

Der Direktor des Kärntner Landesrechnungshofs



An das
Bundesministerium für EU und Verfassung
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1010 Wien

verfassungsdienst@bka.gv.at

Datum: 16.4.2021
Zahl: LRH-BEG-13/1-2021
Telefon: 0676 83332-202
E-Mail: office@lrh-ktn.at

Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Kärntner Landesrechnungshof dankt Ihnen für den mit Schreiben 22. Februar 2021, Geschäftszahl: 2021-0.130.157, übermittelten Gesetzesentwurf und nimmt zu diesem wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen zum Entwurf

Mit diesem Entwurf sollte im Wesentlichen die verfassungsgesetzliche Amtsverschwiegenheit aufgehoben und an ihre Stelle eine allgemeine Informationsfreiheit durch Schaffung einer verfassungsgesetzlichen Informationsverpflichtung und eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Informationen eingeführt werden.

Nach Ansicht des LRH sind die Ziele des Gesetzesentwurfs ausdrücklich positiv zu bewerten. Sie dienen vor allem der Transparenz und der demokratischen Kontrolle des staatlichen Handelns, denn für eine Demokratie ist es essentiell, *„dass alle Entscheidungen begründet, d.h. nachprüfbar gemacht werden, dass sich staatliches Handeln unter den Augen der Öffentlichkeit vollziehe und das Verfahren bestehen, in denen die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden könne“*.¹

Mit seinen Prüfungen der Gebarung des Landes und den darüber veröffentlichten Berichten trägt der LRH schon jetzt zur Transparenz und Öffentlichkeit staatlichen Handels, insbesondere im Hinblick auf die rechtmäßige, wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Verwendung öffentlicher Mittel, bei.

¹ Siehe Wenger, Karl (1976): Grundfragen der öffentlichen Kontrolle im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat von heute. Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), Heft 1-3, Seite 47.

Der Direktor des Kärntner Landesrechnungshofs



Dennoch sind zum vorliegenden Gesetzesentwurf einige kritische Anmerkungen aus der Sicht des Kärntner Landesrechnungshofs (LRH) anzubringen.

Änderungen des B-VG (Art. 22a B-VG)

Im Art. 22a Abs. 1 B-VG wird als Normadressaten über die Organe der Gesetzgebung hinaus auch ausdrücklich der Rechnungshof² und die Landesrechnungshöfe genannt und darin verpflichtet, Informationen von allgemeinen Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen. Außerdem hat jedermann auch gegenüber den Rechnungshöfen das Recht auf Zugang zu Informationen.

Der LRH unterstellt dem Gesetzgeber, dass die ausdrückliche Anführung der Rechnungshöfe neben den Organen der Gesetzgebung nur der Klarstellung des Adressatenkreises dient. Man könnte jedoch aufgrund der separaten Nennung auch zum Ergebnis kommen, dass die Rechnungshöfe nicht Organe der Gesetzgebung sind. Das würde aber der vorherrschenden Rechtsauffassung widersprechen, wonach sich im Trias der Staatsgewalten die Zuordnung der Rechnungshöfe zur Legislative ergibt. Denn die LRH sind durch die verfassungsrechtlichen Grundlagen durchwegs „unmittelbar dem Landtag unterstellt“, „als Organ des Landtages tätig“ bzw. ausschließlich dem Landtag verantwortlich.

Von den Ausnahmetatbeständen im Art. 22a Abs. 2 B-VG kommt für den Wirkungsbereich der Rechnungshöfe vor allem der Tatbestand „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ oder „zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen“ in Betracht. Die einfachgesetzliche Regelung im § 6 IFG ist dazu nicht ganz übereinstimmend, denn einerseits scheint sie restriktiver zu sein durch den Zusatz im Interesse der „unbeeinträchtigten“ Vorbereitung einer Entscheidung, andererseits durch die demonstrativen Aufzählungen dazu unter Z 5 lit. b) wieder weiter zu gehen: dort wird nur von „Vorbereitung einer Entscheidung“ (ohne Zusatz „unbeeinträchtigten“) und darüber hinaus von „Prüfung oder sonstiges Tätigwerden des Organs“ gesprochen. Da in den Erläuternden Bemerkungen darauf hingewiesen wird, dass die verfassungsgesetzlichen Ausnahmetatbestände des Art 22a B-VG in (einfachen) Bundes- und Landesgesetzen lediglich eingeschränkt, wiederholt oder konkretisiert, nicht aber erweitert werden dürfen, wäre hier eine Klarstellung bzw. Anpassung verfassungs- und einfachgesetzlicher Bestimmungen zweckmäßig. Darin sollte klar hervorgehen, dass alle Prüfungstätigkeiten des LRH sowie dessen Prüfplanung von den Ausnahmetatbeständen – auch nach Abschluss der Entscheidungsfindung und des Prüfverfahrens – erfasst sind.

§§ 1 - 3 IFG (Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen, Zuständigkeit)

Die Begriffsbestimmungen enthalten selbst unbestimmte Gesetzesbegriffe: Wann eine Information von allgemeinen Interesse oder für einen allgemeinen Personenkreis relevant ist, kann nicht eindeutig bestimmt werden und obliegt der Auslegung durch den Rechtsanwender. Ist zum Beispiel die Ablauforganisation in einem behördlichen Verfahren nicht vom allgemeinen Interesse, wie dies die Erläuternden Bemerkungen anführen? So lassen Informationen zu den Prozessen Schlüsse auf Verfahrensdauer und Kontrollsysteme zu – was durchaus von allgemeinen Interesse sein oder für die

² Anders z.B. das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in Deutschland, das die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle vom Anspruch auf Informationszugang ausnimmt. (§ 3 Z 1 lit. e): „Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle“. Einige Bundesländer beziehen die Landesrechnungshöfe aber wieder in den Regelungsbereich der Informationsfreiheit ein.

Der Direktor des Kärntner Landesrechnungshofs



Bürger und Steuerzahler relevant sein könnte. Zur Klarstellung und Vereinfachung der Rechtsanwendung wäre es überlegenswert, im Gesetz klar und umfassend zu umschreiben, welche Art von Dokumenten, Entscheidungen, Statistiken, Daten und Informationen alle staatlichen Stellen von sich aus („proaktiv“) veröffentlichen müssen. Jedenfalls wäre klarer zu definieren, was unter „allgemeinen Interesse“ zu verstehen ist.

Zu § 3 Abs. 1 IFG stellt sich für den LRH die Abgrenzungsfrage, in welchen Wirkungsbereich die Informationen gehören. In diesem Zusammenhang geht es um die Dokumente und Prüfungsunterlagen der geprüften Stelle und sonstigen Dritten, die im Rahmen von Prüfungen „in den Wirkungsbereich der Rechnungshöfe“ gelangen. Diese müssen von der Informationsverpflichtung des LRH ausgenommen sein, weshalb es unbedingt erforderlich wäre klarzustellen, dass die Informationsverpflichtung durch jene Stellen zu erfüllen ist, bei der die Informationen generiert werden bzw. die über diese Informationen originär verfügen (Herkunftsprinzip). Außerdem liegen diese Unterlagen beim LRH nur befristet auf bzw. werden nur befristet gespeichert, weshalb schon aus der zeitlichen Verfügbarkeit ein Verweis auf die originär verfügbaren Informationen geboten ist.

Informationen von allgemeinem Interesse im Sinne dieses Bundesgesetzes sind insbesondere Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens 100.000 Euro. Nach den Erläuternden Bemerkungen fallen unter die Veröffentlichungspflicht jedenfalls solche Studien, Gutachten und Stellungnahmen, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden.

Der LRH ist berechtigt, bei Bedarf zu einzelnen Prüfungen bzw. Prüfungsfragen Gutachten einzuholen. Das Ergebnis dieser Gutachten fließt in der Regel – unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen³ – in das vorläufige Ergebnis der Prüfung ein, welches nach den gesetzlichen Bestimmungen vertraulich zu behandeln ist. Eine Veröffentlichung des Gutachtens wegen „allgemeinen Interesses“ vor der Veröffentlichung des endgültigen Berichts würde die Vertraulichkeit und das rechtliche Gehör der geprüften Stelle gefährden. Der Begriff „ehestmöglich“ zu veröffentlichen im § 4 wird in diesen Fällen so zu verstehen sein, dass dies frühestens nach der Veröffentlichung des endgültigen Berichts erfolgen kann, sofern dann nicht auch noch berechtigte Geheimhaltungsgründe iSd § 6 dagegensprechen.

Wenn jedoch keine Geheimhaltungsgründe vorliegen, ergibt sich aus den beabsichtigten Bestimmungen des IFG, dass durch die Veröffentlichung der Gutachten die Informationen an die Öffentlichkeit weitergehen als die Berichts- und Informationspflicht an den Landtag (Kontrollausschuss), der nur den Inhalt des Berichts zur Kenntnis erhält, nicht jedoch Bestandteile der Prüfungsunterlagen (somit auch nicht Gutachten, Studien etc.). Diese Problematik gilt auch für das Recht auf Zugang zu Informationen und für Anträge von „Jedermann“, den Zugang zu solchen Prüfungsunterlagen bzw. Gutachten und Studien zu erhalten. Diese Schieflage zulasten der Parlamentarischen Kontrolle berührt wesentliche Funktionalitäten der Parlamente sowie verfassungsrechtliche Prinzipien der repräsentativen Demokratie und dürfte in dieser Art vom Gesetzgeber wohl nicht beabsichtigt sein.

³ insbesondere in Hinblick auf Datenschutz und Betriebs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnisse

Der Direktor des Kärntner Landesrechnungshofs



Diese schwer auflösbaren Gegensätze führen zu Überlegungen, die Gesetzgebung und die damit zusammenhängende externe Finanzkontrolle überhaupt aus dem Geltungsbereich des IFG auszunehmen, wie es zum Beispiel in Deutschland der Fall ist oder in der mit dem Gesetzesentwurf aufgehobenen Auskunftspflicht im Art. 20 Abs. 4 B-VG der Fall war, die nur für die Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung, nicht jedoch für die Legislative Geltung hatte. Dies unter dem Gesichtspunkt, dass sich die Gesetzgebung durch die öffentlichen Sitzungen der Parlamente schon jetzt überwiegend unter den Augen der Öffentlichkeit abspielt und die Ergebnisse der externen Finanzkontrolle durch die Veröffentlichung der Prüfberichte und die Behandlung in den Parlamenten hinreichende Öffentlichkeit erlangen.

§ 6 IFG – Geheimhaltung

Eine Information ist dann nicht zu erteilen, soweit und solange dies aufgrund der angeführten Geheimhaltungsgründe „nach Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen erforderlich und verhältnismäßig und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen eine Abwägung der Interessen und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bei den informationspflichtigen Stellen vor und übertragen damit die Entscheidung über das Vorliegen eines Geheimhaltungsgrunds diesen Stellen.

Zur Erleichterung ihrer Entscheidung, aber auch im Interesse des Rechtsschutzes der Antragsteller vor unbegründeten oder unrechtmäßigen Zurückweisungen, die erst mühsam im Rechtsweg bekämpft werden müssen, sollte der Katalog an „Geheimhaltungsinteressen“ in den Erläuterungen klar definiert und damit so eindeutig wie möglich gefasst werden.

§ 10 IFG

Greift die Erteilung der Information in die Rechte eines anderen (§ 6 Abs. 1 Z 7) ein, ist dieser davor vom zuständigen Organ tunlichst zu hören. Die Erläuternden Bemerkungen führen zur Tunlichkeit aus: „Tunlichst“ bedeutet, dass das informationspflichtige Organ nur in dem Ausmaß zur Anhörung verpflichtet werden soll, als eine solche ohne unverhältnismäßigen zeitlichen und sonstigen Aufwand möglich ist.“

Die Vollziehung dieser Bestimmung wird insofern Probleme bereiten, als einerseits die Unverhältnismäßigkeit des zeitlichen und sonstigen Aufwands abzuwägen und bei Nicht-Einbindung der Betroffenen zu begründen und zu rechtfertigen sein wird. Andererseits werden die vollständige Identifizierung und die anschließende Anhörung von Betroffenen mit beträchtlichem Aufwand verbunden sein, insbesondere wenn ein größerer Personenkreis betroffen ist. In Vollziehung dieser Bestimmung ist daher von erheblichen Mehraufwand – auch für den LRH – auszugehen. Diese Anhörungspflicht sollte daher konkreter geregelt werden, um diesen Mehraufwand so gering wie möglich zu halten.

§ 11 IFG

In Angelegenheiten der Gesetzgebung ist kein Bescheid zu erlassen (Abs. 2). Die Erläuternden Bemerkungen führen dazu aus: „Anderes soll für die Nichterteilung von Informationen über Akte der Organe der Gesetzgebung gelten: In dem Fall soll kein Bescheid zu erlassen sein

Der Direktor des Kärntner Landesrechnungshofs



(Verfassungsbestimmung in Abs. 2 im Hinblick auf den nicht in der Form vorgesehenen Rechtsschutz).“

Der Wortlaut im Gesetzestext scheint eher funktionell geprägt zu sein und auf den Akt der Gesetzgebung als Rechtsschöpfungsakt abzustellen. Damit wären die Tätigkeiten der Rechnungshöfe nicht umfasst, die keine gesetzgeberischen Handlungen vornehmen. Die Erläuternden Bemerkungen knüpfen aber an den Organbegriff an und verweisen auf Akte der Organe der Gesetzgebung (also z.B. Landtage). Damit wären auch der LRH als Organ des Landtags darunter zu subsumieren. Es sollte klargestellt werden, dass auch die Rechnungshöfe der Gesetzgebung zugerechnet werden und keinen Bescheid zu erlassen haben. Dafür könnte die Formulierung in den Erläuternden Bemerkungen in den Gesetzestext aufgenommen werden.

§ 14 IFG

Im Rechtsschutzverfahren entscheidet über die Auskunftsverweigerung von nicht hoheitlich tätige Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen, die der Kontrolle des Rechnungshofs oder eines Landesrechnungshofs unterliegen, das Bundesverwaltungsgericht bzw. das Verwaltungsgericht im Land. Über die Rechtsfrage, ob diese Einrichtungen der Kontrolle durch den LRH und damit der Informationsverpflichtung nach dem IFG unterliegen, muss das Verwaltungsgericht im Rechtsschutzverfahren entscheiden. Das kann insofern zu Konflikten mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs führen, als dieser gemäß Art. 70 Abs. 5 K-LVG⁴ bei Meinungsverschiedenheiten über die Prüfungszuständigkeit des LRH zu entscheiden hat.

Finanzielle Auswirkungen

Für die „proaktiven“ Veröffentlichungspflicht von Informationen von allgemeinen Interesse setzen die Materialien (Vorblatt und wirkungsorientierte Folgenabschätzung) als Mehraufwand mehr oder weniger nur die technischen Mehrkosten an. Personeller, organisatorischer und administrativer Mehraufwand bei den informationspflichtigen Stellen werden jedoch nicht kalkuliert.

Beim Recht auf Zugang zu Informationen gehen die Materialien nach kurzfristig höheren Anfall längerfristig eher von einem Abnehmen individueller Informationsanträge aus. Sie nehmen zur derzeitigen Situation daher längerfristig eine Kostenneutralität an. Durch den erweiterten Kreis der Informationspflichtigen (u.a. auf Organe der Gesetzgebung, der Gerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechnungshöfe oder Unternehmungen, die der Kontrolle der Rechnungshöfe unterliegen) und den rechtlich niederschwelligeren Zugang und den eingeräumten Rechtsschutz zur Durchsetzung dieses Zugangs ist wohl eher eine Anzahl von Informationsbegehren zu erwarten, die über den Rahmen der bisherigen Auskunftsgesetze hinausgeht.

⁴ Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung - K-LVG), LGBl Nr 85/1996 idgF.

Der Direktor des Kärntner Landesrechnungshofs



Der LRH vermisste eine zahlenbasierte Kalkulation oder eine quantitative Darstellung der mit dem Gesetzesentwurf verbundenen Mehrkosten, die eine Beurteilung des Gesetzesvorhabens auch aus finanziellen Gesichtspunkten ermöglicht hätte.

Mit freundlichen Grüßen

MMag. Günter Bauer, MBA

Ergeht nachrichtlich an:

An das

Präsidium des Nationalrats

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at



Datum/Zeit-UTC	2021-04-16T10:53:43Z
----------------	----------------------

Dieses Dokument wurde amtssigniert.

Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter:

<https://www.lrh-ktn.at/amtssignatur>

Der Ausdruck dieses Dokuments kann durch schriftliche, persönliche oder telefonische Rückfrage bei der erledigenden Stelle auf seine Echtheit geprüft werden. Die erledigende Stelle ist während der Amtsstunden unter ihrer Adresse bzw. Telefonnummer erreichbar.