



Amtssigniert. SID2021041086515
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

An das
Bundeskanzleramt-
Verfassungsdienst

p.a. verfassungsdienst@bka.gv.at

Dr. Gerhard Thurner

Telefon 0512/508-2212
Fax 0512/508-742205
verfassungsdienst@tirol.gv.at

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden; Stellungnahme

Geschäftszahl – bei Antworten bitte angeben

VD-44/6/49-2021

Innsbruck, 15.04.2021

Zu GZ. 2021-0.130.157 vom 22. Feb. 2021

Zum übersandten Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden, wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines

1. Das Land Tirol unterstützt das Bestreben nach Transparenz und Offenlegung von Informationen und das Ziel eines Zugangs der Bürger zu solchen Informationen. Letztlich ist Transparenz die Grundlage für die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns und das Fundament, auf dem das Vertrauen der Bürger in die handelnden Akteure der öffentlichen Verwaltung aufgebaut ist. Das Vorhaben, die bisher bestehende Amtsverschwiegenheit abzuschaffen und an deren Stelle eine Informationsverpflichtung und ein Recht auf Zugang zu bestimmten Informationen zu schaffen, wird deshalb grundsätzlich begrüßt und vom Land Tirol auch in seiner operativen Umsetzung unterstützt werden.

Es wird auch zur Kenntnis genommen, dass einige zentrale Forderungen der Länder im vorliegenden Entwurf bereits berücksichtigt wurden. Das betrifft insbesondere das im Entwurf vorgesehene Rechtsschutzsystem (Beschwerde an das zuständige Verwaltungsgericht), wodurch nicht nur ein kohärentes System des Rechtsschutzes begründet, sondern auch der Aufbau teurer Parallelstrukturen („Informationsbürokratie“) verhindert wird.

Gleichzeitig wird aber auf die grundlegenden Positionen der Länder zur Informationsfreiheit, die in Form einer gemeinsamen Länderstellungnahme zu Zl. VSt-4700/43 vom 23. August 2020 dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übermittelt worden und in der Anlage nochmals angeschlossen ist, verwiesen. Im vorliegenden Entwurf sind dabei die Punkte 5, 7 und 10 noch nicht erfüllt bzw. nicht explizit angesprochen. Die Forderungen der Länder in den Punkten 1, 3, 4, 8, 9 der gemeinsamen Länderstellungnahme sind noch

nicht vollständig erfüllt. Auch Punkt 6 ist noch nicht ausreichend geklärt, wenngleich in den Erläuterungen einige Aspekte dieser Thematik angesprochen werden.

2. Zu den im Art. 1 Z 2 (Art. 22 Abs. 4 Z 1 B-VG) des Entwurfs verfassungsgesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsrechten der Länder ist festzuhalten, dass eine solche Mitwirkung auch schon den zur Begutachtung übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitgesetz – IFG) umfassen muss und deshalb hinsichtlich dieser Teile des Entwurfs die entsprechenden Mitwirkungsrechte der Länder sicherzustellen sein werden. Die bloße Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der gegenständlichen Begutachtung ist dabei keinesfalls als ausreichende „Mitwirkung“ in diesem Sinn zu sehen. Die Länder werden vielmehr in die konkrete Ausarbeitung der Regierungsvorlage eines Informationsfreiheitgesetzes eng eingebunden werden müssen (vgl. in diesem Sinn auch *Pürgy, Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung* [2020] 350). Das Land Tirol geht deshalb davon aus, dass nach Abschluss des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens mit den Ländern Verhandlungen aufgenommen werden, um die konkrete Ausgestaltung des Entwurfs eines Informationsfreiheitgesetzes mit ihnen abzustimmen.

Darüber hinaus wäre rechtstechnisch klarzustellen, dass das vorgesehene Mitwirkungs- und Zustimmungsrecht auch für die Stammfassung des Informationsfreiheitgesetzes zur Anwendung gelangt und dessen Kundmachung eine Zustimmung der Länder voraussetzt. Es müsste daher entweder zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage in Kraft gesetzt werden, bevor das Informationsfreiheitgesetz erlassen wird, oder eine Verfassungsbestimmung in den Entwurf aufgenommen werden, wonach das Informationsfreiheitgesetz nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden darf, wobei dieses Gesetz aus dem vorliegenden Sammelgesetz herauszulösen wäre, damit es selbstständig – nach Einholung dieser Zustimmung – kundgemacht werden kann.

Hinsichtlich der noch zu erlassenden Durchführungsverordnungen des Bundes zum Informationsfreiheitgesetz ist (anders als nach dem vorgeschlagenen Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG betreffend das Informationsfreiheitgesetz selbst) ein Zustimmungsrecht der Länder zur Kundmachung nicht vorgesehen. Nach § 4 Abs. 4 des Entwurfs eines Informationsfreiheitgesetzes wird den Ländern lediglich die Gelegenheit eingeräumt, an der Vorbereitung einer Verordnung des Bundesministers für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (gemeinsam mit dem Bundeskanzler) mitzuwirken. In den Erläuterungen zum Entwurf ist davon die Rede, dass die Veröffentlichung und Aufbereitung der Informationen zu keiner „unverhältnismäßigen Belastung“ der informationspflichtigen Stellen führen sollte. Dies hängt freilich von den näheren technischen Vorgaben ab, bei denen den Ländern nunmehr aber nur eine Mitwirkungsmöglichkeit, nicht aber ein Zustimmungsvorbehalt eingeräumt wird. Auch im Sinn von Punkt 1 der gemeinsamen Länderstellungnahme scheint – vor allem aufgrund der damit unmittelbar verbundenen Kostenfolgen und der Tragweite der betreffenden technischen Vorgaben für den Vollzug der neuen Informationsfreiheit – zur Wahrung der berechtigten Interessen der Länder eine Zustimmungspflicht der Länder zur Kundmachung derartiger Durchführungsverordnungen erforderlich und im Sinn des Verständnisses der Umsetzung der neuen Informationsfreiheit als gemeinsames Vorhaben aller Gebietskörperschaften auch angemessen.

3. Zur technischen Umsetzung des Informationsregisters hat der Bund auf politischer Ebene einen eigenen Prozess unter Einbeziehung der Länder angekündigt, im Zuge dessen die relevanten Fragen und technischen Erfordernisse abgeklärt werden sollen. Jedenfalls soll vor Erlassung einer Verordnung nach § 4 Abs. 3 des Entwurfs eines Informationsfreiheitgesetzes durch den Bundesminister für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort eine umfassende Koordinierung mit den Ländern im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses auf technischer Ebene erfolgen.

Unklar ist dabei auch, wie das Verhältnis zwischen dem RIS und dem neuen Informationsregister zu sehen ist. Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob alle im RIS veröffentlichten Entscheidungen der

Verwaltungsgerichte oder auch im RIS veröffentlichte Erlässe im Informationsregister enthalten sein müssen.

4. Hinsichtlich der beabsichtigten Einbeziehung der Organe der Gesetzgebung der Länder in die neuen Regelungen über die Informationsfreiheit ist auf die gemeinsame Stellungnahme der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten hinzuweisen (siehe VSt-4700/46 vom 24. März 2021), die sowohl dem Bundeskanzleramt als auch dem Präsidium des Nationalrates bereits gesondert übermittelt wurde. Im Übrigen siehe dazu auch Pkt. 8 der gemeinsamen Länderstellungnahme.

5. Die im Entwurf vorgesehene (Art. 1 Z 5 und 6) Erweiterung der Prüfkompetenz des Rechnungshofes auf staatlich „beherrschte“ Unternehmungen ab einem „Beherrschungsgrad“ von 25 %, die in keinem Zusammenhang mit der Verankerung und Ausgestaltung einer allgemeinen Informationsfreiheit steht, wird äußerst kritisch gesehen und scheint überschließend. Bei Unternehmen, die sich zu 75 % in privater Hand befinden, ist ein dominierender staatlicher Einfluss keinesfalls gegeben. Die beabsichtigte Ausweitung der Prüfkompetenz könnte zu sachlich nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsnachteilen der betreffenden Unternehmen führen und steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur eigentlichen Aufgabe des Rechnungshofes der Prüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände (Art. 121 Abs. 1 B-VG). Sie wird daher abgelehnt.

6. Auch die Schaffung der Möglichkeit einer „dissenting opinion“ beim Verfassungsgerichtshof (Art. 4 Z 4 des Entwurfs) steht in keinem Zusammenhang mit der Verankerung und Ausgestaltung einer allgemeinen Informationsfreiheit. Es würde sich dabei um eine ganz grundlegende Änderung in der Arbeitsweise des Gerichtshofes, in der Darstellung seiner Entscheidungen und dabei insbesondere auch in ihrer Außenwirkung handeln. Derart grundlegende Modifikationen im System der Verfassungsgerichtsbarkeit, das gerade auch dadurch geprägt ist, dass der Verfassungsgerichtshof als einheitlicher Spruchkörper Recht spricht, nach außen in Erscheinung tritt und wahrgenommen wird, sollten wohldurchdacht sein und nur nach einer ausführlichen und grundlegenden rechts- und verfassungspolitischen Debatte erfolgen. Für eine solche umfassende rechts- und verfassungspolitische Debatte scheint im gegebenen Zusammenhang indes nicht ausreichend Raum zu sein, ist doch der Fokus des gegenständlichen Entwurfes und der damit einhergehenden rechts- und verfassungspolitischen Diskussion auf die neue Informationsfreiheit gerichtet. Die vorgeschlagene Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes sollten daher nochmals grundlegend überdacht werden. Sie scheint aus Sicht der vom Land Tirol wahrzunehmenden Interessen weder unbedingt erforderlich noch kurzfristig notwendig.

II. Zu den finanziellen Auswirkungen

Gemäß Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften ist bei Rechtsetzungsvorhaben eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen, die den Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz entspricht.

In den Erläuterungen (Vorblatt) des gegenständlichen Gesetzesentwurfes ist in Bezug auf die zu erwartenden wesentlichen finanziellen Auswirkungen angeführt, dass die proaktive Veröffentlichungspflicht Infrastruktur- und Personalkosten der informationspflichtigen Organe in dem Umfang erzeugen könne, als sie nicht jetzt schon freiwillig Informationen über ihre Homepages in geeigneter Form anbieten. Die zu nutzende Plattform www.data.gv.at sei bereits eingerichtet und lediglich auszuweiten. In Bezug auf die im Entwurf vorgesehene Bearbeitung von Informationsbegehren durch die informationspflichtigen Organe ist in den Erläuterungen ausgeführt, dass diese die bisherigen Auskunftsbegehren ersetzen sollen; es sei daher – von einem möglicherweise anfänglichen Ansteigen abgesehen – längerfristig eine Abnahme der Informationsbegehren zu erwarten und sei dies in Summe als kostenneutral anzusehen. Hinsichtlich der

Zuständigkeitserweiterungen der Datenschutzbehörde und des Rechnungshofes ist in den Erläuterungen - ohne nähere Detaillierung – lediglich angeführt, dass diese zusätzliche Personalkosten verursachen werden.

Diese Ausführungen in den Erläuterungen scheinen weder zutreffend noch entspricht die Darstellung der finanziellen Auswirkungen zum gegenständlichen Rechtsetzungsvorhaben den Richtlinien gemäß Bundeshaushaltsgesetz. Im Hinblick auf die diesbezügliche Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 19.868/2014) ist daher davon auszugehen, dass im gegenständlichen Fall den beteiligten Gebietskörperschaften „keine Gelegenheit zur Stellungnahme“ zum Rechtsetzungsvorhaben gemäß Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus gegeben wurde, weshalb die Kostentragungsverpflichtung letztlich die rechtsetzende Gebietskörperschaft trifft.

Entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen ist bei Umsetzung des gegenständlichen Rechtsetzungsvorhabens von einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand auszugehen, der freilich aufgrund des vorliegenden Entwurfsstandes zahlenmäßig nicht beziffert werden kann.

Der zu erwartende Mehraufwand entsteht einerseits aufgrund der Verpflichtung zur proaktiven Zurverfügungstellung von Informationen von allgemeinem Interesse und andererseits durch den jedenfalls zu erwartenden Anstieg der Informationsbegehren. In Bezug auf die Zurverfügungstellung von Informationen muss von jeder einzelnen Dienststelle nicht nur das Vorhandensein etwaiger der Informationsverpflichtung unterliegender Informationen geprüft werden, sondern auch das Vorliegen allfälliger berechtigter Interessen Dritter an deren Geheimhaltung, wobei diesen Personen auch ein Anhörungsrecht zukommen soll; gegebenenfalls müssen die zu veröffentlichen Informationen geordnet, allenfalls anonymisiert und laufend auf ihre Aktualität hin überprüft werden.

Nach dem vorliegenden Entwurf ist somit davon auszugehen, dass die zu erwartenden zusätzlichen Kosten aufgrund des zu erwartenden Sach- und Personalaufwands für die Klassifizierung von Informationen, die Bearbeitung entsprechender Anträge, die damit verbundene Entscheidungsfindung, die fachliche Beratung der Dienststellen der Landesverwaltung, die Aufbereitung von Informationen hinsichtlich der Formate und Anforderungen der Barrierefreiheit, eine allfällige Anonymisierung von Informationen, die Anhörung Betroffener, die Schaffung entsprechender Schnittstellen/Datendrehscheiben zu Anwendungen der Landesverwaltung, die laufende Bereitstellung von Informationen auf data.gv.at und die periodische Pflege (Ergänzung, Aktualisierung, Löschung) dieser Informationen, beträchtlich sein werden.

Die Kostenschätzung des Bundes von 800.000,- Euro für die Errichtung eines bloßen Metadatenregisters samt jedenfalls erforderlichen Schnittstellen für Eintragungen/Änderungen lassen auf ebenfalls sehr hohe Einrichtungs- und Betriebskosten der eigentlichen Daten-Plattformen bei den informationspflichtigen Stellen schließen. Diese Plattformen werden Schnittstellen zu Vorsystemen wie elektronischen Aktenführungssystemen, Vergabeplattformen, und andere Fachsystemen haben müssen, eine Schnittstelle zu data.gv.at, Funktionen zur Dokumentenaufbereitung wie Schwärzungen, Formatierungen, Formatumwandlungen, Publizierung, Löschung, Änderung von Dokumenten/Informationen, Metadatenerfassung, usw.

Um einen unverhältnismäßigen Aufwand sowohl im Rahmen der proaktiven Veröffentlichung als auch bei Erledigung von Informationsbegehren so weit wie möglich vermeiden zu können, ist jedenfalls eine gesetzliche Präzisierung einzelner Bestimmungen zwingend erforderlich, insbesondere hinsichtlich des Begriffes der „Informationen von allgemeinem Interesse“ sowie hinsichtlich der Dauer der Bereithaltung und allfälligen Aktualisierung der Informationen.

III. Grundsätzliche Aspekte zur Ausgestaltung der neuen Informationsfreiheit

Aus Sicht des Landes Tirol sollte das Ziel des laufenden Gesetzwerdungsprozesses für ein Informationsfreiheitsgesetz sein, eine klare einfachgesetzliche Rechtslage zu schaffen, damit

Rechtsunsicherheiten und dadurch bedingte aufwändige verwaltungsgerichtliche Verfahren vermieden werden können.

Auch um die mit der vorgesehenen Systemumstellung verbundenen Planungs- und Vorbereitungsarbeiten einschließlich der notwendigen Anpassungen in den Materiengesetzen des Bundes und der Länder zu erleichtern, scheinen folgende Klarstellungen und Präzisierungen notwendig:

1. Zeitliche Begrenzung der Bereithaltung von Informationen (Punkt 3 der gemeinsamen Länderstellungnahme)

Für eine effiziente Bereitstellung von Informationen von allgemeinem Interesse ist vor allem eine zeitliche Begrenzung wesentlich. Ansonsten würde dies zu einer unbegrenzten Veröffentlichungspflicht von derartigen Informationen führen und die dauernde Bereithaltung zum Herunterladen auf den verlinkten Internetseiten sowie die laufende Aufrechterhaltung des entsprechenden Eintrages im Informationsregister erforderlich machen. Damit wäre nicht nur ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden, sondern würde dies auch dazu führen, dass nicht mehr aktuelle Informationen dauerhaft öffentlich bereitgehalten werden müssen. Dies könnte zu Fehlinformationen, vor allem aber zu einer Überfrachtung des Informationsregisters aufgrund der Datenmenge führen.

Nach § 4 Abs. 3 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes sind Informationen solange im Wege des Informationsregisters bereit zu halten, solange ein allgemeines Interesse daran besteht. Aus den Erläuterungen ergibt sich ergänzend dazu, dass laufend überprüft werden soll, ob eine Information noch aktuell ist oder aus Gründen der Relevanz oder technischen Gründen nach einigen Jahren nicht mehr bereitgehalten werden muss. Dies könnte in zweckmäßigen Zeitabständen erfolgen.

Eine solche periodische Überprüfung aller veröffentlichten Informationen würde einen enormen Aufwand mit sich bringen und die Verwaltung wohl in vielen Bereichen überfordern. Aus diesem Grund müsste bereits gesetzlich geregelt werden, dass die zu veröffentlichten Informationen nach einem bestimmten Zeitablauf nicht mehr bereitzustellen sind.

Die Veröffentlichung von „Bestandsinformationen“ aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des im Entwurf vorliegenden Gesetzes scheint überschließend und wird abgelehnt (siehe im Einzelnen die Ausführungen zu § 20 Abs. 3 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes).

2 Zumutbare Alternativbeschaffung (Punkt 3 der gemeinsamen Länderstellungnahme)

Nach den geltenden Auskunftspflichtgesetzen besteht eine Verpflichtung zur Erteilung von Auskunft nicht, wenn der Auskunftsgeber die Auskunft auf anderem zumutbaren Weg unmittelbar erhalten kann. Eine entsprechende Regelung sollte in den Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes aufgenommen werden.

3. Veröffentlichungspflicht bei „laufenden Verfahren“ und nach deren Abschluss (Punkt 6 der gemeinsamen Länderstellungnahme)

Auf Basis des gegenständlichen Entwurfs scheint es möglich, dass auch Informationen über Verwaltungsverfahren als Informationen von allgemeinem Interesse zu qualifizieren sind und damit der (pro)aktiven Informationspflicht unterliegen. Dem nach den Erläuterungen zu § 2 wird als Information jede Aufzeichnung (Dokument, Akt) angesehen. Folglich müssen wohl auch Behörden- bzw. Gerichtsakten als Informationen eingestuft werden. Damit werden beispielsweise Naturschutz-, Wasserrechts-, Gewerbe- oder Bauverfahren etc. – bzw. die diesbezüglichen Akten – mitunter als „Information von allgemeinem Interesse“ anzusehen sein.

Es stellt sich deshalb die Frage, wie in diesem Zusammenhang mit Gutachten und Stellungnahmen in einem laufenden Verfahren umzugehen ist. Trotz Anwendbarkeit der Geheimhaltungsgründe nach § 6 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes scheint es denkbar, dass etwa auch Gutachten eines laufenden Verfahrens aktiv zu veröffentlichen sein könnten, wenn diese von „Relevanz für die Allgemeinheit“

sind bzw. Bedeutung für einen „hinreichend großen Adressaten- bzw. Personenkreis“ haben (vgl. die Erläuterungen zu § 2 Abs. 2 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes). Gänzlich unklar bleibt, ab welcher Größenordnung von einem hinreichenden Adressatenkreis auszugehen ist.

Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre jedoch enorm und in der Praxis kaum bewältigbar. Im Entwurf sollte deshalb unbedingt eine Klarstellung getroffen werden, dass eine Veröffentlichungspflicht von Gutachten, Studien oder Statistiken jedenfalls dann auszuschließen ist, wenn es sich um ein laufendes Verwaltungsverfahren handelt. In solchen laufenden Verfahren sollte aber auch der Zugang zu Informationen auf den Kreis der Parteien des jeweiligen Verfahrens beschränkt bleiben (Parteienöffentlichkeit). Nur so scheint auch die Kompatibilität mit den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens und den diesbezüglichen Regelungen des AVG gewährleistet.

Nach den Erläuterungen soll der Ausnahmetatbestand der „Vorbereitung einer behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung“ dem Prozess der internen Willensbildung des Organs den erforderlichen Schutz gewähren. Nicht zur Veröffentlichung bestimmt und nicht zugänglich zu machen sollen auch Informationen sein, soweit und solange dies „im Interesse eines behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens“ erforderlich ist. 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 oder zum Schutz von anderen öffentlichen Interessen). In der Praxis wird deshalb genau zu prüfen sein, ob Gutachten, Studien oder Stellungnahmen, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens erstellt worden sind, auch nach dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens (kein laufendes Verfahren mehr) einer Veröffentlichung bzw. einem Zugang zur Information unterliegen.

Da solche Fragen in der Praxis sehr häufig auftreten werden, kommt der Beurteilung dieser Konstellationen eine sehr hohe Bedeutung zu. Deshalb sollte entweder im Gesetz selbst oder zumindest in den Erläuterungen die Veröffentlichungspflicht und der Zugang zu Informationen nach dem Abschluss eines Verfahrens näher geregelt bzw. erläutert werden.

4. Anonymisierung

In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 1 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes wird ausgeführt, dass ein Schutz von Geheimhaltungsgründen (§ 6 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes) auch durch teilweise Unkenntlichmachung erfolgen kann, was wiederum einen zusätzlichen Aufwand für die Behörde zur Folge haben würde. Andererseits wird in den Erläuterungen zu § 2 Abs. 2 darauf hingewiesen, dass Informationen bereits vorhanden und verfügbar sein müssen und nicht erst (...) gesondert aufbereitet werden müssen. Diese Aussage steht in einem gewissen Widerspruch zu den oben angeführten Erläuterungen zu § 4, in denen die „teilweise Unkenntlichmachung“ als eine Möglichkeit des Schutzes der Rechte Dritter angeführt wird. Eine teilweise Unkenntlichmachung ist zweifelsfrei eine „gesonderte Aufbereitung“, die nach den Erläuterungen zu § 2 Abs. 2 ja gerade nicht gefordert wird.

Eine Grenze wird durch die §§ 6 Abs. 2 und 9 Abs. 2 insofern gezogen, als der Aufwand verhältnismäßig sein muss. Diesbezüglich wäre eine Klarstellung in den Erläuterungen, ab welchem zeitlichen Aufwand eine Bearbeitung als unverhältnismäßig anzusehen ist, zweckmäßig. Letztere Bestimmungen stellen außerdem vordergründig darauf ab, ob die jeweilige Information überhaupt teilbar ist, wodurch der Unkenntlichmachung wohl schon von Grund auf enge Grenzen gesetzt sind.

Das Abstellen auf die Teilbarkeit einer Information steht im Einklang mit der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes zum Umweltinformationsrecht, wonach die Behörde zur Herausgabe von Daten, denen etwa Mitteilungsschranken entgegenstehen, nur verpflichtet ist, wenn die Möglichkeit der Aussonderung oder Trennung von Informationen, die der Geheimhaltung nicht unterliegen besteht. Ein aktives Tätigwerden und Verändern der vorhandenen Informationen durch die Behörde etwa in Form der Vornahme von „simplen Schwärzungen“ geheimzuhaltender Daten sei hingegen nicht vorgeschrieben.

Entscheidend für die Verpflichtung zur Bekanntgabe sei somit allein die von vornherein gegebene Trennbarkeit der vertraulichen und geheimen Daten von jenen Daten, denen keine Mitteilungsschranken entgegenstehen. Ansonsten bestehe keine Mitteilungspflicht (VwGH vom 24.05.2018, Ra 2018/07/0346).

Auf Basis der Ausführungen in den Erläuterungen zu § 4 Abs. 1 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes könnte eine Pflicht zum Unkenntlichmachen bzw. ein aktives Verändern einer Information abgeleitet werden. Im Sinn der Rechtssicherheit und auch aus verwaltungsökonomischen Gründen wäre es wohl zweckmäßiger, in den Erläuterungen generell die Pflicht zu einem aktiven Tätigwerden bzw. ein Verändern der Informationen durch die informationspflichtige Stelle auszuschließen. In diesem Sinn sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass für informationspflichtige Stellen weder bei der Veröffentlichung noch beim Zugang zu Informationen eine Pflicht zur teilweisen Unkenntlichmachung, „Schwärzung“ bzw. Anonymisierung besteht, um Geheimhaltungsinteressen nach § 6 zu entsprechen.

Wenn vertrauliche und geheime Daten einerseits und Daten, denen keine Mitteilungsschranken entgegenstehen, andererseits nicht im Sinn des § 6 Abs. 2 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes teilbar sind und Geheimhaltungsinteressen somit nur durch teilweise Unkenntlichmachung, „Schwärzung“ bzw. Anonymisierung sichergestellt werden können, sollte eben nach § 6 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes keine Verpflichtung zur Veröffentlichung vorliegen und solche Informationen sollten nicht zugänglich zu machen sein. Andernfalls könnte durchaus der Schluss gezogen werden, dass eine nicht unbeträchtliche Anzahl abgeschlossener Akten der Verwaltungsbehörden bzw. der Verwaltungsgerichte künftig in anonymisierter Form zu veröffentlichen sein werden. Dies scheint – auch wenn man den Vorstoß zur aktiven Informationsveröffentlichung begrüßen mag – auf jeden Fall überschießend und mit beträchtlichem Aufwand verbunden zu sein.

Einen besonders hohen Aufwand würde eine Verpflichtung zur Unkenntlichmachung, „Schwärzung“ bzw. Anonymisierung auch bei Verträgen hervorrufen. In vielen Fällen sind nämlich die Daten „Anderer“ in Anhängen zu den Verträgen angeführt, die meist als maschinell nicht durchsuchbares Bild oder nicht durchsuchbare PDF Datei vorhanden sind, sodass eine Bearbeitung in der Regel weder in irgendeiner Form sinnvoll computerunterstützt, noch schablonenhaft möglich wäre. Die gesamten Verträge und alle Beilagen müssten bei einer derart weit ausgelegten Verpflichtung zur Unkenntlichmachung einer juristisch fachkundigen Durchsicht auf geheim zu haltende Stellen unterzogen und nach Anhörung der Betroffenen gegebenenfalls geschwärzt werden. Der dabei entstehende Aufwand wäre wohl unverhältnismäßig.

5. Materiengesetzliche Verschwiegenheitspflichten bei spezifischen Anforderungen an die Vertraulichkeit (Punkt 7 der gemeinsamen Länderstellungnahme)

In den Erläuterungen zum vorgeschlagenen Art. 22a Abs. 2 B-VG wird ausgeführt, es solle klargestellt werden, dass die einfache Gesetzgebung die angeführten Geheimhaltungstatbestände zu Gunsten einer höheren Transparenz auch künftig in gewissem Umfang einschränken, aber keinesfalls erweitern dürfe. Nach diesen Erläuterungen können die verfassungsgesetzlichen Ausnahmetatbestände in (einfachen) Bundes- und Landesgesetzen (Materiengesetzen) wiederholt oder konkretisiert, aber nicht erweitert werden.

Nach dem Entwurf fehlt somit eine ausdrückliche Absicherung materienspezifischer Verschwiegenheitspflichten, wie sie beispielsweise im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, bei der Kinder- und Jugendanwaltschaft, im Bereich der Patientenvertretung, im Dienstrecht oder bei Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungsbeauftragten bestehen. Ob solche materienspezifischen Verschwiegenheitspflichten als Präzisierung des Geheimhaltungsinteresses nach § 6 Z 7 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes (überwiegende berechtigte Interessen eines anderen) weiterhin zulässig solche wären, bleibt offen. Es ist daher zumindest eine ausdrückliche Klarstellung in den Erläuterungen, dass solche materienspezifische Regelungen zulässig sind, erforderlich. Vorzuziehen wäre jedoch eine Ermächtigung an den Materiengesetzgeber nach dem Vorbild des Art. 11 Abs. 2 B-VG bzw. des Art. 136 Abs. 2 B-VG.

Bestehende Verschwiegenheitsregelung in einzelnen Landesgesetzen haben nämlich jeweils einen besonderen Schutzzweck: So schützt beispielsweise die Regelung zur Verschwiegenheitspflicht im § 13 des Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetzes das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Minderjährigen, jungen Erwachsenen, Eltern sowie anderen Obsorgeberechtigten und den in der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Personen. Ein intaktes Vertrauensverhältnis ist unverzichtbare Grundlage für die Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Dieser grundlegende Gedanke kommt nicht zuletzt auch in den wenigen, explizit genannten und sehr restriktiv gehandhabten Ausnahmen, aufgrund derer die Verschwiegenheit nach dem Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetzes durchbrochen wird, zum Ausdruck. Eine Aushebelung der Verschwiegenheit nach § 13 des Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetzes würde sich äußerst negativ auf die Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere auf den Kinderschutz auswirken.

6. Informationen, die auf verschiedenen Ebenen bzw. bei verschiedenen Organen vorhanden sind (Punkt 9 der gemeinsamen Länderstellungnahme)

Im Informationsfreiheitsgesetz sollte der Grundsatz verankert werden, dass das Recht auf Zugang zur Information jeweils gegenüber jener Stelle geltend zu machen ist, bei der diese Information (originär) vorhanden ist. Es kann beispielsweise nicht Aufgabe der Aufsichtsbehörde sein, laufend Informationen aus dem Wirkungsbereich von Selbstverwaltungskörpern herauszugeben, auch wenn diese (vielleicht vereinzelt, vielleicht im bestimmten Zusammenhang) vorliegen.

Bei Informationen, die auf verschiedenen Ebenen vorhanden sind (beispielsweise belangte Behörde – Verwaltungsgericht) ist nach dem Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes nicht ausreichend klar, welche Stelle zur Herausgabe bei Informationsbegehren zuständig ist. Hier sollte klar geregelt werden, dass für Informationen aus dem Behördensatz die Behörde und für Informationen aus dem Gerichtsakt das Verwaltungsgericht zuständig ist. Unklar ist auch, ob die Veröffentlichung von Informationen bzw. die Erledigung von Informationsbegehren bezogen auf das Verwaltungsgericht Judizium oder Justizverwaltung darstellt.

7. Angemessene Bearbeitungs- und Entscheidungsfristen (Punkt 9 der gemeinsamen Länderstellungnahme)

Im Entwurf ist vorgesehen, dass die Information spätestens binnen vier Wochen ab Einlangen des Antrags beim zuständigen Organ zu gewähren ist. In besonderen Fällen kann diese Frist um weitere vier Wochen verlängert werden. Diese Fristen scheinen für die Praxis – gerade wenn umfangreichere Informationsbegehren zu behandeln und dabei ggf. komplexe Interessenabwägungen vorzunehmen sind – äußerst kurz bemessen. Auch die zweimonatige Frist zur Bescheiderlassung scheint gerade im Hinblick auf die durchzuführende Interessenabwägung und die notwendige Erhebung der Entscheidungsgrundlagen, in vielen Fällen unter Einbeziehung von Personen, in deren Rechte eingegriffen wird, sehr kurz bemessen.

Es sollte daher überlegt werden, die vorgesehenen Fristen für die Informationsgewährung auf 6 Wochen (mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere vier Wochen) bzw. für die Bescheiderlassung auf drei Monate (was immer noch einer Halbierung der regulären Entscheidungsfrist nach AVG entspricht) zu erstrecken.

Auch die Entscheidungsfrist für die Verwaltungsgerichte sollte mindestens drei Monate betragen.

8. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften (Punkt 10 der Forderungen in der gemeinsamen Länderstellungnahme)

Es wird lediglich in den Erläuterungen zu Art. 1 Z 13 (Art. 151 Abs. xx B-VG) bzw. zu § 16 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes angeführt, dass besondere, allenfalls weitergehende Informationsrechte (genannt werden Umweltinformationen und die Weiterverwendung von Informationen) unberührt bleiben sollen.

Unklar scheint in diesem Zusammenhang, wie das Verhältnis der Bestimmungen betreffend die (pro)aktive Informationsveröffentlichung im Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes gegenüber jenen der aktiven Informationspflicht im Umweltinformationsrecht (§ 1 Z 2 UIG bzw. § 1 lit. b TUIG 2005) ausgestaltet ist. Es stellt sich somit die Frage, ob Umweltinformationen auch in das Informationsregister nach § 4 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes aufzunehmen sind, oder ob die spezielleren Bestimmungen in den Umweltinformationsgesetzen (vgl. § 9 UIG bzw. § 9 TUIG 2005) hier vorgehen. Eine entsprechende Klarstellung zum Verhältnis der (pro)aktiven Informationsveröffentlichung gegenüber der aktiven Informationspflicht im Umweltinformationsrecht scheint hier jedenfalls erforderlich, wobei mangels gegenteiliger Anordnung wohl eher davon auszugehen ist, dass auch Umweltinformationen „von allgemeinem Interesse“ im Informationsregister zu veröffentlichen sein werden.

Im derzeitigen Verhältnis zwischen den Auskunftspflichtgesetzen und dem Umweltinformationsrecht gilt, dass die Umweltinformationsgesetze insoweit vorgehen, als sie im Einzelfall dem Informationsbedürfnis des Auskunftssuchenden zumindest in gleicher Weise entsprechen (vgl. *Raschauer N/Riesz*, Umweltinformationsrecht, in: Pürgy [Hrsg], Das Recht der Länder, Bd II/2 [2012] 97 [106 f.]). Es ist wohl davon auszugehen, dass dieser Grundsatz auch im Verhältnis zwischen Umweltinformationsrecht und dem Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes gelten würde. Diesbezügliche Klarstellungen in den Erläuterungen wären zweckmäßig.

Derzeit werden häufig Anträge auf Mitteilung einer Umweltinformation hilfsweise auf die Auskunftspflichtgesetze gestützt. Vor dem Hintergrund des weitergehenden Informationsbegriffs nach dem Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes gegenüber jenem der „Auskunft“ ist zu erwarten, dass diese Praxis – bei Umsetzung des gegenständlich behandelten Vorhabens – nicht nur fortgesetzt wird, sondern künftig verstärkt Anträge auf Mitteilung einer Umweltinformation gleichzeitig auf den Entwurf gestützt werden. Anhand des nachfolgenden Beispiels sollen die damit verbundenen Fragstellungen veranschaulicht werden:

Denkbar wäre der Fall, dass in einem laufenden naturschutzrechtlichen Verfahren um Übermittlung eines Gutachtens angesucht wird. Während im Falle des Umweltinformationsrechts zu ermitteln wäre, welche Umweltinformation konkret begehrte wird, scheint auf Basis des Entwurfs die Übermittlung von Gutachten grundsätzlich möglich zu sein. Allerdings gilt für letzteres der Geheimhaltungsgrund in § 6 Abs. 1 Z 5 („im Interesse der unbeeinträchtigten Vorbereitung einer Entscheidung“). Der Behörde wird dabei die Aufgabe zukommen, da (Umweltinformationsrecht) wie dort (Informationsfreiheit) zu ermitteln und abzuwägen, um zu einem Ergebnis dahingehend zu kommen, mit welcher Rechtsgrundlage dem Informationsbedürfnis des Einzelnen besser entsprochen werden kann. Die Behandlung von Informationsbegehren im Umweltbereich dürfte durch derartige aufwändige und einzelfallabhängige Prüfungen mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sein.

Ebenso dürfte sich für Behörden vielfach die Frage stellen, welche Rechtsgrundlage im Einzelfall anzuwenden ist bzw., ob bei bloßer Berufung auf das Umweltinformationsrecht in einem Antrag die im Einzelfall möglicherweise für den Informationssuchenden günstigeren Bestimmungen nach dem Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (oder umgekehrt etwa des UIG) heranzuziehen wären. Es wird deshalb angeregt, nähere Ausführungen zu den dargestellten Abgrenzungsfragen zumindest in die Erläuterungen aufzunehmen.

Auch das Verhältnis zu anderen Informationsgesetzen bzw. -bestimmungen sollte klar geregelt werden. Ist dies nicht der Fall, könnte es zu Problemen bei der Vollziehung kommen, wenn beispielsweise auf data.gv.at auch die offenen, einer Weiterverwendung zugänglichen, Verwaltungsdaten („OGD-Daten“), veröffentlicht werden. Es erscheint fraglich, ob und inwieweit Interessierten eine Unterscheidung von Informationen, die aufgrund des Entwurfs veröffentlicht werden und bei denen eine Weiterverwendung nicht per se zulässig ist, von den OGD-Daten, bei denen eine Weiterverwendung zulässig ist, möglich und auch zumutbar ist.

9. Straf- und zivilrechtliche Haftungsfragen

In den Erläuterungen zu Art. 1 Z 13 (Art. 151 Abs. xx B-VG) wird auch auf weitere legistische Anpassungserfordernisse hingewiesen, beispielsweise auf den gerichtlichen Straftatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäß § 310 des Strafgesetzbuches. Der Tatbestand des § 310 StGB knüpft an die Offenbarung von Geheimnissen an, welche einem Beamten ausschließlich kraft seines Amtes anvertraut wurden oder zugänglich geworden sind, ebenso § 122 StGB. Dazu kommt dienstrechtlich noch die Bestimmung des § 46 Beamtendienstrechtsgesetzes über die Amtsverschwiegenheit. Daneben bestehen persönliche strafrechtliche Verantwortlichkeiten nach §§ 120, 121, 310 und insb. auch § 302 StGB – Missbrauch der Amtsgewalt sowie eine dienstrechtliche Verantwortlichkeit. Die Dienstaufsichtsbehörde und auch das Landesverwaltungsgericht sind zudem nach § 78 StPO zur Anzeige bei der Staatsanwaltschaft verpflichtet, sollte ein Anfangsverdacht auf Verletzung von Verschwiegenheitspflichten durch die Veröffentlichung von Informationen bestehen. Eine entsprechende Prüfung und allfällige Anpassung dieser Regelungen scheint erforderlich.

10. Datenschutzrechtliche Aspekte:

Die Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO findet sich auf S. 3 des Vorblattes und besteht lediglich aus der Aussage „Das Grundrecht auf Datenschutz und die Vorgaben der DSGVO sollen in jedem Fall zu beachten sein.“ Vor dem Hintergrund, dass nach dem Entwurf die Veröffentlichung personenbezogener Daten auf Grundlage einer Interessensabwägung möglich sein soll, bedürfen diese Ausführungen zum Datenschutz wohl einer genaueren Darstellung.

Insbesondere im Kontext der geplanten „Internen Evaluierung“ (Vorblatt, S. 4) ist wohl davon auszugehen, dass auch eine Möglichkeit geschaffen werden muss, die Zahl der Datensätze bzw. Informationen zur Anzahl und Art der Erledigung von Anträgen laufend zu dokumentieren. Im Fall der Verwendung personenbezogener Daten braucht es dafür eine entsprechende gesetzliche Grundlage.

IV. Weitere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1:

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

Betreffend die zu wahren „überwiegenden berechtigten Interessen eines anderen“ wird darauf hingewiesen, dass im Vollzug mit erheblichen Auslegungsschwierigkeiten zu rechnen sein wird, weil die Entscheidung darüber, welchen von zwei widerstreitenden verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten im Einzelfall der Vorzug eingeräumt werden soll, im Wege einer einzelfallbezogenen Interessensabwägung den jeweiligen auskunftspflichtigen Organen überantwortet wird, die sich bei ihren Entscheidungen – etwa in Bezug auf das Grundrecht auf Datenschutz – entweder mit Beschwerden bei der Datenschutzbehörde oder aber mit Beschwerden bei den Verwaltungsgerichten konfrontiert sehen.

Zu Z 2 (Art. 22a Abs. 4 B-VG):

Im Hinblick auf den vorliegenden Entwurf ergibt sich, dass der Umweltinformationsbegriff gegenüber jenem der „Information“ im Sinn des § 2 Abs. 1 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes zwar spezieller, jedoch in einigen Belangen nicht mehr weitreichender ist. Ebenso ist der Kreis der informationspflichtigen Organe im Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes, der auch die Gesetzgebung und die Gerichtsbarkeit umfasst, weitreichender als in den Umweltinformationsgesetzen. Insofern wäre denkbar, dass die Frage aufkommt, ob Abs. 4 künftig als kompetenzrechtliche Grundlage (auch) für das Umweltinformationsrecht herangezogen werden könnte bzw. müsste.

Zwar wird in den Erläuterungen zu Art. 1 Z 13 (Art. 151 Abs. xx B-VG, S. 4) des Entwurfs betont, dass das Recht auf Umweltinformation weitergehend ist und im § 16 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes

wird auf einfachgesetzlicher Ebene auch betont, dass besondere Bestimmungen in Bundes- oder Landesgesetzen über den Zugang zu amtlichen oder unternehmerischen Informationen unberührt bleiben, jedoch scheint vor dem Hintergrund der vorangehenden Ausführungen eine zusätzliche Klarstellung auf verfassungsrechtlicher Ebene oder zumindest eine ausdrückliche Klarstellung in den Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 4 des Entwurfs dahingehend zweckmäßig, dass sich die Zuständigkeit zur Erlassung von Regelungen im Bereich des Umweltinformationsrechts nach wie vor nach dem Adhäsionsprinzip richtet.

Zu Artikel 2:

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen):

Als „Informationen von allgemeinem Interesse“, die im Informationsregister zu veröffentlichen sind, definiert Abs. 2 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes Informationen, die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für einen solchen relevant sind.

In früheren Entwürfen war in den Erläuterungen immer ein Hinweis enthalten, dass Informationen über nichtöffentliche Beratungen und Sitzungen definitionsgemäß nicht im allgemeinen Interesse stehen können, schon um die gesetzlichen Regelungen über die Zulassung bzw. den Ausschluss der Öffentlichkeit nicht zu umgehen. Es ist unverständlich, warum diese – im Interesse des Funktionierens der internen Willensbildungsprozesse äußerst wichtige – Klarstellung nunmehr nicht mehr enthalten ist und im Gegenteil Protokolle über die Sitzungen der Bundesregierung als Beispiel für eine zu veröffentlichte Information genannt werden, ohne dass dabei etwa zwischen einem reinen Beschlussprotokoll (dessen Veröffentlichung etwa bereits auch dem Standard der Transparenz von Sitzungen der Landesregierung in Tirol entspricht; siehe <https://www.tirol.gv.at/regierung/>) und einem – mitunter detailliert den Verlauf der Beratungen wiedergebenden – Beratungsprotokoll unterschieden wird. In diesem Zusammenhang scheinen entsprechend Klarstellung zur Wahrung der Nichtöffentlichkeit der Beratung und Willensbildung in (politischen wie behördlichen) Kollegialorganen unumgänglich.

Zu den im § 2 Abs. 2 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes demonstrativ genannten Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens 100.000,- Euro, ist Folgendes anzumerken:

Unter die Veröffentlichungspflicht fallen nach den Erläuterungen jedenfalls solche Studien, Gutachten und Stellungnahmen, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden, und von diesen abgeschlossene Verträge mit dem gesetzlich festgelegten Schwellenwert oder sonstige Verträge von öffentlichem Interesse. Dabei bleibt unklar, ob sich der Schwellenwert auch auf den Gegenstandswert von Studien, Gutachten und Stellungnahmen bezieht, oder ob für diese kein Schwellenwert gilt. Sollte sich der Schwellenwert auch auf Studien, Gutachten und Stellungnahmen beziehen, stellt sich die Frage, wie der Gegenstandswert von Studien, Gutachten und Stellungnahmen überhaupt festgestellt werden kann (sollen damit die Kosten für die Erstellung berücksichtigt werden oder soll der Gegenstandswert nach den in den Studien, Gutachten und Stellungnahmen erfassten Rechtsverhältnisse berechnet werden). Zweckmäßig und mit dem Wortlaut der Bestimmung besser vereinbar scheint die Auslegung, dass der Schwellenwert nur für Verträge gelten soll. Allerdings sollen dann aber wiederum „sonstige Verträge von öffentlichem Interesse“ auch unterhalb des Schwellenwertes erfasst werden. Auch ist unklar, ob Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens 100.000,- Euro in jedem Fall in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, oder ob ein „allgemeines Interesse“ zusätzlich zu prüfen ist. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob ein Lieferauftrag über Streusalz mit einem Auftragswert von 150.000,- Euro als Information von allgemeinem Interesse zu sehen ist. Selbst wenn man davon ausgeht, dass ein „allgemeines Interesse“ nicht allein aufgrund des Auftragswertes gegeben sein kann, bleibt die Auslegung dieser Bestimmung unklar. Die Lieferung von Streusalz kann für einen „allgemeinen Personenkreis“ durchaus relevant sein. Vor allem der

Preis und die sonstigen Vertragskonditionen können für mehrere Konkurrenzunternehmen durchaus von Interesse sein. Dies führt wiederum zur Frage, inwieweit Verschwiegenheitspflichten betroffen sind.

Schon an diesem Beispiel zeigt sich, dass die Vollziehung einer derart weitreichenden Informationsverpflichtung einen nur schwer vertretbaren Verwaltungsaufwand verursachen würde. Allein das Land Tirol bearbeitet jährlich mindestens 2.500 Verträge, dazu kommen sämtliche im Landesbereich durchzuführende Ausschreibungsverfahren. Die sehr weite Definition würde demnach auch Kauf-, Bestand-, Gesellschafts-, Baurechts-, Superädifikats-, Arbeits-, Arbeitsüberlassungs-, Freie Dienst- und beispielsweise Darlehens- und Pfandbestellungsverträge, Leihverträge, Förderverträge, Schenkungsverträge und Kooperationsverträge betreffen, darüber hinaus aber auch alle Verträge über die Bestellung von Rechtsanwälten, Beratern u.dgl. umfassen. Alleine Werkverträge mit externen Partnern, welche im Rahmen der Direktvergabe unter Anwendung der Bestimmungen der Direktvergaberichtlinie (verbunden mit der Einholung von drei Anbitten) abgeschlossen werden, belaufen sich im Landesbereich auf über 1000 Verträge pro Jahr.

Ferner stellt sich die Frage, wie der Begriff „Gegenstandswert“ zu interpretieren ist (z.B. bei Schenkungs- und Tauschverträgen), insbesondere bei Verträgen, die keine Zielschuldverhältnisse darstellen, sondern auf bestimmte oder unbestimmte Zeit abgeschlossen sind (Bewertungsprobleme bei Dauerschuldverhältnissen, vgl. die komplexen Regelungen für die Feststellung des geschätzten Auftragswertes im BVergG 2018).

Nach den Erläuterungen zu § 2 kann ein allgemeines Interesse „...etwa an einer Auslegung von Rechtsnormen, von denen ein größerer Adressatenkreis betroffen ist, bestehen“. Für die Vollziehung erscheint relativ unbestimmt, welche Dokumente einer Veröffentlichungspflicht unterliegen. So stellt sich etwa die Frage, ob beispielsweise eine Rechtsauskunft, die an alle Tiroler Erhalter von Kinderbetreuungseinrichtungen oder an alle Tiroler Träger von Jugendzentren übermittelt wird, als „Information von allgemeinem Interesse“ anzusehen ist und für diese eine Veröffentlichungspflicht besteht.

Auch in den Erläuterungen sind kaum Anhaltspunkte zu finden, in welchen Fällen konkret eine Information „von allgemeinem Interesse“ vorliegt. Erschwerend kommt der bloße Hinweis in den Erläuterungen hinzu, wonach die allgemein interessierenden Informationen nicht abschließend aufgezählt sind. Dass unter diesen neu geschaffenen Rechtsbegriff etwa Sitzungsprotokolle der obersten Verwaltungsorgane samt Anlagen subsumiert werden können, ferner aber auch allgemeine Weisungen (Erlässe) einer Veröffentlichungspflicht unterliegen können und mitunter sogar Informationen, die dem rein internen Gebrauch dienen, für die Allgemeinheit zugänglich zu machen sind, ist überschießend, zeigt die Schwierigkeit der Interpretation und wird deshalb äußerst kritisch gesehen.

Insbesondere ist nicht klar, was unter einem „allgemeinen Personenkreis“ zu verstehen ist oder wann ein solcher vorliegt (braucht es hierfür 10 Personen, 100 Personen oder mehr; ist also eine konkrete Mindestzahl notwendig). Darüber hinaus ist weder nach dem Entwurfstext selbst noch nach den Materialien nachvollziehbar, wann eine Information für den betreffenden Personenkreis tatsächlich „relevant“ ist. Dies wird wohl nach objektiven und nicht nach subjektiven Maßstäben zu beurteilen sein. Der Entwurfstext bzw. die Materialien sollten entsprechend ergänzt werden.

Die demonstrative Anführung von Gutachten und Stellungnahmen scheint dabei insofern wenig zweckmäßig, als derartige Gutachten und Stellungnahmen regelmäßig Teil von behördlichen Verfahren sind, bei denen entsprechende Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen sein werden (siehe dazu die Ausführungen zu erforderlichen und zweckmäßigen Klarstellungen unter Punkt III.3.).

Nachdem „Informationen von allgemeinem Interesse“ proaktiv zu veröffentlichen sind und diese proaktive Veröffentlichung einen erheblichen Aufwand darstellt, kommt der Frage, wann eine „Information von allgemeinem Interesse“ im Sinn des Abs. 2 vorliegt, eine entscheidende Bedeutung zu. Aufgrund der

rechtlichen Auswirkungen scheint es unumgänglich, möglichst eindeutig zu definieren, was unter „Informationen von allgemeinem Interesse“ zu verstehen ist.

Zu § 6 (Geheimhaltung):

Zu Abs. 1:

In den Erläuterungen werden keine näheren Angaben dazu gemacht, wie die dort erwähnten „harm tests“ bzw. „public interest tests“ durchgeführt werden sollen. Gerade vor dem Hintergrund, dass auch die Gemeinden von diesen Regelungen betroffen sein werden und dort vielfach keine juristisch ausgebildeten Mitarbeiter tätig sind, scheinen diesbezügliche Klarstellungen, die auch als Anleitungen in der Praxis dienen können, in den Erläuterungen zweckmäßig.

Zu Z 5:

In den Erläuterungen sollte klargestellt werden, dass es der Ausnahmetatbestand der „Vorbereitung einer Entscheidung“ und sein „Nachwirken“ insbesondere auch rechtfertigt, Protokolle über die Beratung von nicht öffentlichen Sitzungen von Kollegialorganen und dergl. nicht herauszugeben. Andernfalls könnte nämlich der Prozess der internen Willensbildung erheblich beeinträchtigt werden. In diesem Zusammenhang müsste auch klargestellt werden, dass diese Dokumente auch nicht der proaktiven Veröffentlichungspflicht unterliegen (siehe dazu auch die grundsätzlichen Anmerkungen vorstehend zu § 2 Abs. 2).

In Bezug auf die Tätigkeit der Landesrechnungshöfe könnte zudem klargestellt werden, dass dieser Ausnahmetatbestand den Prüfplan (§ 3 Abs. 2 des Tiroler Landesrechnungshofgesetzes) sowie insbesondere sämtliche Informationen während einer laufenden Prüfung, das vorläufige Ergebnis der (Über)Prüfung, die Einarbeitung der Äußerung der geprüften Stelle und jedenfalls den Versand des Prüfberichts an den Landtag/Gemeinderat umfasst. Auch die Zeitspanne bis zur Behandlung im Finanzkontrollausschuss ist dieser Vorbereitungsphase zuzuordnen, die erst mit der Kenntnisnahme des Berichts durch den Finanzkontrollausschuss endet. Im Anschluss daran wird der Prüfbericht als Information von allgemeinem Interesse veröffentlicht. Diese Sichtweise korrespondiert auch mit bestehenden Regelungen, wonach bis zum Abschluss der Behandlung des Berichts im Finanzkontrollausschuss bzw. bis zur Vorlage des Berichts an den Gemeinderat der betreffenden Gemeinde eine Vertraulichkeitsverpflichtung und damit auch eine Geheimhaltungsverpflichtung besteht.

Zu Z 7:

Es stellt sich die Frage, ob unter berechtigte Interessen eines „Anderen“ nur die Interessen eines Dritten, oder auch die der Vertragsparteien gemeint sind. Dies sollte entsprechend klargestellt werden.

Bei den berechtigten Interessen ist auch zu beachten, dass sich solche berechtigten Interessen erst im Nachhinein herausstellen können, wenn etwa hinsichtlich strittiger Vertragsinhalte vor einer gerichtlichen Auseinandersetzung oder bereits vor außergerichtlichen Verhandlungen Informationen an außenstehende Personen weitergegeben werden müssen, welche dann zu Nachteil des Landes in die Verhandlungen und Folgeprozesse einfließen. Damit könnten durch einen Informationsvorteil Verhandlungsspielräume des Landes eingeengt und in Gerichtsverfahren die Prozessführung des Landes bzw. sogar von Landesbediensteten bei Zivil- und Strafprozessen im dienstlichen Zusammenhang (Dienstgeber-Fürsorgepflicht des Landes) massive Nachteile entstehen.

Zu § 9 (Information):

Zu Abs. 1:

Ausschließlich aus den Erläuterungen lässt sich entnehmen, dass wohl in bestimmten Fällen davon ausgegangen wird, dass eine Veröffentlichung von Informationen im Internet nicht als ausreichend angesehen wird, um die Informationspflicht zu erfüllen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die „Gewährung

eines individuellen Informationszugangs“ (gemeint ist wohl etwa auch der Ausdruck von Unterlagen in Papier und Übermittlung dieser an die Informationssuchenden) einen erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen kann.

Zu Abs. 2:

Es fehlt jeder Anhaltspunkt, was einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellt. Gerade im Fall der Ablehnung des Zuganges zur Information kommt der Auslegung große Bedeutung zu, was auch für den Abs. 3 gilt.

Zu Abs. 3:

Nach dem zweiten Halbsatz im Abs. 3 braucht die Information dann nicht erteilt werden, wenn diese die Tätigkeit des jeweiligen Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde. Nach dem klaren Wortlaut müssen die beiden Gründe sohin kumulativ vorliegen. Es sind also Fälle nicht ausgeschlossen, in denen die Erteilung der Information einen immensen Aufwand bedeuten, also die Tätigkeit des Organs ganz wesentlich beeinträchtigen würde, aber im Verhältnis zum Interesse des Informationssuchenden adäquat scheint (z.B. Zusammenfassung eines abgeschlossenen Großverfahrens für einen Journalisten).

Zu § 10

Es scheint nicht unbedingt sachgerecht, betroffene Personen, in deren Rechte eingegriffen wird, nur in jenen Fällen anzuhören, in denen ein Zugang zu Informationen beantragt wurde. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass in den Fällen der proaktiven Veröffentlichung von Dokumenten Betroffene wohl aufgrund des unbeschränkten „Empfängerkreises“ im Internet ein ungleich höheres Interesse daran haben werden, von einer Veröffentlichung auf data.gv.at zu erfahren. Auch wird die Interessenabwägung seitens der informationsverpflichteten Stelle dadurch erheblich erschwert, da diese die Argumente der betroffenen Person nicht kennt und daher auch nicht in ihre Erwägungen mit einbeziehen kann.

Nach den Erläuterungen zu § 10 bedeutet „tunlichst“, dass das informationspflichtige Organ nur in dem Ausmaß zur Anhörung verpflichtet werden soll, als eine solche ohne unverhältnismäßigen zeitlichen und sonstigen Aufwand möglich ist – schon deshalb, um die in diesem Bundesgesetz vorgesehenen Fristen einhalten zu können. Die Anhörungspflicht soll insbesondere davon abhängen, ob die Behörde Kontakt zum Betroffenen ohne weiteres herstellen kann. Aufwändige Recherchen, wer überhaupt Betroffener sein könnte, sollen nicht anzustellen sein. Unter Berücksichtigung der im § 8 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes vorgesehenen Frist von vier Wochen bzw. einer Frist von acht Wochen nach § 8 Abs. 2 des Entwurfs ist wohl sehr häufig der Aufwand für die Anhörung Betroffener als „unverhältnismäßig“ einzustufen. Allein für den Postweg sind mehrere Tage einzuberechnen (bei RSa, RSB eventuell noch mehr) und bei der Terminfestsetzung ist dem Betroffenen eine angemessene Frist zur Wahrnehmung des Anhörungstermins zu gewähren. Nicht ausgeführt ist, ob es sich um eine persönliche Anhörung handeln muss oder ob die Anhörung auch in Form einer schriftlichen Stellungnahme durch den Betroffenen erfolgen kann. In diesem Fall ist nämlich wieder Zeit für einen eventuellen Postweg einzurechnen. So steht das Anhörungsrecht der Betroffenen in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Verpflichtung, den Zugang zur Information möglichst ohne Aufschub zu gewähren.

Da nicht auszuschließen ist, dass die informationspflichtigen Stellen künftig mit einer Vielzahl von Anträgen konfrontiert werden, in denen vorab beurteilt werden muss, ob (auch) eine datenschutzrechtliche Geheimhaltungspflicht besteht, kommt diesem Anhörungsrecht andererseits große praktische Bedeutung zu. Eine nach dem Entwurf zunächst vorzunehmende hypothetische Interessenabwägung, ohne mit der betroffenen Person in Kontakt zu treten, wird in vielen Fällen nicht möglich sein. Es ist auch davon auszugehen, dass betroffene Personen versuchen werden, eine personenbezogene Offenlegung ihrer Daten zu verhindern. In der Praxis wird oft eine Kontaktaufnahme mit einer betroffenen Person nicht immer einfach sein. Auch hat sie nur eingeschränkten Rechtschutz, denn die in den Erläuterungen erwähnte

Beschwerde an die Datenschutzbehörde kann nur ex post erhoben werden. Dann wäre aber das Grundrecht auf Datenschutz schon verletzt.

Eine Anhörung Betroffener und die Einbindung des Datenschutzbeauftragten, samt eventueller Abwägung ob und inwieweit eine Information zu erteilen ist, innerhalb einer Frist von vier bzw. acht Wochen wird wohl nicht immer durchführbar sein.

Zu § 11 (Rechtsschutz):

Zu Abs. 1:

Nach den Erläuterungen soll es auch zulässig sein, gleichzeitig mit dem ursprünglichen Antrag auf Informationserteilung einen Eventualantrag auf Erlassung eines Bescheides zu stellen. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht zweckmäßig, die Entscheidungsfrist von zwei Monaten auf das Einlangen des Antrags (auf Bescheiderlassung) zu beziehen, ohne zu differenzieren, ob der Antrag auf Bescheiderlassung gleichzeitig mit dem Informationsbegehr als Eventualbegehr gestellt wurde oder zu einem späteren Zeitpunkt. Im Fall eines solchen Eventualantrages würden sich nämlich die Fristen nach § 8 und § 11 zusammengerechnet auf zwei Monate verkürzen. Jedenfalls sollte auch im Fall eines gleichzeitig mit dem ursprünglichen Antrag auf Informationserteilung gestellten Eventualantrags in Summe sowohl für die auskunftsverpflichtete Stelle als auch für die Behörde eine angemessene Frist zur Verfügung stehen. Grundsätzlich wäre auch zu hinterfragen, ob die Stellung eines Eventualantrags überhaupt zulässig sein soll.

Zu Abs. 2:

In den §§ 3 und 4 des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes wird der Landesrechnungshof ausdrücklich angeführt. Der Landesrechnungshof Tirol ist ein Organ des Tiroler Landtages. Die Ausnahmeregelung im Abs. 2 bezieht sich auf „Akte der Gesetzgebung“. Es ist nicht ganz klar, ob auch die Prüftätigkeit des Landesrechnungshofs oder die Tätigkeit des Landesvolksanwalts unter „Akte der Gesetzgebung“ fällt. Zur Klarstellung sollte im Gesetz oder zumindest in den Erläuterungen festgehalten werden, ob die betreffende Bestimmung einem organisatorischen oder funktionellen Verständnis folgt, und ob auch der Landesrechnungshof und der Landesvolksanwalt von der Pflicht zur Erlassung eines Bescheides bei nicht gewährten Informationen befreit sind.

So könnte etwa (im Sinn eines organisatorischen Verständnisses) normiert werden, dass dann kein Bescheid zu erlassen ist, wenn der Zugang zu Informationen über „Akte der Organe der Gesetzgebung“ nicht erteilt wird. Darunter würden dann auch die schon in § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes erwähnte Mitwirkung an der Vollziehung und auch die Wahl des Direktors des Landesrechnungshofes sowie des Landesvolksanwaltes fallen. Ausgenommen wären dann auch die dem Landtagspräsidenten zugewiesenen Verwaltungsangelegenheiten im Bereich des Landtages, die er als oberstes Verwaltungsorgan zu vollziehen hat (in Tirol nach Art. 20 Abs. 4 der Tiroler Landesordnung 1989).

Zu § 13 Abs. 3 (Nicht hoheitlich tätige Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen):

Die Begünstigung für börsennotierte Gesellschaften und die dort angeführten Unternehmungen ist nicht nachvollziehbar. Der Verbund, Raiffeisen International, Erste Group usw. wären damit keine informationspflichtigen Unternehmen, die Landes-Energieversorger und Landesbanken etwa aber sehr wohl. Die Ausführungen in den Erläuterungen dazu vermögen nicht zu überzeugen. Insbesondere scheint die Frage der Börsennotierung im gegebenen Zusammenhang kein geeignetes und sachliches Differenzierungsmerkmal (im Unterschied zu anderen Kriterien, wie etwa der Marktgängigkeit der Unternehmenstätigkeit).

Es ist zu erwarten, dass erhebliche finanzielle Belastungen nicht nur auf das Land Tirol im engeren Sinn, sondern auch auf alle weiteren ausgegliederten Unternehmen (z.B. TIWAG, tirol kliniken GmbH, Hypo Tirol

Bank), Beteiligungen (Landestheater, Orchester) und sämtliche Fonds zukommen. Eine derartige Benachteiligung von Landesunternehmen wird abgelehnt (siehe auch Punkt 5 der Forderungen in der gemeinsamen Länderstellungnahme).

Zu § 20 Abs. 3 (Übergangsbestimmung):

Die Übergangsbestimmung im Abs. 3, wonach Informationen von allgemeinem Interesse, die bereits vor Inkrafttreten der Veröffentlichungspflicht entstanden und im Zeitpunkt des Inkrafttretens noch vorhanden sind, nur soweit der Veröffentlichungspflicht unterliegen sollen, sofern der zu tätigende Aufwand nicht unverhältnismäßig ist, ist viel zu unbestimmt.

Stattdessen sollte eine proaktive Veröffentlichung von Informationen erst für die Zukunft, d.h. ab dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes verpflichtend vorgesehen werden. Die sonst nötige Sichtung von Aktenarchiven, sonstigen Unterlagen und Dokumenten in Bezug auf möglicherweise veröffentlichtungswürdige Bestände würde jedenfalls einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen und wird daher abgelehnt. Sie scheint auch deswegen nicht erforderlich, weil auch derzeit schon Informationen von allgemeinen Interesse sehr breit auf der Internetseite des Landes Tirol zur Verfügung gestellt werden.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Anlage

Für die Landesregierung

Dr. Forster
Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An

alle Gruppen

die Abteilungen

Landessanitätsdirektion zur E-Mail vom 24. Feb. 2021

Agrarrecht zu Zl. AGR-DI16/366-2021 vom 10. März 2021

Hochbau zur E-Mail vom 15. März 2021

Gesellschaft und Arbeit zu Zl. AGR-DI16/366-2021 vom 16. März 2021

Landwirtschaftliches Schulwesen und Landwirtschaftsrecht zu Zl. LW-LR-6118/628-2021 vom 17. März 2021

Kinder- und Jugendhilfe zu Zl. KiJu-RV-1/277-2021 vom 17. März 2021

Wohnbauförderung zu Zl. WBF-64/4269-2021 vom 22. März 2021

Bodenordnung zu Zl. BO-26/365-2021 vom 23. März 2021

Landesbuchhaltung zu Zl. BU-B.STE.04/308-2021 vom 10. März 2021

Staatsbürgerschaft zur E-Mail vom 23. März 2021

Bau- und Raumordnungsrecht zu Zl. RoBau-10-1/420-2021 vom 22. März 2021

Organisation und Personal zu Zl. OrgP-270/207-2021 vom 24. März 2021

Tourismus zur E-Mail vom 25. März 2021

Umweltschutz zu Zl. R-2/218-2021 vom 31. März 2021

Finanzen zu Zl. FIN-1/154/10357-2021 vom 30. März 2021

Justiziariat zu Zl. JUS-S-2/2135-2021 vom 6. April 2021

die Sachgebiete

Landeskanzleidirektion zur E-Mail vom 24. Feb. 2021

Innenrevision und IT zu Zl. IRIT-V-29/24-2021 vom 26. März 2021

den Landesrechnungshof zu Zl. LR-0140/50 vom 18. März 2021

die Landtagsdirektion zur E-Mail vom 22. März 2021

das Landesverwaltungsgericht zu Zl. LVwG-122/24-2021 vom 23. März 2021

die Kinder- und Jugendanwaltschaft zur E-Mail vom 24. März 2021

die Landesvolksanwältin zu Zl. LVA-151/28-2021 vom 23. März 2021

den Datenschutzbeauftragten zur E-Mail vom 25. März 2021

alle Bezirkshauptmannschaften Tirols

zur gefälligen Kenntnisnahme übersandt.