erfolgt sei und ihm der Arbeitsaufwand somit nicht in Rechnung gestellt werden könne. Dieser Schlussfolgerung kann nicht gefolgt werden. Es ist zwar richtig, dass in den Mitteilungen der Vorinstanz vom 31. Oktober 2011 und vom 2. November 2011 ausgeführt wurde, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen nur summarische Antworten möglich seien. Wie man aus diesen Mitteilungen jedoch ableiten können soll, dass die Vorinstanz das Dokument zu jenem Zeitpunkt bereits bearbeitet und anonymisiert hatte, bleibt im Dunkeln und wird vom Beschwerdeführer auch nicht weiter ausgeführt. So besteht doch zwischen der Feststellung, dass ein Dokument Daten im Sinne von Art. 7 BGÖ enthalte und dem endgültigen Anonymisieren ein erheblicher Unterschied. Die erste Feststellung ist meist bereits bei blosser Betrachtung des Dokuments möglich, erfordert mit anderen Worten einen Aufwand von wenigen Minuten oder gar nur Sekunden. Demgegenüber kann die eigentliche Anonymisierung Stunden dauern. Es bestehen keine Hinweise, wonach dies vorliegend nicht der Fall gewesen sein soll. Das Gericht hat demnach keinen Grund, daran zu zweifeln, dass der von der Vorinstanz in Rechnung gestellte Arbeitsaufwand erst nach dem Gesuch des Beschwerdeführers vom 21. November 2011 angefallen ist.

4.3.2.2 Auch dem Argument des Beschwerdeführers, dass er nur ein Gesuch gemäss BGÖ gestellt habe, weil seine direkten Anfragen per E-Mail bzw. die darin gestellten Fragen zu Unrecht nicht genügend beantwortet worden seien und dies somit der Vorinstanz anzulasten sei, kann nicht gefolgt werden. So ist aus dem E-Mail-Verkehr zwar durchaus ersichtlich, dass der Beschwerdeführer erst nach wiederholten Rückfragen (kurze) Antworten von der Vorinstanz bekommen hat. Zudem ist verständlich, dass diese für seine Recherchen nicht genügten. Der Beschwerdeführer erkennt jedoch, dass bereits seine Anfrage vom 26. Oktober 2011 gegebenenfalls in den Anwendungsbereich des BGÖ fallen konnte. So sieht Art. 6 Abs. 1 BGÖ neben dem Zugang zu den Dokumenten auch vor,

dass jede Person das Recht hat, von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Genau dies tut der Beschwerdeführer mit seinen Anfragen. Eine andere Rechtsgrundlage, mit welcher jemand (auch ein Medienschaffender) direkt Informationen über den Inhalt von amtlichen Dokumenten bei einer Behörde fordern kann, ist nicht zu sehen und wird auch vom Beschwerdeführer nicht genannt. Eine ungleiche Behandlung von Anfragen betreffend Informationen über ein Dokument zu Anfragen um Einsicht in ein Dokument würde denn auch keinen Sinn machen. Da solche (informellen) Anfragen meist wenig Aufwand verursachen, wird eine Gebührenpflicht oft gar nicht in Frage kommen und ist auch bei der Kommunikation mit der Behörde kein Thema. Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass bereits die detaillierte Beantwortung des Fragenkatalogs einen erheblichen Aufwand bei der Behörde verursacht hätte. Das Argument des Beschwerdeführers, dass sein Gesuch nur durch die ungenügende Beantwortung seiner E-Mail-Anfrage notwendig wurde, geht somit fehl, da der Arbeitsaufwand der Vorinstanz so oder so in den Bereich von Art. 17 BGÖ gefallen wäre. Demzufolge muss er auch die entstandenen Kosten tragen.

4.3.2.3 Die Vorinstanz gibt an, der Aufwand für die Bearbeitung des Gesuchs habe fünf Stunden betragen. Der Beschwerdeführer entgegnet dazu, dieser Aufwand sei angesichts der wenigen Stellen, welche tatsächlich anonymisiert werden mussten, viel zu hoch. Nicht bestritten hat er demgegenüber, dass grundsätzlich – aufgrund berechtigter Drittinteressen – das Dokument überprüft und an einigen Stellen geschwärzt werden musste. So führen die Parteien richtigerweise auch aus, dass daher kein Schlichtungsverfahren eröffnet wurde (Art. 13 BGÖ). Auch wenn als Endresultat einer Anonymisierung nur einige wenige Stellen in einem Dokument geschwärzt werden müssen, ist die Verwaltung trotzdem verpflichtet, das Dokument – Satz für Satz – zu prüfen. Dies kann einen nicht unerheblichen Aufwand zur Folge haben. So besteht eine Anonymisierung nicht einzig darin, entsprechende Bezeichnungen und Namen Dritter zu löschen. Vielmehr muss untersucht werden, ob aus dem Kontext nicht auf einen Dritten geschlossen werden kann. So ist es heutzutage leicht möglich, mittels elektronischer Suche im Internet mit nur wenigen Informationen (bspw. technische Angaben) ein Produkt und somit auch den Hersteller in Erfahrung zu bringen. Gerade diese Möglichkeit der Recherche im Internet hat die pflichtgemäße Anonymisierung eines Dokuments erheblich erschwert. Dies hat – so auch im vorliegenden Fall – Auswirkungen auf den Arbeitsaufwand der Behörde. Berücksichtigt man neben dieser eigentlichen Anonymisierung noch, dass die vorhandenen Dokumente bei

der Vorinstanz gesichtet werden mussten und danach auch noch ein interner Austausch stattgefunden hat, so ist nicht ersichtlich, warum der in Rechnung gestellte Arbeitsaufwand unangemessen sein soll. Dass die Vorinstanz keine detaillierte Rechnung vorlegt, ist nicht zu beanstanden. Sie ist dazu nicht verpflichtet und aufgrund des relativ tiefen, vorgängig in etwa in Aussicht gestellten Betrags erscheint eine solche auch nicht notwendig. Die vom Beschwerdeführer dagegen erhobenen Einwendungen vermögen nicht zu überzeugen. Schliesslich wurde mit der Reduktion des Stundenansatzes auf Fr. 50.-- auch Art. 15. Abs. 3 VBGÖ ausreichend Rechnung getragen.

4.4 Aufgrund vorstehender Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Die Gebühr von Fr. 250.-- für die Einsicht in das amtliche Dokument stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage, ist angemessen und verletzt weder das Äquivalenz- noch das Kostendeckungsprinzip.

5.

Der Beschwerdeführer als unterliegende Partei hat die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die ihm auferlegten Verfahrenskosten sind nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

6.

Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und nach Rechtskraft des Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. erd; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (z.K., B-Post)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Stefano Bernasconi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: