



Legislativ- und
Verfassungsdienst

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)

2003-BG/1/659-2015

Betreff

Selbständiger Antrag betreffend ein Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz - IFG); Stellungnahme

Datum

15.12.2015

Chiemseehof

Postfach 527 | 5010 Salzburg

Fax +43 662 8042-2165

landeslegistik@salzburg.gv.at

Mag. Thomas Feichtenschlager

Telefon +43 662 8042-2290

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum im Gegenstand bezeichneten Antrag gibt das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme bekannt:

1. Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen:

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des vorgeschlagenen Bundesgesetzes sind unklar: Die Erläuterungen beziehen sich an verschiedenen Stellen auf die Regierungsvorlage eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (BlgNR 395, XXV. GP), dagegen erwähnt das Versendungsschreiben einen weiteren Antrag der Abgeordneten Mag. Steinhäuser, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) geändert wird (BlgNR 18/A, XXV. GP) und im parlamentarischen Informationssystem ist letztlich ein Antrag der Abgeordneten Mag. Meisl-Reisinger, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem ein Bundesverfassungsgesetz über die Informationsfreiheit (Informationsfreiheits-BVG) erlassen wird und das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (BlgNR 6/A, XXV. GP), abrufbar.

Die Frage, von welcher verfassungsrechtlichen Grundlage für die Beurteilung des vorgeschlagenen Bundesgesetzes auszugehen ist, ist deswegen von entscheidender Bedeutung, als die Regierungsvorlage BlgNR 395 in Bezug auf die Regelung der Informationsverpflichtungen der Organe der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, der landesgesetzlich eingerichteten Selbstverwaltungskörper und bestimmter Unternehmungen, Stiftungen, Fonds, Anstalten und juristischer Personen von einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes ausgehen, wohingegen die die Anträge BlgNR 6/A und BlgNR 18/A diesbezüglich von einer Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung ausgehen.

www.salzburg.gv.at

Amt der Salzburger Landesregierung | Landesamtsdirektion

Postfach 527 | 5010 Salzburg | Österreich | Telefon +43 662 8042 0* | post@salzburg.gv.at | DVR 0078182

Die bereits so begründete Ratlosigkeit wird noch dadurch verstärkt, dass der Inhalt des vorgeschlagenen Bundesgesetzes mit dem bereits im August 2015 auf Länderebene ausgearbeiteten Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes ident ist, der auf verfassungsrechtlicher Ebene von einer künftigen Bundeskompetenz ausgeht. Im Rahmen der Diskussion dieses (Länder-)Entwurfs wurde seitens des Landes Salzburg wiederholt der Standpunkt vertreten, dass gegen eine Konzentration der Gesetzgebungszuständigkeit in den Angelegenheiten der Informationsfreiheit beim Bund kein grundsätzlicher Einwand besteht, wenn den Ländern bei der Erlassung der entsprechenden einfachgesetzlichen Bestimmungen ein effektives Mitwirkungsrecht etwa nach dem Vorbild des Art 14b Abs 4 B-VG zukommt. Auf das diesbezügliche Schreiben des Landeshauptmannes von Oberösterreich, Dr. Pühringer, an den Herrn Bundesminister Dr. Ostermayer vom 14. September 2015 wird in diesem Zusammenhang hingewiesen. Die aktuell vorliegenden (parlamentarischen) Materialien lassen jedoch nicht erkennen, ob überhaupt und wenn ja in welcher Weise dem Standpunkt der Länder seitens des Bundes auf verfassungsrechtlicher Ebene näher getreten wird und im Fall der Annahme einer (unbeschränkten) Bundeskompetenz den Ländern effektive Mitwirkungsrechte eingeräumt werden oder ob es schlichtweg bei der kompetenzrechtlichen Situation der Regierungsvorlage BlgNR 395 bleiben wird.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesvorschlages:

Zu den §§ 2 und 4:

Gemäß § 4 Abs 1 sind „Informationen von allgemeinem Interesse“ zu veröffentlichen.

1. Den (nachgereichten) Erläuterungen folgend ist unter dem Begriff der "Information" jede amtlichen oder unternehmerischen Zwecken dienende, von der Art ihrer Speicherung unabhängige Aufzeichnung zu verstehen. Dieses Verständnis orientiert sich offenbar an der im § 2 Abs 1 des Hamburgischen Transparenzgesetzes enthaltenen Begriffsbestimmung. An anderer Stelle führen die Erläuterungen aus, dass nur gesichertes Wissen über Tatsachen, die bereits bekannt sind, als Information gilt. Tatsachen, die auf welche Art auch immer erst erhoben werden müssen, sowie „nicht zu veraktende Entwürfe oder Notizen“ stellen keine "Information" im Sinn des § 2 dar.

Diese beiden Definitionen des Begriffs der "Information" lassen offen, was überhaupt Gegenstand der Informationspflicht: Ist der Gegenstand die "Aufzeichnung", so kann die Verpflichtung dahin verstanden werden, dass sie den gesamten Inhalt des die Aufzeichnung enthaltenden Datenträgers erfasst, soweit nicht einer der im § 6 festgelegten Geheimhaltungsgründe vorliegt. Dann würde eine Pflicht zur Veröffentlichung des Inhalts einer Aufzeichnung - also ganzer Akteninhalte - bestehen. Ein solches Begriffsverständnis, das auf eine Umdeutung des Rechts auf Zugang zu Informationen in ein Recht auf Zugang zu Aufzeichnungen darstellt, genauer zu den Datenträgern, wird abgelehnt.

Es wird daher der folgende Textvorschlag für den § 2 unterbreitet:

„Begriffsbestimmungen

§ 2

Als Information im Sinn dieses Bundesgesetzes gilt der Inhalt einer amtlichen oder unternehmerischen Zwecken dienenden Aufzeichnung im Wirkungsbereich bzw Geschäftsbereich eines Organs bzw einer Unternehmung gemäß § 1, unabhängig von der Form, in der sie vorhanden ist, mit Ausnahme von nicht zu veraktenden Entwürfen oder Notizen.“

2. Auch die im § 2 verwendeten Begriffe "Entwürfe" und "Notizen" sind unklar. Dass Entwürfe und Notizen von der Informationspflicht nicht erfasst wären, ist nicht nachvollziehbar. Selbst-

verständlich ist ein Gesetzesentwurf eine Information vom allgemeinen Interesse, auch der Aktenvermerk, in dem eine mündlich erteilte Weisung festgehalten ist, kann von allgemeinem Interesse sein, ebenso zB ein Rechtsgutachten (Wissen im "tatsächlichen Bereich" stellen sie wohl nicht dar), an denen sehr wohl ein allgemeines Informationsinteresse bestehen kann.

3. Den Erläuterungen zu § 2 folgend ist unter dem Begriff der "Information" nur ein gesichertes Wissen über Tatsachen, die bereits bekannt sind, zu verstehen. Tatsachen, die auf welche Art auch immer erst erhoben werden müssen, stellen keine "Information" dar.

Es besteht ein großes Interesse an Daten aus den verschiedensten Bereichen des staatlichen Handelns, insbesondere für wissenschaftliche Forschungsarbeiten oder für planerische und steuernde Zwecke von (privaten) Entscheidungsträgern und Institutionen. Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, welche Tatsachen als "erhoben" gelten, zentrale Bedeutung zu. Eine Klärung dieser Frage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Qualität der Darstellung der veröffentlichten oder mitgeteilten Informationen, insbesondere was deren Eindeutigkeit, Schlüssigkeit und Kongruenz mit bereits anderweitig veröffentlichten Daten etwa in Sozial- oder Umweltberichten anbelangt. Im Kern geht es dabei darum, ob alle bei einer informationspflichtigen Stelle vorhandenen, aber noch nicht überprüften und validierten Informationen bereits als "erhoben" gelten oder nur solche Informationen, die von der informationspflichtigen Stelle im Sinn eines "gesicherten Wissens" vor ihrer Veröffentlichung oder Mitteilung bereits überprüft, mit anderen Informationsbeständen abgeglichen und validiert sind.

Ausdrücklich begrüßt wird dagegen die Klarstellung in den Erläuterungen, dass Informationen, die vom Informationspflichtigen erst in bestimmter Weise aufzubereiten sind, nicht als „Informationen“ im Sinn des Gesetzes zu verstehen sind.

Zu § 6:

Eine Informationspflicht gemäß § 4 bzw ein Recht auf Zugang zu Informationen gemäß § 5 besteht nur insoweit, als der Veröffentlichung oder Mitteilung von Informationen nicht eine Verpflichtung zur Geheimhaltung gemäß § 6 entgegensteht. Eine solche Verpflichtung zur Veröffentlichung oder Mitteilung von Informationen besteht bereits von verfassungswegen dann nicht, wenn deren 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 zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich ist.

Diese Tatbestände orientieren sich weitgehend an jenen des geltenden Art 20 Abs 3 B-VG, so dass bei genauerer Betrachtung und entgegen den Zielsetzungen des geplanten Vorhabens der Zugang zu Informationen im Rahmen des Informationsrechts im Vergleich zum geltenden Art 20 Abs 4 B-VG nicht erleichtert wird. Vielmehr enthält der geplante § 6 weitere, über den geltenden Art 20 Abs 3 B-VG hinausgehende Verweigerungstatbestände, wie etwa das "finanzielle Interesse einer Gebietskörperschaft". Der nicht im geltenden Art 20 Abs 3 B-VG enthaltene Tatbestand des "finanziellen Interesses einer Gebietskörperschaft" kann auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte einschließend verstanden werden, so dass bereits unter Berufung auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung die Veröffentlichung und Mitteilung von Informationen verweigert werden kann.

In den Erläuterungen sollte an Hand von Beispielen näher dargestellt werden, welche Akte im Sinn der Z 5 des Abs 1 als solche „im Interesse eines behördlichen Verfahrens oder der Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung, Prüfung oder des sonstigen Tätigwerdens des Organs“ anzusehen sind.

Die in der Z 8 des Abs 1 enthaltene weitere Einschränkungen der Veröffentlichungs- und Mitteilungspflicht "zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen" ist wenig konkret. In die Erläuterungen sollte zumindest eine demonstrative Aufzählung der eine Einschränkung rechtfertigenden gleichwertigen Interessen aufgenommen werden.

Zu § 11:

Gemäß dem geplanten Abs 3 ist das Verwaltungsgericht zur Entscheidung über Beschwerden zuständig.

Es sollte klargestellt werden, dass sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Entscheidung über Beschwerden gegen Bescheide gemäß § 11 Abs 1 nach der Rechtsmaterie richtet, der das Informationsbegehren zuzuordnen ist.

Zu § 13:

Die in den geplanten §§ 4 sowie 7ff enthaltene Veröffentlichungs- und Informationspflicht dient der Förderung der Transparenz des staatlichen Handelns und nicht zu dessen allgemeiner Kontrolle (vgl dazu im Gegensatz etwa § 1 Abs 1 des Hamburgischen Transparenzgesetzes, wonach das dort vorgesehene Informationsrecht auch einer "Kontrolle des staatlichen Handelns" dient) und auch nicht dem Schutz individueller Rechtspositionen. Dieser Zugang erfordert auch eine an den Gegenstand der Veröffentlichung angepasste Klarstellung der Haftung der veröffentlichenden oder mitteilenden Organe bzw deren Rechtsträger: Eine Haftung für die inhaltliche Richtigkeit von Gutachten, Statistiken oder von Studien, die nicht von den Organen selbst erstellt, sondern von diesen lediglich in Auftrag gegeben und von dritter Seite erstellt wurden, wird abgelehnt. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine mögliche Haftung der Rechtsträger der veröffentlichenden oder mitteilenden Organe für unrichtig oder unvollständig veröffentlichte oder erteilte Informationen nur in den Fällen eines Vorsatzes oder einer groben Fahrlässigkeit festzulegen. Eine Haftung gegenüber Dritten nach den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes erscheint vor diesem Hintergrund zu streng.

Zu § 18:

Gemäß dem geplanten Abs 2 treten mit dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes das Auskunftspflichtgesetz des Bundes und die Auskunftspflichtgesetze der Länder außer Kraft. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass es daneben noch andere bundesgesetzliche Vorschriften bestehen, die „aktive Umweltinformationsverpflichtungen“ enthalten, wie etwa das Umweltinformationsgesetz. Das Verhältnis des Informationsfreiheitsgesetzes zu diesen sondergesetzlich geregelten Informationspflichten ist unklar, zumal die jeweiligen Bestimmungen doch erheblich voneinander abweichen, etwa was die Geheimhaltung oder das Verfahren betrifft.

Eine diesbezügliche Klarstellung wäre wünschenswert.

3. Zu den finanziellen Auswirkungen:

Eine Realisierung des Vorhabens lässt erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte der Länder erwarten. Die für das Land Salzburg zentralen (wenn auch noch nicht vollständig erheben) Kostenfaktoren sind im Fall einer Realisierung des geplanten Vorhabens im notwendigen Aufbau einer geeigneten DV-Umgebung zur technischen Umsetzung der Informationspflicht gemäß dem geplanten § 4, in der Erledigung von Informationsbegehren gemäß den geplanten §§ 7 ff, in der in jedem Einzelfall bestehenden Notwendigkeit einer Entscheidung darüber, welche Informationen zu veröffentlichen oder mitzuteilen sind, sowie in der Qualität der Veröffentlichung bzw Mitteilung gelegen.

Diese Stellungnahme wird der Verbindungsstelle der Bundesländer, den anderen Ämtern der Landesregierungen, dem Präsidium des Nationalrates und dem Präsidium des Bundesrates ue zur Verfügung gestellt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung
DDr. Sebastian Huber MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert Hinweise zur Prüfung der Amtssignatur finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

Ergeht an:

1. Parlamentsdirektion, Dr. Karl Renner Ring 3, 1017 Wien, E-Mail
2. Amt der Burgenländischen Landesregierung, E-Mail: CC
3. Amt der Kärntner Landesregierung, E-Mail: CC
4. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, E-Mail: CC
5. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, E-Mail: CC
6. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, E-Mail: CC
7. Amt der Tiroler Landesregierung, E-Mail: CC
8. Amt der Vorarlberger Landesregierung, E-Mail: CC
9. Amt der Wiener Landesregierung , Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht - Gruppe Verfassungsdienst und EU-Angelegenheiten, E-Mail: CC
10. Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung, Schenkenstraße 4, 1010 Wien, E-Mail: CC
11. Parlamentsdirektion - Abteilung L 1.6 Parlamentarische Dokumentation, Archiv und Statistik, E-Mail: CC
12. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, E-Mail: CC
13. Institut für Föderalismus, E-Mail: CC
14. Abteilung 5 Natur- und Umweltschutz, Gewerbe, Michael-Pacher-Straße 36, Postfach 527, 5020 Salzburg, zu do Zl 205-01/659/32-2015, Intern
15. Abteilung 11 Personal, Kaigasse 14, Postfach 527, 5020 Salzburg, zu do Zl 21101-M/450/252-2015, Intern