



Amt der Vorarlberger Landesregierung

Zahl: PrsG-012.00

Bregenz, am 28.04.2014

Auskunft:

MMag. Matthias Wagner

Tel.: +43(0)5574/511-20220

Betreff: Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz
geändert wird; Entwurf, Stellungnahme
Bezug: Schreiben vom 25. März 2014, GZ. BKA-601.999/0001-V/1/2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf wird Stellung genommen wie folgt:

Grundsätzlich werden verfassungsrechtliche Regelungen, die wesentliche Bestimmungen über Aspekte der Informationsfreiheit und des Zugangs der Bürger zu staatlichen Informationen enthalten, als zeitgemäß erachtet und daher begrüßt. Hinsichtlich des gegenständlichen Entwurfes – und auch im Hinblick auf das noch ausstehende Grundsatzgesetz – ergeben sich jedoch zahlreiche Anregungen.

I. Allgemeine Anmerkungen:

1. Die verfassungsrechtlichen Regelungen sollen den Charakter von grundsätzlichen Verpflichtungen der Landes- und Gemeindeorgane nicht überschreiten und auf Landesebene einen Spielraum für auf die konkreten Verhältnisse und sachlichen Erfordernisse angepasste Lösungen belassen. Aus verwaltungsökonomischer Sicht ist es erforderlich, dass diese Bestimmungen die Verwaltungen nicht überfordern und zu keiner ausufernden Bürokratie führen. Diesen grundlegenden Erfordernissen entspricht der vorliegende Entwurf (nur) teilweise.

Kritisch ist aus Sicht des Landes Vorarlberg zu sehen, dass die nähere Umsetzung der Bestimmungen hinsichtlich der Organe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. weiterer Einrichtungen im Nahebereich dieser Organe in der Grundsatzgesetzgebung Bundessache sein soll. Es wird nicht verkannt, dass schon bisher das Auskunftsrecht in diesem Bereich Grundsatzkompetenz des Bundes ist (Art. 20 Abs. 4 B-VG). Zur Beurteilung, ob sich das System der

Grundsatzgesetzgebung unter den neuen Rahmenbedingungen bewähren wird oder ob es zu in der Tendenz überschießenden Regelungen kommen wird, wäre es jedenfalls zweckmäßig und geboten gewesen, zugleich den Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Begutachtung zu übermitteln. Aus Sicht des Landes wäre es wünschenswert, die Länder in der Umsetzung ihrer bundesverfassungsrechtlich festgelegten Informationsverpflichtungen überhaupt nur durch die Bundesverfassung selbst zu binden.

2. Ausdrücklich zu begrüßen ist der Verzicht auf eine Informationsbürokratie durch spezielle Transparenzbehörden oder Transparenzbeauftragte. Das Recht der Bürger zur Durchsetzung ihrer Ansprüche sollte durch die Verwaltungsgerichte garantiert sein. Insbesondere ist wichtig, dass vorerst jene Stelle, die über die Informationen verfügt, auch darüber entscheidet, ob und wie sie Informationen zugänglich macht; im Falle der Ablehnung soll mit Bescheid zu entscheiden sein, der bei den Verwaltungsgerichten angefochten werden kann. Alles andere würde zu einer Einschaltung weiterer Behörden und Organe und damit zu unnötiger Bürokratie führen.

3. **Kosten:** Inwieweit sich aus der vorliegenden Änderung des B-VG Kostenfolgen ergeben, ist schwer einzuschätzen, da die genaue Ausgestaltung des Anspruches der Bürger noch einfachgesetzlich (für den Landesbereich vorerst durch Grundsatzgesetz des Bundes) umzusetzen sein wird. Der näheren gesetzlichen Ausgestaltung wird insbesondere hinsichtlich der Art und Weise des Rechts auf Zugang auf Informationen (Auskunft, Einsicht, Kopien, Übermittlung, Veröffentlichung etc?) wesentliche Bedeutung zukommen.

Evident ist, dass die aktive Informationsverpflichtung (Art. 22a Abs. 1 B-VG) auch in jenen Fällen, in denen kein Auskunftsbegehren oder dergleichen vorliegt, entgegen den Ausführungen des gegenständlichen Entwurfes sehr wohl einen Kostenschub (ua) für die Landesverwaltung bedeutet, da einerseits die entsprechenden elektronischen Plattformen adaptiert werden müssen und andererseits diese Plattformen zukünftig auch ständig aktiv „gefüttert“ und gewartet werden müssen. Jede Veröffentlichung einer Information erfordert darüber hinaus in jedem einzelnen Fall eine vorangehende zweifache Überprüfung: Zum einen ist zu prüfen, ob es sich um eine Information von allgemeinem Interesse handelt. Zum anderen bedarf es einer inhaltlichen Überprüfung dahingehend, ob dadurch nicht ein im Art. 22a Abs. 2 B-VG angeführtes Schutzinteresse, insbesondere ein überwiegendes berechtigtes Interesse eines anderen, verletzt werden kann.

Ähnlich sind die Kostenfaktoren bei Inanspruchnahme des in Art. 22a Abs. 2 B-VG neu geregelten Rechtes des Bürgers auf Information im Falle eines darauf gerichteten Begehrens. Obwohl die Amtsverschwiegenheit schon bisher durch verschiedene Regelungen (zB Auskunftsgesetze, Umweltinformationsgesetze oder Informations-Weiterverwendungsgesetze) relativiert wurde, dürften durch den sehr weit verstandenen Begriff der „Information“ im vorliegenden Entwurf viele Dokumente,

die bisher nicht jedermann (unabhängig von einem rechtlichen Interesse) zur Verfügung gestellt werden mussten, nun zugänglich zu machen sein.

Außerdem dürften – im Unterschied zu bisherigen Regelungen – verwaltungsökonomische Gesichtspunkte, ob, in welcher Art und Weise oder in welchem Umfang informiert wird, nun keine Rolle mehr spielen. Hier wird eine Klarstellung verlangt, dass für die nähere (gesetzliche) Ausgestaltung des Informationsrechtes zumindest ein Spielraum besteht, abhängig von der Art und Weise der Zurverfügungstellung der Information Kostenfaktoren berücksichtigen zu können.

Die Ausführungen in den Erläuterungen, dass „auf längere Sicht keine relevanten finanziellen Auswirkungen zu erwarten sind“, werden daher nicht geteilt. Vielmehr wird ersucht, den erhöhten Aufwand in einer angemessenen Kostendarstellung seriös darzustellen.

Vor dem Hintergrund der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, dass eine fehlende Kostendarstellung derart gewertet wird, als ob gar „keine Gelegenheit zur Stellungnahme“ gemäß Art. 1 Abs. 4 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus eingeräumt wurde (Erkenntnis des VfGH vom 12. 03. 2014, F1/2013-20, zur Eisenbahnkreuzungsverordnung), wird auf Art. 4 dieser Vereinbarung hingewiesen, wonach bei nicht erfolgter Kostendarstellung der Mehraufwand durch den Bund zu tragen ist.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z. 1 (Entfall des Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG):

Es wird darauf hingewiesen, dass mit der völligen Beseitigung der Amtsverschwiegenheit (Art. 20 Abs. 3 B-VG) auch abseits der neuen Informationsansprüche gemäß Art. 22a B-VG keine bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung der Organe zur Geheimhaltung von bestimmten Tatsachen mehr verankert ist – abgesehen von den Erfordernissen des Datenschutzes. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass somit die Strafsanktion des § 310 StGB bei Verletzung der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit gegenstandslos wird.

Zu Z. 2 (Art. 22a B-VG):

Zu Abs. 1:

Im neuen Art. 22a Abs. 1 B-VG wird eine grundsätzliche Verpflichtung von Organen der Gesetzgebung, der Rechtsprechung, der Verwaltung und von öffentlichen Unternehmungen auf Zugänglichmachung von Informationen statuiert. Da der Begriff der „Informationen von allgemeinem Interesse“ im Gesetz nicht abschließend definiert wird und auch die entsprechende Aufzählung im Gesetz und – ergänzend – in den Erläuterungen lediglich eine demonstrative ist, werden sich in der Praxis schwierige Abgrenzungsfragen stellen.

Hier wird gefordert, dass der Kreis der erfassten Informationen *klarer abgegrenzt* wird. Klar muss sein, dass – losgelöst vom *Datenschutz*, der in den Erläuterungen als Schranke genannt ist – Unterlagen zur *Vorbereitung von Entscheidungen*, seien sie individueller Art (wie Gutachten in einem Bescheidverfahren) oder genereller Art (wie Planungsgrundlagen oder sonstige Erhebungsschritte für die Erarbeitung von Verordnungen oder Gesetzen etc) nicht Gegenstand der aktiven Informationsverpflichtung sind – und zwar auch nicht nach dem Zeitpunkt der Fällung der Entscheidung; andernfalls wäre die aktive Informationsverpflichtung uferlos. Unter anderem sollte daher das Wort „Gutachten“ aufgrund der diesbezüglichen Unklarheit nicht als Beispiel im Abs. 1 genannt werden. Weiters muss klar sein, dass zB *Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen* (zB von nicht-öffentlichen Landtags(ausschuss)sitzungen, Regierungssitzungen, Gemeindevorstandssitzungen etc) nicht von der Informationsverpflichtung umfasst sind, ansonsten würde der Ausschluss der Öffentlichkeit konterkariert. Dies bedarf einer ausdrücklichen Klarstellung, zumal nicht evident ist, dass eine (allfällige) gesetzliche Regelung über den Ausschluss der Öffentlichkeit immer als gesetzliche Regelung „zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen“ im Sinne des Abs. 2 angesehen werden kann.

Unklar erscheint in den Erläuterungen außerdem der Verweis auf Leistungen gemäß § 4 Abs. 1 Z. 1 des Transparenzdatenbankgesetzes, wonach unter anderem auch Förderungen und Transferzahlungen als Informationen von allgemeinem Interesse zu werten sind. Dies kann aus Sicht des Landes Vorarlberg – insbesondere aufgrund der notwendigen Wahrung des Grundrechtes auf Datenschutz – jedenfalls nur dahingehend verstanden werden, dass zwar allgemeine Informationen zum Leistungs- und Förderungsangebot zu veröffentlichen sind, nicht jedoch personenbezogene Daten über erfolgte Leistungen bzw. Förderungen. Es ist aber auch generell unklar, ob der der Allgemeinheit zu eröffnende Zugang zu den in die Transparenzdatenbank einzuspeisenden Informationen über die bisherige Schiene (Art. 15a B-VG Vereinbarung und Transparenzdatenbankgesetz) oder die neue, vorliegende Regelung des B-VG geregelt werden soll.

Über die Art und Weise der Zugänglichmachung der Informationen finden sich keine näheren Regelungen, weshalb diesbezüglich der einfachgesetzlichen Ausgestaltung wesentliche Bedeutung zukommen wird. Bereits in den Erläuterungen zur vorliegenden B-VG-Novelle sollte jedoch klargestellt werden, dass eine Veröffentlichung auf den Homepages oder Websites der verpflichteten Organe im Internet grundsätzlich ausreichend ist. Der Aufwand für die technische Umsetzung dieser Informationsverpflichtung (s. dazu auch die Allgemeinen Anmerkungen) sollte möglichst gering gehalten werden. Unklar ist auch, wie lange die Informationen für die Allgemeinheit zugänglich sein müssen.

Zu Abs. 2:

Auch die – aufgrund eines Informationsbegehrens bestehende – Informationspflicht nach Abs. 2 sowie insbesondere die Ausnahmen von der Informationspflicht (oder die

Gründe für die Pflicht zur Geheimhaltung) sind relativ unbestimmt formuliert. Die Formulierungen sind zwar teilweise dem bestehenden Bundesverfassungsrecht (Art. 20 Abs. 3 B-VG) entlehnt, was aber die Beurteilung nicht leichter macht.

Aus den Erläuterungen kann entnommen werden, dass der Begriff „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ in einem weiten Sinn zu verstehen ist. Aus Sicht des Landes ist zu fordern, dass zumindest die diesbezüglichen Erläuterungen ausführlicher erfolgen, insbesondere auch dahingehend, dass es dabei nicht nur um individuelle (v.a. bescheidmäßige) Erledigungen, sondern auch um andere Akte der Willensbildung in der Gesetzgebung (zB vorbereitende Ausschuss- oder Präsidiumssitzungen) oder der Verwaltung (zB Vorbereitungen zu Entscheidungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, der Erlassung von Verordnungen, der Erteilung von Weisungen, von Festlegungen nicht rechtsförmlicher Art) geht. Auch ist klarzustellen, dass der Tatbestand der „Vorbereitung einer Entscheidung“ uU nicht nur die Geheimhaltung bis zum Zeitpunkt der Fällung der Entscheidung rechtfertigen kann; ansonsten gingen allfällige gesetzliche Regelungen über die Nicht-Öffentlichkeit oder die Vertraulichkeit von (vorbereitenden) Sitzungen de facto ins Leere (sofern nicht gleichzeitig ein anderer ausdrücklich genannter Geheimhaltungsgrund vorliegt).

Die Vorgabe, dass einfachgesetzlich Geheimhaltungsgründe nur „zur Wahrung gleich wichtiger öffentlicher Interessen“ angeordnet werden dürfen, ist zu restriktiv, weil sich die Gleichwertigkeit öffentlicher Interessen aufgrund ihrer Verschiedenartigkeit und wegen Fehlens eines einheitlichen Vergleichsmaßstabes nicht exakt begründen lässt. Stattdessen sollte generell auf „gesetzliche Verschwiegenheitspflichten“ zur Wahrung öffentlicher Interessen abgestellt werden.

Der Abs. 2 spricht von einem Recht auf Zugang von Informationen, lässt aber die Art und Weise dieses Zugangs (Auskunft, Einsicht, Kopien, Übermittlung etc?) offen. Hier ist der Grundsatzgeber aufgefordert, eine Regelung zu finden, die das Informationsbedürfnis des Bürgers berücksichtigt, aber jedenfalls auch im öffentlichen Interesse einen kostenintensiven Aufwand auf Seiten der öffentlichen Hand vermeidet (s. dazu oben die Allgemeinen Anmerkungen zu den Kosten).

Zum letzten Teilsatz des Abs. 2 betreffend die Informationspflicht der gesetzlichen beruflichen Vertretungen ist kritisch anzumerken, dass unklar ist, ob die vorgesehene Einschränkung (Verpflichtung nur gegenüber den Angehörigen der Interessensvertretung) nur für Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs oder auch für solche des übertragenen Bereichs gilt (der Wortlaut spricht für letzteres).

Zu Abs. 3 und 4:

Neu ist der Informationsrecht gegenüber öffentlichen Unternehmungen gemäß Art. 22a Abs. 3 B-VG idF des Entwurfs. Danach hat jedermann (ua) gegenüber Unternehmen, die der Kontrolle des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes unterliegen, das Recht auf Zugang zu Informationen.

Es ist fraglich, ob diese Regelung auch unter Berücksichtigung des Ziels, staatliches Handeln transparenter zu machen, nicht überschießend ist: vor dem Hintergrund des zurecht angeführten Geheimhaltungsgrundes der Vermeidung einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung zeigt sich, dass Konflikte zwischen im Wettbewerb stehenden Unternehmen vorprogrammiert sind. Die vorliegende Regelung benachteiligt das informationspflichtige Unternehmen, das der Kontrolle des Rechnungshofes oder Landesrechnungshofes unterliegt, und bevorzugt das informationsberechtigte Unternehmen, das keiner solchen Kontrolle unterliegt.

Nach den Erläuterungen soll einfachgesetzlich vorgesehen werden, dass ein Anspruch gegen private Unternehmen nach Abs. 3 im Zivilrechtsweg geltend gemacht werden kann. Es erscheint fraglich, ob diese Erläuterung für die vom Land beherrschten Unternehmen mit der Bestimmung des Art. 22a Abs. 4 Z. 2 B-VG idF des Entwurfs vereinbar ist, wonach – nicht vergleichbar mit § 2 Datenschutzgesetz – die Vollziehung Landessache ist.

Freundliche Grüße

Für die Vorarlberger Landesregierung
Die Landesrätin

Dr. Bernadette Mennel

Ergeht an:

1. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Ballhausplatz 2, 1010 Wien, SMTP: v@bka.gv.at
2. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Ballhausplatz 2, 1010 Wien, SMTP: elisabeth.dujmovits@bka.gv.at

Nachrichtlich an:

1. Präsidium des Bundesrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP: begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
2. Präsidium des Nationalrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at
3. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Ballhausplatz 2, 1014 Wien, SMTP: vpost@bka.gv.at
4. Herrn Bundesrat, Edgar Mayer, Egelseestraße 83, 6800 Feldkirch, SMTP: mac.ema@cable.vol.at
5. Herrn Bundesrat, Dr Magnus Brunner, SMTP: magnus.brunner@parlament.gv.at
6. Frau Bundesrätin, Cornelia Michalke, Kirchplatz 1, 6973 Höchst, SMTP: c.michalke@gmx.at
7. Herrn Nationalratspräsident, Karlheinz Kopf, Rheinstraße 24, 6844 Altsch, SMTP: karlheinz.kopf@oevpklub.at
8. Herrn Nationalrat, Elmar Mayer, SMTP: elmar.mayer@spoe.at
9. Herrn Nationalrat, Norbert Sieber, Fluh 37, 6900 Bregenz, SMTP: norbert.sieber@parlament.gv.at
10. Herrn Nationalrat, Dr. Reinhard Eugen Bösch, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP: reinhard.boesch@fpoe.at
11. Herrn Nationalrat, Bernhard Themessl, SMTP: bernhard.themessl@tt-p.at
12. Herrn Nationalrat, Dr Harald Walser, SMTP: harald.walser@gruene.at
13. Herrn Nationalrat, Christoph Hagen, SMTP: christoph.hagen@parlament.gv.at
14. Herrn Nationalrat, Mag Gerald Loacker, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP: gerald.loacker@parlament.gv.at
15. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landhaus, 7000 Eisenstadt, SMTP: post.lad@bgld.gv.at
16. Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9021 Klagenfurt, SMTP: post.abt2v@ktn.gv.at
17. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten, SMTP: post.landnoe@noel.gv.at
18. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Landhausplatz 1, 4021 Linz, SMTP: verfd.post@ooe.gv.at
19. Amt der Salzburger Landesregierung, Chiemseehof, 5010 Salzburg, SMTP: landeslegistik@salzburg.gv.at
20. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Landhaus, 8011 Graz, SMTP: post@stmk.gv.at
21. Amt der Tiroler Landesregierung, Wilhelm-Greil-Straße 25, 6020 Innsbruck, SMTP: post@tirol.gv.at
22. Amt der Wiener Landesregierung, Rathaus, 1082 Wien, SMTP: post@md-r.wien.gv.at
23. Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien, SMTP: vst@vst.gv.at
24. Institut für Föderalismus, Maria-Theresien-Straße 38b, 6020 Innsbruck, SMTP:

- institut@foederalismus.at
25. ÖVP-Landtagsfraktion, 6900 Bregenz, SMTP: landtagsklub@volkspartei.at
26. SPÖ-Landtagsfraktion, 6900 Bregenz, SMTP: gerhard.kilga@spoe.at
27. Landtagsfraktion der Freiheitlichen, 6900 Bregenz, SMTP:
landtagsklub@vfreiheitliche.at
28. Landtagsfraktion der Grünen, 6900 Bregenz, SMTP:
landtagsklub.vbg@gruene.at
29. Abt. Regierungsdienste (PrsR), via VOKIS versendet
30. Abt. Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen (PrsE), via VOKIS
versendet
31. Abt. Personal (PrsP), via VOKIS versendet
32. Abt. Informatik (PrsI), via VOKIS versendet
33. Abt. Inneres und Sicherheit (Ia), via VOKIS versendet
34. Abt. Verkehrsrecht (Ib), via VOKIS versendet
35. Abt. Schule (IIa), via VOKIS versendet
36. Abt. Kultur (IIc), via VOKIS versendet
37. Abt. Finanzangelegenheiten (IIIa), via VOKIS versendet
38. Abt. Vermögensverwaltung (IIIb), via VOKIS versendet
39. Abt. Gebarungskontrolle (IIIc), via VOKIS versendet
40. Abt. Wohnbauförderung (IIId), via VOKIS versendet
41. Abt. Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa), via VOKIS versendet
42. Abt. Gesundheit und Sport (IVb), via VOKIS versendet
43. Abt. Umweltschutz (IVe), via VOKIS versendet
44. Abt. Landwirtschaft (Va), via VOKIS versendet
45. Abt. Wirtschaftsrecht (VIb), via VOKIS versendet
46. Abt. Abfallwirtschaft (VIe), via VOKIS versendet
47. Abt. Raumplanung und Baurecht (VIIa), via VOKIS versendet
48. Bezirkshauptmannschaft Bludenz (BHBL), via VOKIS versendet
49. Bezirkshauptmannschaft Bregenz (BHBR), via VOKIS versendet
50. Bezirkshauptmannschaft Feldkirch (BHFK), via VOKIS versendet
51. Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (BHDO), via VOKIS versendet
52. Vorarlberger Gemeindeverband, Vorarlberger Gemeindehaus, Marktstraße 51,
6850 Dornbirn, SMTP: vbg.gemeindeverband@gemeindehaus.at
53. Institut für Föderalismus, z. Hd. Herrn Dr. Peter Bußjäger, Maria-Theresien-
Straße 38b, 6020 Innsbruck, SMTP: institut@foederalismus.at
54. Landtagsdirektion (LTD), via VOKIS versendet
55. Landesverwaltungsgericht (LVwG), via VOKIS versendet
56. Landes-Rechnungshof Vorarlberg, Römerstraße 32, 6900 Bregenz, SMTP:
postoffice@lrh-v.at
57. Landesvolksanwältin, Römerstraße 14, 6900 Bregenz, SMTP:
buero@landesvolksanwaeltin.at
58. Institut für Umwelt und Lebensmittelsicherheit des Landes Vorarlberg (UI), via
VOKIS versendet