

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkt des Entwurfes:

Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung einer Informationsverpflichtung sowie eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Informationen.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit zur Erlassung dieses Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 („Bundesverfassung“).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Der Entwurf kann gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (Entfall des Art. 20 Abs. 3 und 4) und Z 2 (Art. 22a):

Entsprechend dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 (vgl. S. 91) soll staatliches Handeln transparenter und offener gestaltet werden. Gesetzliche Bestimmungen, die ein Recht auf Information gegenüber dem Staat garantieren (Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze bzw. Zugangsrechte zu Information), bestehen in über 90 Staaten; auch im Unionsrecht ist ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union normiert (vgl. Art. 15 AEUV, Art. 41 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta; zur Ausübung dieser Rechte die Transparenz VO [EG] Nr. 1049/2001). Die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen betreffend die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht erscheinen nicht mehr zeitgemäß. An ihre Stelle sollen, unter Wahrung insbesondere des Grundrechts auf Datenschutz, eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse sowie ein verfassungsgesetzlich gewährlestetes Recht auf Zugang zu Informationen – unabhängig von einem rechtlichen Interesse – treten.

Zu Z 2 (Art. 22a):

Zu Abs. 1 und 2:

Information ist jede amtlichen bzw. unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung, ausgenommen (nicht zu veraktende) Entwürfe oder Notizen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Nur gesichertes Wissen im tatsächlichen Bereich stellt eine Information dar. Als Informationen gelten nur Tatsachen, die bereits bekannt sind und nicht solche, die erst – auf welche Art immer – erhoben werden müssen.

Die Informationsverpflichtungen sollen nur im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit gelten. Eine über die dortige Verfügbarkeit hinausgehende Recherche, gesonderte (inhaltliche) Aufbereitung oder Erläuterung soll damit nicht verpflichtend verbunden sein.

Die Begriffe „Bundesverwaltung“ und „Landesverwaltung“ sind in einem funktionellen Sinn zu verstehen; so sind etwa auch Selbstverwaltungskörper sowie die Justizverwaltungssachen, die nicht nach Vorschrift des Gesetzes durch Senat oder Kommissionen zu erledigen sind (monokratische Justizverwaltung), davon umfasst. Zum Begriff „Geschäfte“ vgl. zB Art. 104 B-VG sowie zum Begriff „Geschäfte der Bundesverwaltung“ vgl. insb. Art. 77 Abs. 1 B-VG. Da die Verwaltung nach dem Konzept des B-VG nur entweder Bundesverwaltung oder Landesverwaltung sein kann, erscheint eine gesonderte Nennung der Gemeindeverwaltung, wie sie im geltenden Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG enthalten ist, entbehrlich. Der Begriff der mit der Besorgung der Geschäfte der Verwaltung betrauten „Organe“ ist – wie jener des Art. 23 B-VG – in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst insbesondere auch so genannte „Beliehene“.

Entscheidungen über die Verweigerung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Information gemäß Abs. 2 unterliegen der unabhängigen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte und letztlich durch den Verfassungsgerichtshof. Daneben wird auch der Volksanwaltschaft als Ombudsstelle und Kontrolleinrichtung im Rahmen ihrer Befugnisse eine wesentliche Funktion bei der Prüfung allfälliger Missstände in der Verwaltung, wie der Nichtgewährung einer Information oder dem Unterbleiben einer Veröffentlichung, zukommen.

Zu Abs. 1:

Informationen von allgemeinem Interesse sollen in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise – und zwar bereits ohne ein konkretes Ansuchen auf Zugang zu Informationen – zu veröffentlichen sein, entsprechend dem Grundsatz des „Open Government“. Im Begutachtungsentwurf war eine demonstrative Aufzählung enthalten, welche Informationen von „allgemeinem Interesse“ sind. Diese Aufzählung war nicht vollständig. Um nicht als Einschränkung der weiteren Informationsverpflichtung verstanden zu werden, soll sie im Gesetzestext nicht beibehalten werden. Ob eine Information „von allgemeinem Interesse“ ist, hängt wesentlich vom Adressatenkreis ab, der von der Information betroffen bzw. für den die Information relevant ist. Je nachdem können auch allgemeine Weisungen (Erlässe) zu veröffentlichen sein, sofern es sich nicht ausschließlich um Angelegenheiten des inneren Dienstes handelt; dies gilt etwa für die Auslegung von Normen, von denen ein größerer Adressatenkreis betroffen ist. Ebenso unter die Veröffentlichungspflicht fallen können Statistiken, Gutachten und Studien, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden und von diesen unter Berücksichtigung der Rechte am geistigen Eigentum verwertbar sind; des weiteren Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen uam. Ein allgemeines Interesse wird regelmäßig zu verneinen sein an Informationen zum rein internen Gebrauch, etwa zu Fragen der Ablauforganisation. Auch Informationen über nichtöffentliche Beratungen oder Sitzungen können definitionsgemäß nicht im allgemeinen Interesse stehen, schon um die gesetzlichen Regelungen über die Zulassung bzw. den Ausschluss der Öffentlichkeit nicht zu umgehen. Ein allgemeines Interesse kann für Informationen angenommen werden, solange sie aktuell und relevant sind.

Von sich aus informationspflichtig sollen die Organe der Gesetzgebung, die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe, der Rechnungshof, ein Landesrechnungshof, der Verfassungsgerichtshof, die Volksanwaltschaft wie auch eine vom Land für den Bereich der Landesverwaltung geschaffene Einrichtung mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft sein.

Die Veröffentlichungspflicht ist durch dieselben Ausnahmetatbestände bzw. Geheimhaltungspflichten eingeschränkt, die für das Recht auf Zugang zu Information gemäß Abs. 2 gelten. So kann etwa die erforderliche geheime „Vorbereitung einer Entscheidung“ dazu führen, dass die entsprechende Information nicht zu veröffentlichen ist. Für die Organe der Gerichtsbarkeit kann sich die Notwendigkeit zur Geheimhaltung insbesondere aus dem Schutz des laufenden Verfahrens oder der Rechte beteiligter Personen (zB Zeugen) ergeben; dasselbe gilt für Entscheidungsgrundlagen eines konkreten Verwaltungsverfahrens.

Die Art der Veröffentlichung soll sich nach § 1 Abs. 3 des E-Government-Gesetzes – E-GovG, BGBl. I Nr. 10/2004, richten.

Zu Abs. 2:

Den Zugang zu Informationen sollen die Organe der Gesetzgebung, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe, der Rechnungshof, ein Landesrechnungshof, die Volksanwaltschaft wie auch eine vom Land für den Bereich der Landesverwaltung geschaffene Einrichtung mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft zu gewähren haben. Die gesetzlichen beruflichen Vertretungen sollen nur gegenüber ihren Angehörigen verpflichtet sein, Zugang zu Informationen zu gewähren.

Träger dieses verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts soll jedermann, dh. jede natürliche und juristische Person, soweit sie Träger dieses Rechts sein kann, sein.

Bereits gemäß Abs. 1 veröffentlichte Informationen unterliegen nicht zusätzlich dem Recht auf Information gemäß Abs. 2. Näheres über die Zugangsgewährung und das Verfahren sollen die gemäß Abs. 4 zu erlassenden einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen regeln.

Der Zugang zu Informationen soll zu verweigern sein, soweit und solange die Geheimhaltung aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen, im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, zur Vorbereitung einer Entscheidung, im wirtschaftlichen oder finanziellen Interesse einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen (vgl. insbesondere das Grundrecht auf Datenschutz, § 1 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes 2000 – DSG 2000, BGBl. I Nr. 165/1999) erforderlich im Sinn von geboten ist. Als Interessen, derentwegen der Zugang zu Informationen verwehrt werden kann, kommen zB der Schutz des behördlichen Ermittlungsverfahrens, einer unbeeinflussten Entscheidungsfindung, der Stabilität des Finanzmarktes oder der Schutz des Wettbewerbs in Betracht.

Der Ausnahmetatbestand „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ ist in einem weiten Sinn zu verstehen: Er gilt etwa für laufende Gerichts- und Verwaltungsverfahren oder auch laufende Prüfungen des Rechnungshofes, Akte interner (nichtöffentlicher) Willensbildung, betrifft aber auch generelles, nichthoheitliches und nicht formengebundenes Handeln (zB Prüfungen); auch nach der Entscheidung kann der Schutz dieses öffentlichen Interesses noch relevant sein (insbesondere um den Schutz der behördlichen Willensbildung und der unbeeinträchtigten Beratung und Entscheidungsfindung nicht zu umgehen).

Unter die Ausnahme im „wirtschaftlichen oder finanziellen Interesse einer Gebietskörperschaft“ kann auch die Tätigkeit von „Unternehmungen“ fallen, die nicht ausgegliedert sind, sondern Wirtschaftskörper bilden, die Teil einer Gebietskörperschaft sind; sofern hier eine Tätigkeit am Markt vorliegt, hat sich die Interessenabwägung am Abs. 3 (arg. „Wettbewerbsfähigkeit“) zu orientieren.

Zu den berechtigten Interessen eines anderen zählen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse auch juristischer Personen, darunter auch wirtschaftliche Interessen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung.

Die im Abs. 2 genannten Ausnahmetatbestände können im Materiengesetz wiederholt bzw. konkretisiert werden. Kein eigener Ausnahmetatbestand soll zu Gunsten von unionsrechtlichen Geheimhaltungs- bzw. Veröffentlichungsvorschriften normiert werden, da für diese ohnehin der unionsrechtliche Anwendungsvorrang zum Tragen kommt.

Die Regelung anderer als die explizit genannten, aber ebenso wichtiger öffentlicher Interessen, die eine Verweigerung des Informationszugangs rechtfertigen können, soll sich nach den allgemeinen Vorschriften dieses Bundesverfassungsgesetzes zur Kompetenzverteilung (insbesondere den Art. 10 ff B-VG) richten (arg. „durch Bundes- oder Landesgesetz“). Der Schutz anderer, allerdings nur gleich wichtiger Geheimhaltungsinteressen kann demnach im betreffenden Materiengesetz festgelegt werden. Die damit zu vergleichenden Interessen sind besonders gravierende öffentliche Interessen (nationale Sicherheit, zwingende außen- bzw. integrationspolitische Gründe, öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit, überwiegende berechnete Interessen eines anderen wie zB das Grundrecht auf Datenschutz); es ist also eine erhebliche Schwelle eingezogen. Die Prüfung des einfachen Gesetzes insbesondere am Maßstab des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Informationszugangsrechts und des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes obliegt dem Verfassungsgerichtshof.

Zu Abs. 3:

Nach Maßgabe des Abs. 3 sollen auch der Kontrolle des Rechnungshofes bzw. eines Landesrechnungshofes unterliegende Unternehmungen verpflichtet werden, Zugang zu Informationen zu gewähren. In diesem Fall soll der Zugang zu Informationen dann zu verweigern sein, wenn deren Geheimhaltung in sinngemäßer Anwendung des Abs. 2 oder zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung erforderlich ist. Letzteres wird insbesondere dann der Fall sein, wenn es um den Schutz des Berufs-, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses geht. Unternehmungen im Sinne des Abs. 3 können auch dann gesetzlich von der Anwendung des Abs. 3 ausgenommen werden, wenn der Zugang zu Informationen in vergleichbarer Weise, insbesondere im Fall bestehender börsen- bzw. wertpapierrechtlicher Verpflichtungen, gesetzlich sichergestellt ist.

Die gemäß der Kompetenzbestimmung des vorgeschlagenen Abs. 4 Z 1 lit. d bzw. Z 2 lit. d zu erlassenden näheren einfachgesetzlichen Regelungen sollen als Rechtsschutzweg im Fall von privaten Unternehmungen die Geltendmachung des Informationszugangs auf dem Zivilrechtsweg vorsehen (vgl. die insoweit Vorbildbestimmung des § 5 Abs. 4 DSG 2000 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 83/2013).

Zu Abs. 4:

Die Verteilung der Kompetenzen zur Erlassung einfachgesetzlicher Ausführungsregelungen soll gemäß Abs. 4 in Anlehnung an den geltenden Art. 20 Abs. 4 B-VG, jedoch unter Schließung gewisser Lücken (siehe näher Wieser, Art. 20/4 B-VG, in: Korinek/Holoubek [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg. [2001], Rz. 21 ff), erfolgen.

In einem künftigen Informationsfreiheitsgesetz des Bundes soll vor allem der verfahrensrechtliche Zugang zu Information gemäß Abs. 2 im Wesentlichen grundsatzgesetzlich geregelt werden:

- Informationsbegehren sollen inhaltlich möglichst präzise, formal grundsätzlich in jeder technisch möglichen Art und Weise bei der jeweils zuständigen Behörde gestellt werden können. Eine Weiterleitung bei Unzuständigkeit soll angeordnet werden.
- Die Behörde soll binnen einer im Bundes- bzw. Landesausführungsgesetz vorzusehenden Frist Information zu gewähren haben.

- Die Information soll direkt oder durch Information darüber, in tunlicher oder beantragter Form gewährt werden. Ein teilweiser Informationszugang („partial access“) sowie die Möglichkeit der Anonymisierung soll vorgesehen werden.
- Zusätzlich soll eine Verhältnismäßigkeitsbestimmung aufgenommen werden, die eine wesentliche Beeinträchtigung der Tätigkeit sowie die offensichtlich ausschließlich schikanöse Inanspruchnahme der jeweiligen Stelle verhindern soll.
- Ein eigener Ausnahmetatbestand betreffend die Gerichtsbarkeit sowie generell laufende Verfahren soll vorgesehen werden.
- Es soll eine Gebührenregelung normiert werden.
- Ein Anhörungsrecht eines potenziell Betroffenen im Sinn des DSG 2000 soll dann eingeräumt werden, wenn die informationspflichtige Stelle das Informationsrecht als schwerer wiegend erachtet und ein berechtigtes Interesse Dritter nicht als gegeben ansieht. Ob eine Verletzung des Grundrechts auf Datenschutz vorliegt, ist jedoch ausschließlich von der Datenschutzbehörde zu beurteilen.
- Im Verweigerungsfall soll auf Antrag ein Bescheid zu erlassen sein, gegen den im Rechtsweg Beschwerde beim zuständigen Verwaltungsgericht und letztlich beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden kann (wird ein solcher nicht erlassen, soll die Möglichkeit der Erhebung einer Säumnisbeschwerde offen stehen); im Fall von informationspflichtigen Unternehmungen soll der Zivilrechtsweg offen stehen.
- Allenfalls kann eine klarstellende Haftungsbestimmung vorgesehen werden.

Zu Z 3 (Art. 52 Abs. 4):

Im Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl. Nr. 410/1975, und in der Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl. Nr. 361/1988, sollen nähere Regelungen über die Vertraulichkeit zum Schutz der in dem in Z 2 vorgeschlagenen Art. 22a Abs. 2 genannten Gründe und Interessen zu treffen sein, so wie sie bereits jetzt in den Bestimmungen für den Umgang mit und die Verteilung von Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union (Verteilungsordnungen-EU) und – für den Nationalrat – in den Bestimmungen für die Unterrichtung und den Umgang mit Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen und Mitteilungen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Informationsordnung) in den jeweiligen Anlagen enthalten sind.

Zu Z 4 (Art. 67a Abs. 3):

Für die Veröffentlichung von Informationen sowie zur Gewährung des Zugangs zu Informationen soll die Präsidentschaftskanzlei zuständig sein.

Zu Z 5 (Art. 148b Abs. 1 zweiter Satz) und Z 6 (Art. 148b Abs. 2):

Im Hinblick auf die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit erforderliche terminologische Anpassungen.

Zu Z 7 (Art. 151 Abs. xx):

Auf die bei Inkrafttreten der Novelle anhängigen Verfahren betreffend die Erteilung einer Auskunft sollen Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG in der derzeit geltenden Fassung und die auf Grund des Art. 20 Abs. 4 B-VG erlassenen Gesetze und die auf deren Grundlage erlassenen Verordnungen weiter anzuwenden sein.

Die vorgesehene Legisvakanz soll auch dazu dienen, bestehende einfachgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen und Informationsregelungen an der neuen verfassungsgesetzlichen Bestimmung, insbesondere deren Gesetzesvorbehalt, zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Besondere, allenfalls weitergehende Informationsrechte (vgl. insbesondere das Recht auf Umweltinformation) sowie Bestimmungen betreffend die Weiterverwendung von Informationen (nicht wie hier über den Informationszugang) sollen unberührt bleiben.