



Das Land Steiermark

AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG

Abteilung 3 Verfassung und Inneres

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

→ Fachabteilung Verfassungsdienst

Bearbeiter: Mag. Christian Freiberger
Tel.: +43 (316) 877-4110
Fax: +43 (316) 877-4395
E-Mail: verfassungsdienst@stmk.gv.at

Bei Antwortschreiben bitte
Geschäftszeichen (GZ) anführen

GZ: ABT03VD-53901/2014-59 Bezug: 2021-0.130.157-1-A Graz, am 19.04.2021

Ggst.: Art. 22a B-VG; B-VG Novelle + Informationsfreiheitsgesetz,
Bundesbegutachtung - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem mit do. Schreiben vom 22.02.2021, obige Zahl, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert sowie ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden soll, wird seitens des Landes Steiermark folgende Stellungnahme abgegeben:

Allgemeines zum Vorhaben

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen unter Aufhebung der bisherigen verfassungsgesetzlichen Regelungen über die Amtsverschwiegenheit eine Informationsverpflichtung sowie ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Zugang zu Informationen geschaffen werden. Staatliche Organe und – neu – auch private Stellen sollen verpflichtet sein, „Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise [zu] veröffentlichen“.

Das Land Steiermark steht dem Vorhaben der Schaffung größerer Transparenz grundsätzlich positiv gegenüber. Bereits derzeit trägt das Land Steiermark in einem hohen Maße zur Transparenz bei, da eine Vielzahl von Informationen auf den Internetseiten des Landes veröffentlicht und somit allgemein zugänglich ist.

Kosten

Die Erläuterungen gehen lapidar davon aus, dass durch die proaktive Veröffentlichungspflicht im Wege eines Informations(metadaten)registers den informationspflichtigen Organen von Bund, Ländern und Gemeinden insoweit potenziell Infrastruktur- und jedenfalls Personalkosten entstehen, als dies über eine jetzt schon praktizierte freiwillige Veröffentlichung über eigene Homepages hinausgeht. Eine nähere Darstellung, in welchen Dimensionen sich diese Kosten für die Länder oder Gemeinden bewegen könnten, fehlt völlig. Der Initialaufwand zur Einrichtung weiterer Datenbanken auf lokaler Ebene wird dabei genauso außer Acht gelassen wie der laufende Aufwand für deren Betreuung und Wartung sowie der zusätzliche personelle Ressourcenaufwand für eine Fülle an Einzelfallentscheidungen über die Veröffentlichung und in weiterer Folge für die Definition der einzugebenden Metadaten.

Aus heutiger Sicht ist nicht absehbar, wie viele Dokumente tatsächlich (neu) zu erfassen sind, welchen personellen und zeitlichen Aufwand dies erfordert – und welche Kosten damit verbunden sind –, dies vor allem auch deshalb, weil nicht abgeschätzt werden kann, welche Dokumente tatsächlich vom Begriff der Information von allgemeinem Interesse umfasst sein werden. Dies liegt unter anderem auch daran, dass dieser Begriff zu wenig aussagekräftig ist (siehe dazu auch die Anmerkungen zu § 2 IFG).

Derzeit fehlen auch Informationen darüber, ob die technischen Anforderungen erhöhte Kosten verursachen werden und in welchem Ausmaß. Die technischen Voraussetzungen werden erst durch Verordnung festgelegt. Je nach technischer Lösung kann die Veröffentlichung der Informationen sehr rasch erfolgen oder auch aufwändiger sein (z.B. Eingabe aller Daten in eine Datenbank-Maske, Schnittstellen zu anderen Systemen, ...). Auch wenn ein barrierefreier Zugang grundsätzlich begrüßt wird, ist gerade diese Form des Zugangs mit erhöhten, ebenfalls noch nicht bezifferbaren Aufwendungen verbunden.

Der Aussage, dass insgesamt, also längerfristig von einer Kostenneutralität ausgegangen werden kann, kann in dieser Allgemeinheit nicht gefolgt werden. Das Land Steiermark geht jedenfalls von längerfristigen bzw. dauernden zusätzlichen Kostenbelastungen, insbesondere was den personellen Aufwand betrifft, aus.

I. Zu Artikel 1 – Änderung des B-VG

Zu Z 1 (Entfall Art. 20 Abs. 3 und 4):

Mit dem vorliegenden Entwurf ist geplant, die Amtsverschwiegenheit (Art. 20 Abs. 3 B-VG) ersatzlos abzuschaffen. Dies wird durchaus begrüßt, es sei allerdings auf folgende Auswirkung hingewiesen:

Die Amtsverschwiegenheit hat den Charakter einer objektiven Pflicht für die Organe der Verwaltung, bestimmte Informationen geheim zu halten und nicht bekannt zugeben, wem auch immer gegenüber. Die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit schafft auch diese objektive Verpflichtung ab, sodass eine

verfassungsgesetzliche Geheimhaltungsverpflichtung an sich nicht mehr existiert. Wenn aber nun eine verfassungsgesetzliche Geheimhaltungspflicht für Organe der Vollziehung nicht mehr besteht, so bestehen damit – bei konsequenter Auslegung – für diese Organe auch gegenüber anderen Stellen (Gerichten, Rechnungshof, Volksanwaltschaft) keine Verschwiegenheitspflichten mehr. So gesehen erweisen sich die verfassungsgesetzlichen Ausnahmebestimmungen – wie sie z.B. in Art. 148b Abs. 1 zweiter Satz B-VG vorgesehen werden sollen – unter den Bedingungen der aktuellen vorgeschlagenen Formulierungen als nicht (mehr) erforderlich, im Grunde genommen als gegenstandslos (weil eben eine Verpflichtung zur Geheimhaltung nirgends mehr festgeschrieben ist). Es kann keine terminologische Anpassung des Begriffs Amtsverschwiegenheit an eine Geheimhaltungsverpflichtung geben, wenn diese Geheimhaltungsverpflichtung an sich nicht mehr existiert.

Es ist aber unabdingbar, eine Geheimhaltungsverpflichtung für Organe in bestimmten Situationen weiterhin aufrecht zu erhalten; so z.B. im Zusammenhang mit Zeugenaussagen. Es entspricht nämlich nicht dem Gedanken der Transparenz, dass zwar gegenüber der Allgemeinheit bestimmte Informationen nicht bekannt gegeben werden müssen, in einem individuellen Verfahren jedoch schon. Die Steiermärkische Landesregierung geht daher davon aus, dass es weiterhin erforderlich sein wird, eine bestimmte Form der Geheimhaltung vorzusehen und materiengesetzliche Verschwiegenheitsverpflichtungen zu ermöglichen. Spezifische Anforderungen an die Vertraulichkeit bestehen z.B. für die Organe der Kinder- und Jugendhilfe, die Anwaltschaften, die Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungsbeauftragten sowie für in Krankenhäusern oder in der Kinderbetreuung tätige Personen. Zusätzlich wird eine Verschwiegenheitspflicht auch anderen Organen auferlegt (z.B. Beiräten, Kommissionen, Kontaktpersonen für Gleichbehandlung), dabei wird oft der Begriff der Amtsverschwiegenheit verwendet bzw. dessen sinngemäße Geltung angeordnet (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 7).

Wenn nicht bereits eine bestimmte Form der Geheimhaltung in der Verfassung selbst vorgesehen sein sollte, müsste jedenfalls die Gesetzgebung ermächtigt werden, solche Verschwiegenheitspflichten zu verankern.

Der Begriff der Amtsverschwiegenheit, aber auch vergleichbare Verpflichtungen finden sich in einer Vielzahl von Vorschriften des Bundes und der Länder. In den Erläuterungen findet sich keine umfängliche Aussage darüber, welche weiteren Anpassungen im Bundes- und Landesrecht erforderlich sein werden; dass dies der Fall sein wird, ist unzweifelhaft.

Es darf daher bereits jetzt ersucht werden, die Legisvakanz auch dafür zu nutzen, gemeinsam mit den Ländern Begrifflichkeiten zu finden, um die bestehenden Textierungen entsprechend anpassen zu können.

Zu Z 2 (Art. 22a):Einbindung der Gesetzgebung

Die Schaffung von Informationspflichten für die Gesetzgebung wird äußerst kritisch gesehen. Verfassungsrechtliche Probleme bestehen insbesondere auf Grund des Grundsatzes der Gewaltentrennung. So ist es z.B. nicht zulässig, das Verhalten der Parlamente oder deren Organe durch Verordnung einer Bundesministerin/eines Bundesministers zu determinieren oder sie auch einem Auslegungsregime der Datenschutzbehörde zu unterwerfen. Daher werden Informationspflichten der Gesetzgebungsorgane des Landes, die sich nicht unmittelbar aus Verfassungsrecht, sondern aus einfachem Bundesrecht (z.B. Zuständigkeit der Landtagspräsidenten gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 IFG) ergeben, abgelehnt. Sollten Informationspflichten auch für Gesetzgebungsorgane enthalten bleiben, müssten die verfassungsrechtlichen Vorgaben diesbezüglich verbessert werden; Abläufe, Vorgaben etc. müssten dabei in den Geschäftsordnungen der Landtage geregelt werden können (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 8).

Abs. 2 – Ausnahmegrund „überwiegende berechtigte Interessen eines anderen“

Auch wenn die Ausnahmetatbestände im Abs. 2 den Tatbeständen im bisherigen Art. 20 Abs. 3 B-VG nachgebildet sind, steht diese Bestimmung mit § 1 Datenschutzgesetz in einem Spannungsverhältnis.

Gemäß § 1 DSG sind personenbezogene Daten grundsätzlich grundrechtlich geschützt. Jedermann hat, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Nach Abs. 2 sind Beschränkungen des Anspruchs auf Geheimhaltung zulässig, und zwar – neben anderen Tatbeständen – zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen.

Dies bedeutet, dass der Dritte (also in Zukunft der die Information Begehrende) überwiegende berechtigte Interessen geltend machen muss, um den – datenschutzrechtlich – grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsanspruch durchbrechen zu können.

In Art. 22a B-VG ist umgekehrt vorgesehen, dass ein Geheimhaltungsinteresse nur dann besteht, wenn dieses zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen (also desjenigen, dessen Daten verarbeitet werden) bestehen. Hier muss das Geheimhaltungsinteresse des Geschützten überwiegen.

Dieselbe Formulierung in beiden Verfassungsbestimmungen meint aber jeweils einen anderen Personenkreis, also einmal den Begehrenden und das andere Mal die datenschutzrechtlich betroffene Person. Sollte daher – wie auch schon beim aktuell bestehenden Auskunftsrecht – die Information anlasslos, also ohne Nachweis eines berechtigten Interesses möglich sein (das Informationsinteresse selbst gilt wohl als verfassungsrechtlich abgesichert), müsste daher eine Informationserteilung – wenn personenbezogenen Daten betroffen sind – aus Gründen des Datenschutzes immer unzulässig sein, da dabei weder ein berechtigtes Interesse und schon gar kein überwiegendes Interesse besteht. Anzunehmen, dass das

Informationsrecht (allenfalls als Ausfluss des Art. 10 EMRK) an sich schon ein überwiegendes berechtigtes Interesse darstellt, wäre daher verfehlt. Es wäre zu wünschen, dass dieses Spannungsverhältnis zwischen den Grundrechten bereits auf Verfassungsebene gelöst werden könnte; allenfalls auch durch verfassungskonforme Auslegung in den Erläuterungen.

Abs. 2 - Selbstverwaltung

Auch wenn dies der bisherigen Rechtslage entspricht, ist nicht nachvollziehbar, warum die Einschränkung des letzten Satzes nur für die gesetzlichen beruflichen Vertretungen und nicht für alle sonstigen Selbstverwaltungskörper (bspw. Tourismusverbände) gelten soll. Dies betrifft auch § 5 IFG.

Abs. 3

Gemäß Abs. 3 hat jedermann auch gegenüber den der Kontrolle des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes unterliegenden Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen das Recht auf Zugang zu Informationen. In Verbindung mit der geplanten Änderung der Art. 126b Abs. 2, Art. 127 Abs. 3 und Art. 127a Abs. 3 B-VG sind damit Unternehmungen, an denen der Bund/das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern – abgesehen von börsennotierten Unternehmungen – mit mindestens 25 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die das Land allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt, zur Informationserteilung verpflichtet. Der Gedanke der Transparenz, wie er auch im Regierungsprogramm 2020-2024 verankert ist, zielt darauf ab, staatliches Handeln transparenter zu machen („Mehr Transparenz im öffentlichen Bereich“) und nicht primär das privater Unternehmungen. Nachvollziehbar ist, dass auch für Unternehmungen, bei denen der Staatsanteil mehr als 50 vH beträgt und damit der Einfluss staatlicher Organe gegeben ist („staatsnahe Unternehmungen“), eine Informationspflicht verankert werden soll (siehe den Entwurf 2020); nicht nachvollziehbar ist dies allerdings dann, wenn der maßgebliche Einfluss von Gebietskörperschaften oder durch staatliche Organe nicht mehr gegeben ist.

Daher wird eine Informationspflicht von Unternehmen, wenn der staatliche Anteil nicht die Mehrheit beträgt – unabhängig von der Frage der Kontrollbefugnis durch den Rechnungshof – als unsachlich abgelehnt.

Unternehmungen, die dem Informationszugang unterliegen, müssen Informationen u.a. dann nicht herausgeben, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung erforderlich ist. Dieser Tatbestand scheint zu eng gefasst: Gerade die Herausgabe von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen führt (z.B. bei speziellen Produktionsprozessen) selten zu unmittelbaren Beeinträchtigungen, sehr wohl zu solchen in naher Zukunft. Auch die Erläuterungen sprechen nicht von „unmittelbar“ drohenden Beeinträchtigungen (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 5).

Zu Z 3 (Art. 52 Abs. 3a):

Die Wortfolge „Dies gilt nicht für Auskünfte ...“ ist äußerst missverständlich, denn es ist aus dem Wortlaut nicht erkennbar, auf welche Absätze sich dieses „dies“ bezieht. Der Begriff Auskunft kommt nämlich nur in Abs. 1 vor, gleichzeitig enthalten die anderen Absätze aber ebenso Fragerechte.

Auch nach dem Entfall des Art. 20 Abs. 3 B-VG wird nun weiterhin zwischen Bund und Land differenziert. Es wird vorgeschlagen, das Verhältnis von Bundesregierung zu Nationalrat und Landesregierung zu Landtag im Hinblick auf die Geheimhaltungsgründe gleichartig zu regeln.

Zu Z 11, 12 (Art. 148b Abs. 1 und 2):

Der Formulierung des Art. 22a B-VG – und auch keiner anderen Vorschrift – ist nicht entnehmbar, dass die Organe der Verwaltung einer allgemeinen Geheimhaltungspflicht (gegenüber bestimmten Einrichtungen, Organisationen, Organen oder generell) unterliegen würden. Unter diesen Voraussetzungen bestünde von vornherein keine Verpflichtung zur Geheimhaltung gegenüber der Volksanwaltschaft; von einer solchen bräuchte daher auch nicht ausgenommen werden.

Auch kann die Geheimhaltungsverpflichtung der Volksanwaltschaft nicht auf die Geheimhaltungsverpflichtung der jeweiligen kontrollierten Organe gestützt werden, zumal für diese keine allgemeine Geheimhaltungsverpflichtung mehr besteht.

II. Zu Artikel 2 – Informationsfreiheitsgesetz**Zu § 2 - Begriffsbestimmungen:**

Nach Abs. 1 gilt als Information jede „amtlichen oder unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung“. In den Erläuterungen (Seite 5) wird ausgeführt, dass „im internen Entscheidungsprozess befindliche Vorentwürfe in einem Vorstadium und zum ausschließlichen Zweck der internen Entscheidungsfindung des entwurfserstellenden Organs (z.B. Vorentwurf eines Sachbearbeiters noch bevor diesen der zuständige Genehmigende approbiert hat)“ keine Informationen im Sinne des Gesetzes seien („noch nicht fertig“). Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der in § 6 Abs. 5 lit. b vorgesehenen Ausnahme von der Informationspflicht, soweit dies zur „Vorbereitung einer Entscheidung“ geboten ist, wobei es um den Schutz der internen Willensbildung eines Organs geht. Es stellt sich damit nämlich die Frage, ob derartige der internen Willensbildung dienende Vorentwürfe gar keine Informationen im Sinne des IFG und daher schon deshalb vom Informationsanspruch nicht erfasst sind oder ob Akte, die der Vorbereitung der internen Willensbildung dienen, lediglich von der Auskunftspflicht ausgenommen sind. Denkbar wäre die Auslegung, dass ein (ausgefeilter) Vorentwurf erst dann, wenn er tatsächlich Eingang in die – in welcher (technischen) Form auch immer geführte – Aktendokumentation findet, als amtlichen Zwecken dienende

Information zu betrachten ist. Das sollte deutlich und möglichst im Gesetzestext klar zum Ausdruck gebracht werden.

Dem Begriff „Information von allgemeinem Interesse“ kommt im gesamten Regelungszusammenhang entscheidende Bedeutung zu. Abs. 2 versucht, die Information von allgemeinem Interesse zu definieren und umschreibt dies mit Informationen, die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für einen solchen relevant sind. Die Erläuterungen sprechen von einem hinreichend großen Adressaten- oder Personenkreis. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass es schwierig ist, hier eine relevante Definition zu finden, ist zum einen festzustellen, dass es zwischen „allgemeinem“ und „hinreichend großem“ Personenkreis doch erhebliche Unterschiede gibt, zum anderen erscheint weder der eine noch der andere Begriff eine praxistaugliche Umschreibung darzustellen, sodass schon auf Grund dieser Unklarheiten eine einheitliche Veröffentlichung nicht gewährleistet erscheint.

Die gewählte Formulierung für die Definition von Informationen von allgemeinem Interesse klärt die Fragen, was tatsächlich darunterfällt und welche Kriterien für die Bewertung des allgemeinen Interesses zu verwenden sind, nicht ausreichend. Im Sinne der Rechtssicherheit wird eine weitere Konkretisierung in den Erläuterungen durch nähere Spezifikation oder eine vermehrte Darstellung von Beispielen angeraten, um den informationspflichtigen Stellen die Beurteilung zu erleichtern, welche Dokumente unter die Veröffentlichungspflicht fallen. Offen sind beispielsweise die Fragen, inwieweit Förderungen personenbezogen bekanntgegeben werden (dürfen/sollen/müssen) oder inwieweit Verträge der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmungen – abgesehen von der Wertgrenze – öffentlich zugänglich gemacht werden. Zusätzlich ist unklar, wie mit Verträgen umzugehen ist, in denen Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitsklauseln enthalten sind.

Unklar – allerdings von erheblicher praktischer Bedeutung – ist der Umgang mit Individualverfahren. Sind Studien und Gutachten, die in Individualverfahren erstellt werden, relevant? Unter welchen Voraussetzungen müssen Gutachten, die im Zusammenhang mit Vorhaben eingeholt werden (von amtlichen und nichtamtlichen SV) dem Begriff Information von allgemeinem Interesse unterstellt werden? Ist relevant, wie viele Parteien in einem Verfahren beteiligt sind, wie groß das Ausmaß der Auswirkungen eines Vorhabens ist oder kann man generell solche im Individualverfahren eingeholte Gutachten von der allgemeinen Veröffentlichungspflicht ausschließen? Dies ist insofern relevant, als es sich dabei wohl um mehrere tausend Verfahren pro Jahr handelt.

Da der Entwurf eine ausführliche Interessenabwägung zwischen dem allgemeinen Interesse und dem Schutz bestimmter gewichtiger öffentlicher und privater Geheimhaltungsinteressen vorsieht, der auch im Rechtsweg überprüfbar ist, sollte daher soweit wie möglich Klarheit über den Willen des (Verfassungs)Gesetzgebers geschaffen werden (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 3).

Zu § 3 – Zuständigkeit:

Gemäß § 3 soll jenes Organ zuständig für die Veröffentlichung von Informationen und zur Gewährung von Zugang zu Informationen sein, zu dessen Wirkungsbereich die Information gehört. Der Wirkungsbereich ist insoweit schwierig abzugrenzen, als es Situationen gibt, in denen die Information zum Wirkungsbereich mehrerer Organe gehört, weil alle Organe dieselben Informationen bei ihrer Aufgabenerfüllung benötigen: z.B. Stellungnahmen der Landesregierung an den Landtag, aufsichtsbehördliche Verfahren der Landesregierung bei Flächenwidmungsplanverfahren der Gemeinden (vgl. VwGH 25.11.2008, 2007/06/0084).

Es sollte daher festgelegt werden, dass nur jene Stelle, bei der die Information originär entsteht oder für die diese Information erstellt wurde (z.B. Gutachten), zur Veröffentlichung bzw. zur Informationserteilung zuständig ist („Herkunftsprinzip“, „Ursprungsprinzip“), auch wenn dieselbe Information von einer anderen Stelle ebenso verwendet werden kann oder an diese übermittelt werden muss (z.B. bei aufsichtsbehördlichen Prüfungen oder Prüfungen durch die Rechnungshöfe) (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 9).

Zu § 4 – Informationsregister:

Die parallele und proaktive Veröffentlichung in einem Metadatenregister entspricht vom Charakter her einer digitalen Suchmaschine, die auf bestehende Veröffentlichungen auf Ebene der Länder, Bezirksverwaltungsbehörden etc. verweist. Die Schaffung eines zentralen Informationsregisters (Veröffentlichung unter data.gv.at) ist im Sinne der Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Informationen grundsätzlich verständlich. Dennoch darf auf Folgendes hingewiesen werden:

Das Land Steiermark geht davon aus, dass Veröffentlichungsverpflichtungen, die nach Materiengesetzen bestehen, nicht derogiert wird bzw. werden können. Jedenfalls ist sicherzustellen, dass eine weitere inhaltliche Veröffentlichung nicht erfolgen muss, sondern dass im Informationsregister ausschließlich Metainformationen mit Hinweis auf den Auffindungsort solcher Information enthalten sind.

Die Bereitstellung dieser Informationen, und die dabei in vielen Fällen komplizierte Einzelfallbeurteilung (Prüfung der Relevanz für einen allgemeinen Personenkreis und der geschätzten Kosten und Vorteile für den jeweiligen Rechtsträger im Verhältnis zu den geschätzten Vorteilen für Menschen sowie Beurteilung der Geheimhaltungsinteressen) führen wohl zu einem beträchtlichen, zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand für die betroffenen Organisationseinheiten.

Da im Informationsregister Metainformationen (mit der Möglichkeit, unmittelbar zur gewünschten Information zu gelangen) über alle Informationen im allgemeinen Interesse enthalten sein müssen („sind über data.gv.at zugänglich zu machen“), stellt sich die Frage, wie mit bereits bestehenden, allgemein

verfügbaren und anerkannten Datenbanksystemen umgegangen werden soll. Dem Wortlaut nach muss über dieses neue Informationsregister eine (vollständige?) Suche möglich sein. Es scheint nicht zielführend, alle Informationen, die z.B. in Registern oder öffentlich zugänglichen Datenbanksystemen, wie etwa im RIS, enthalten sind, zusätzlich auch noch über data.gv.at zugänglich zu machen. Auch gibt es bereits bei Landeshomepages geeignete Suchfunktionen für bestimmte Themenbereiche (z.B. Landesumweltinformationssystem). Diese weitere Bereitstellung führt wohl nur zu einem geringen zusätzlichen Erkenntnisgewinn für den betroffenen Personenkreis, da dieser die Informationen ohnehin an anderer Stelle abrufen oder direkt bei der Organisationseinheit anfragen kann. Eine doppelte Aufbereitung von Metadaten erscheint unzweckmäßig und wird daher abgelehnt.

Des Weiteren verlangt § 4 Abs. 3, Informationen solange im Wege des Informationsregisters bereit zu halten, solange ein allgemeines Interesse besteht. Das bedeutet, dass die informationspflichtigen Stellen die bereitgestellten Daten in regelmäßigen Abständen warten und prüfen müssen, ob die veröffentlichten Daten noch relevant sind, was für alle informationspflichtigen Stellen ebenfalls zusätzliche personelle Ressourcen erfordert. Darüber hinaus erscheint nicht klar, nach welchen Kriterien beurteilt werden soll, ab welchem Zeitpunkt Informationen nicht mehr dem öffentlichen Interesse unterliegen (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 3).

Gemäß Abs. 3 legt der Bundesminister für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort gemeinsam mit dem Bundeskanzler die näheren technischen Voraussetzungen fest. Nach Abs. 4 ist zwar vorgesehen, dass den Ländern Gelegenheit zu geben ist, an der Vorbereitung einer solchen Verordnung mitzuwirken. Ein entscheidender Einfluss für die Länder ist diesbezüglich nicht vorgesehen. Es ist daher sicherzustellen, dass diese Vorgaben nicht entgegen den Wünsche/Anforderungen der Länder erlassen werden. Nur dann, wenn eine rechtzeitige Einbindung erfolgt und die Bereitstellung der Metadaten über gemeinsam erarbeitete (oder die zum Teil schon bestehenden) Standards erfolgt, kann eine effiziente und kostensparende Vorgangsweise erreicht werden. Um dies sicherzustellen, wird in Abs. 4 eine dem Art. 14b Abs. 5 B-VG vergleichbare Regelung gefordert (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 1).

Wie bereits festgehalten, ist derzeit nicht abschätzbar, welchen Aufwand die Bereitstellung, aber auch die Wartung der Informationen tatsächlich verursachen wird; unklar ist, ob die Eingabe ins Register in jedem Einzelfall händisch erfolgen muss oder technische Tools die Veröffentlichung unterstützen können. Die Landesregierung spricht sich daher dagegen aus, dass für die Aufbereitung ein erheblicher Aufwand zu leisten ist (denn nur bei unverhältnismäßigem Aufwand sind bestimmte Aufbereitungen nicht erforderlich).

Äußerst problematisch erscheint diesbezüglich auch die Übergangsbestimmung in § 20 Abs. 3: Die Veröffentlichungspflicht im Informationsregister soll nämlich auch für schon vorhandene Informationen gelten, soweit damit kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist; eingeschränkt ist dies nur „nach

Maßgabe der vorhandenen technischen Möglichkeiten und Zweckmäßigkeit“. Die Steiermärkische Landesregierung lehnt eine Rückwärtserfassung ab. § 20 Abs. 3 sollte daher entfallen.

Zu § 5 – Recht auf Zugang zu Informationen:

Zu § 5 letzter Satz wird auf die Anmerkung zu Art. 22a Abs. 2 B-VG verwiesen.

Zum 3. Abschnitt – Verfahren (§§ 7 ff)

Nach Ansicht der Steiermärkischen Landesregierung stimmt das in den Bestimmungen nach §§ 7 ff geregelte Verfahren nicht immer mit den diesbezüglichen Erläuterungen überein.

Die wesentlichsten Bestimmungen sind dem/den geltenden Auskunftspflichtgesetz/en nachgebildet, vereinzelt werden aber andere Begriffe verwendet, wodurch sich Unsicherheiten ergeben. Der bisher in den Auskunftspflichtgesetzen vorgegebene Charakter eines Verfahrens zur Erlangung einer Auskunft war davon geprägt, dass zunächst ein Begehren auf Auskunft eingebracht wurde und dieses innerhalb der vorgegebenen Frist erfüllt oder die Auskunft nicht erteilt wurde. Entsprechend der Rechtsprechung handelte es sich dabei um kein hoheitliches Verfahren, bei dem das AVG anzuwenden wäre, sondern um ein Verfahren der schlichten Hoheitsverwaltung. Erst mit dem Antrag, über die Verweigerung einen Bescheid zu erlassen, wurde ein hoheitlich abzuwickelndes Verfahren eingeleitet. Dies erscheint auch zweckmäßig, da es genügend Fälle gibt, in denen die formlose Antwort, dass keine Information erteilt wird/werden kann, zur Kenntnis genommen wird und die Erlassung eines Bescheides daher gar nicht verlangt wird.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen folgen diesem Modell: Die Überschrift zu § 7 spricht von einem Begehren, nach § 8 Abs. 1 letzter Satz ist die Nichterteilung des Zugangs der Information mitzuteilen und der Zugang zu Informationen (bloß) nicht zu erteilen. Man kann also davon ausgehen, dass in diesem Stadium – auch wenn der Zugang verweigert wird – kein Bescheid zu erlassen ist. Dies folgt aus § 11, wonach, wenn die Information nicht erteilt wurde, erst auf schriftlichen Antrag ein Bescheid zu erlassen ist. Die Erläuterungen stimmen mit dem Gesetzestext insofern nicht überein, als sie den Eindruck erwecken, dass es sich von Anfang an um ein hoheitliches Verfahren handelt. So wird in den Erläuterungen zu § 7 festgelegt, dass „Mängel schriftlicher Anbringen [...] nicht zur Zurückweisung, sondern allenfalls zu einem Verbesserungsauftrag (§ 13 Abs. 3 AVG)“ führen (während z.B. in den APG von Stmk und OÖ geregelt ist, dass dann, wenn einem Auftrag zur schriftlichen Ausführung oder zur Verbesserung eines Auskunftsbegehrens nicht entsprochen wird, das Auskunftsbegehren als nicht eingebracht gilt). In den Erläuterungen zu § 12 wird ausgeführt, dass die Bestimmungen über die Barauslagen nach § 76 AVG unberührt bleiben und daher – dieser Bestimmung folgend – der antragstellenden Partei Barauslagen vorgeschrieben werden können. Dabei ist dieser Begriff im Sinne eines Verwaltungsverfahrens zu verstehen [so hat der VwGH entschieden, „dass die Verpflichtung zur Tragung allfälliger Kosten bereits aus der Tatsache erwächst, daß das, das Verwaltungsverfahren auslösende Parteibegehren gestellt worden ist und der Antrag auf Durchführung der zur vollständigen Ermittlung des Sachverhalts erforderlichen oder durch das Gesetz

gebotenen Amtshandlungen im verfahrenseinleitenden Parteiantrag eingeschlossen ist“ (VwSlg. 4350 A/1957), was auch Grundlage für die aktuelle Textfassung des § 76 Abs. 1 ist“].

Unklarheiten entstehen auch dadurch, dass in § 7 Abs. 1 von „beantragen“ und in § 7 Abs. 3 von „Antrag“ gesprochen wird, was in der Diktion des Verfahrensrechtes auf ein mit Bescheid abzuschließendes Verfahren (insb. bei Nichterteilung) schließen lässt und somit das AVG anzuwenden wäre. Damit zeigt sich, dass der Charakter des Verfahrens zur Erlangung einer Information nicht mit hinreichender Klarheit festgelegt ist (vgl. auch § 12, wo von Anbringen und von Anträgen gesprochen wird). Es wird daher dringend ersucht, das Verfahren möglichst einfach und unbürokratisch zu halten, jedenfalls von einem hoheitlichen Verfahren zunächst Abstand zu nehmen („begehren“ statt „beantragen“) und dies auch in den Erläuterungen entsprechend klar zu stellen.

Sollte es tatsächlich zulässig sein, bereits im Rahmen eines Eventualantrages für den Fall der Ablehnung einen Bescheid zu verlangen, stellt sich die Frage, ob und welcher Teil des Verfahrens zur Informationsbereitstellung – wenn bestimmte Informationen bekanntgegeben werden, andere aber nicht – hoheitlich oder bloß schlicht hoheitlich abgewickelt wird oder ob aus dem Eventualantrag folgt, dass das gesamte Verfahren (z.B. einschließlich Verbesserungsauftrag) hoheitlich abzuführen ist. Diesbezüglich wären einzelne Verfahrensbestimmungen (Information innerhalb von 4 Wochen) jedenfalls nicht anzuwenden.

Sollte dem Wunsch nach einem möglichst unbürokratischen Verfahren gefolgt werden, sollte überlegt werden, entsprechende Ergänzungen vorzunehmen, z.B. Verbesserung von unklaren Anbringen, aber auch betreffend Kostenersatz (zumal die Anwendung von § 76 AVG nicht gegeben scheint). Ein Zugang zu Informationen bedeutet noch nicht, dass dieser kostenlos erfolgen muss. Bereits im UIG ist grundsätzlich vorgesehen, dass Umweltinformationen auch kostenpflichtig sein können (nach § 5 Abs. 5 2. Satz könnte die Bundesregierung für die Bereitstellung von Umweltinformationen mit Verordnung Kostenersätze festlegen). Auch der Zugang zu Information in Deutschland ist nicht grundsätzlich kostenlos; die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV) sieht zum Teil beträchtliche Gebühren (bis zu 500 €) und zusätzlichen Auslagenersatz (Kopienersatz) vor.

Zu § 8 – Frist:

Die Frist von 4 Wochen erscheint ausgesprochen kurz. Eine Verlängerung erscheint jedenfalls bei der Einbindung der Datenschutzbehörde unumgänglich (siehe dazu die Ausführungen zu § 15), aber auch bei der Konsultation der betroffenen Personen nach § 10. Es erschiene daher zweckmäßig, die Frist von vornherein auf 8 Wochen zu verlängern (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 9). Es ist auch nicht (hinreichend) klar, ob in diese Frist auch die Zeit der Mängelbehebung einzurechnen ist. Nach dem Gesetzeswortlaut läuft die Frist ab Einlangen des Antrages beim zuständigen Organ.

§ 11 – Rechtsschutz:

Nach § 11 ist bei Nichterteilung der Information auf Antrag ein Bescheid zu erlassen. Während für die Verwaltungsbehörden kein Zweifel besteht, dass sie auf Grund der Bestimmungen des EGVG das AVG anzuwenden haben, stellt sich die Frage, nach welcher Verfahrensvorschrift die sonstigen in § 5 genannten Einrichtungen und Stellen – soweit sie nicht zur Gesetzgebung gehören – einen Bescheid erlassen können (nur für die Gerichtsbarkeit wird in den Erläuterungen erwähnt, dass diesbezüglich noch eine Klärung erfolgen muss).

Wie auch die Frist für die Verwaltungsbehörden als zu kurz eingestuft wird, gilt dies sinngemäß auch für die Entscheidungsfrist der Verwaltungsgerichte; es sollte zumindest eine Frist von drei Monaten vorgesehen werden (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 9).

Zu § 14 – Rechtsschutz:

In § 14 Abs. 1 Schlussteil wird die Formulierung „jenes Verwaltungsgericht im Land örtlich zuständig“ verwendet. Da es nur ein Verwaltungsgericht pro Land gibt, handelt es wohl um eine Redaktionsversehen; korrekterweise könnte die Formulierung lauten: „das Verwaltungsgericht jenes Landes örtlich zuständig“.

Zu § 15 – Datenschutzbehörde:

Die Zuständigkeit der Datenschutzbehörde zur Beratung und Unterstützung wird, insbesondere, wenn diese nicht personell entsprechend ausgestattet wird, kritisch gesehen. Schon derzeit ist die Datenschutzbehörde kaum in der Lage, rasch auf Anfragen von Behörden zu reagieren. Da nach derzeitigem Stand wohl nicht erwartet werden kann, dass die Datenschutzbehörde bei Beratung aller informationspflichtigen Stellen in Österreich (mehrere tausend) ihre Auskunft innerhalb von max. 2 Wochen erteilen kann, wird davon auszugehen sein, dass die Beantwortung innerhalb einer Frist von 4 Wochen für die informationspflichtige Stelle nicht einzuhalten sein wird.

Darüber hinaus ergibt sich auch folgendes Problem: Die zuständige informationspflichtige Stelle kann zu Beratungszwecken die Datenschutzbehörde konsultieren. Diese soll – insbesondere bei strittigen Fragen in Bezug auf die Wahrung des Rechtes auf Schutz der personenbezogenen Daten – diese Stelle beraten. Im Gegenzug muss sie aber selbst über eine Beschwerde einer betroffenen Person entscheiden, deren Daten von einer informationspflichtigen Stelle veröffentlicht oder weitergegeben wurden. Das kann dazu führen, dass die Datenschutzbehörde im Beschwerdeverfahren über Datenweitergaben einer Stelle entscheiden muss, die sie zuvor beraten hat. Damit kommt die Datenschutzbehörde unzweifelhaft in ein Dilemma, weil jede Beratung (soll sie aussagekräftig sein) letztlich eine Präjudizierung einer nachfolgenden Entscheidung sein könnte.

Während die Aufgabe der Datenschutzbehörde nach Abs. 1 auf ihren ursprünglichen Aufgabenbereich (Datenschutz) bezogen ist, ist sie nach Abs. 2 dafür zuständig, die Vollziehung des gesamten Gesetzes zu evaluieren, was ihren bisherigen Zuständigkeitsbereich erheblich erweitert; sie hat damit die Praxis aller informationspflichtigen Stellen im Hinblick auf alle sonstigen Geheimhaltungsgründe zu beobachten.

Zu § 16 – Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften:

Nach § 16 bleiben besondere Bestimmungen in Bundes- oder Landesgesetzen über den Zugang zu Informationen unberührt. Damit sollen – wie auch den Erläuterungen zu entnehmen – bereichsspezifische gesetzliche Informationsrechte, wie insb. betreffend z.B. Umweltinformation – unberührt bleiben. Es ist somit davon auszugehen, dass das Informationsfreiheitsgesetz neben anderen gesetzlichen Bestimmungen über einen Informationszugang besteht. Unklar bleibt allerdings das Verhältnis dieser Bestimmungen zum IFG. Weder der Entwurf noch die Erläuterungen legen klar, ob Zugang nach mehreren Vorschriften (z.B. IFG und UIG) gleichzeitig möglich ist und sich die Information begehrende Person aussuchen kann, nach welcher Vorschrift sie eine Information erhalten möchte oder ob es eine Rangfolge gibt, dass z.B. das Informationsfreiheitsgesetz nur dann maßgeblich ist, wenn nicht Zugang nach einem anderen Gesetz gewährt wird/werden muss. Eine diesbezügliche Klarstellung wäre erforderlich (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 10).

Zu § 20 – In- und Außerkrafttreten; Übergangsbestimmungen (iZm Art. 151 B-VG):

Die Legisvakanz von 18 Monaten für das Inkrafttreten der B-VG-Änderungen als auch des IFG ist zu kurz bemessen. Es wird erforderlich sein, eine Vielzahl von Vorschriften auf Bundes- und Landesebene anzupassen, es ist die Bundesverordnung zu erlassen und es sind die technischen Rahmenbedingungen auch für die Länder zum Einbringen auf data.gv.at erst zu schaffen. In Hinblick auf diese doch beträchtlichen Arbeitsschritte wird eine längere Legisvakanz gefordert (vgl. die einheitliche Länderstellungnahme vom 21.08.2020, Pkt. 11).

Wie bereits zu § 4 festgehalten, spricht sich das Land Steiermark gegen eine aufwändige und teure Rückwärtserfassung aus, weshalb die Bestimmung des § 20 Abs. 3 abgelehnt wird und entfallen müsste.

III. Zu Artikel 4 (Verfassungsgerichtshofgesetz)

Zu Z 4 (§ 26 Abs. 3):

Die Einführung eines Sondervotums eines Mitgliedes des VfGH („dissenting opinion“) wird abgelehnt. Nach Ansicht der Steiermärkischen Landesregierung würde dies eine geringere Akzeptanz der VfGH-Erkenntnisse bewirken.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird in elektronischer Form auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Steiermärkische Landesregierung
Die Landesamtsdirektorin

Mag. Brigitte Scherz-Schaar
(elektronisch gefertigt)

Ergeht per E-Mail:

1. dem Präsidium des Nationalrates
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at
2. allen steirischen Mitgliedern des Nationalrates
3. allen steirischen Mitgliedern des Bundesrates
4. allen Ämtern der Landesregierungen
5. allen Klubs des Landtages Steiermark
sowie der Direktion des Landtages Steiermark
6. der Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ Landesregierung

zur gefälligen Kenntnisnahme.