



ÖKOBÜRO
ALLIANZ DER UMWELTBEWEGUNG

A-1070 Wien, Neustiftgasse 36/3a
T: +43 1 524 93 77
F: +43 1 524 93 77-20
E: office@oekobuero.at
www.oekobuero.at

ZVR 873642346

An die
Parlamentdirektion

Per Mail:
daniela.prainger@parlament.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 17. Dezember 2015

Stellungnahme zum Antrag gem. § 27 GOG - Informationsfreiheitsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum vorliegenden Begutachtungsentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 16 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, Naturschutzbund, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

Justice & Environment ist ein Netzwerk von Umweltorganisationen, welches sich auf EU-Ebene für die Verbesserung umweltrechtlicher Instrumente und auf nationaler Ebene für die Umsetzung europäischen und internationalen Umweltrechts einsetzt. ÖKOBÜRO ist Mitglied von Justice & Environment.

Wir begrüßen ausdrücklich den vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG). Österreich ist das letzte Land der EU-15 in dem noch die Amtsverschwiegenheit und nicht wie sonst überall das Recht auf Informationsfreiheit ein Verfassungsprinzip darstellt – und das, obwohl Transparenz im staatlichen Handeln und die Entwicklung hin zu einer bürgernahen Entscheidungsfindung in der Europäischen Grundrechtecharta¹ (Art 42) verankert sind. Die Transparenzverordnung (EG 1049/2001) stellt den Zugang zu Informationen der EU Institutionen sicher. Auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu

¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl C 2010/83, 391 (GRC).

Art 10 EMRK kann ein Recht auf Zugang zu Informationen abgeleitet werden (vgl. zuletzt auch EGMR 28.02.2014, 39534/07).

Mit der Aufhebung von Art 20 Abs 4 B-VG soll der lang ersehnte Umschwung hin zu transparentem und offenem staatlichen Handeln erreicht werden. Besonders freut es uns, dass mit dem vorliegenden Entwurf auch die Idee des Informationsfreiheitsverfahrens und der Zuständigkeiten Form annimmt.

1. Ein Informationsfreiheitsgesetz für ganz Österreich

Nunmehr besteht die Möglichkeit, das Recht auf Informationsfreiheit endlich einheitlich zu regeln.² Wir sehen keinen nachvollziehbaren Grund, weshalb ein Bürgerrecht von Bund und Ländern unterschiedlich ausgestaltet werden müsste. Der Verwaltungsvollzug kann sich ohnehin an der Vollzugszuständigkeit für die abgefragte Gesetzesmaterie orientieren. Der vorliegende Begutachtungsentwurf möchte die Informationsfreiheit bundeseinheitlich regeln, so scheint es zumindest. In Anbetracht der Auslegungsprobleme und Verwaltungserschwerungen in Umweltinformationsangelegenheiten ist es nur vernünftig aus Fehlern zu lernen und in diesem Bereich eine einheitliche Regelung anzustreben. Das begrüßen wir ausdrücklich.

2. Klare Begriffsbestimmungen

a) Zum Informationsbegriff

§ 2 des Begutachtungsentwurfes lautet:

*„Information im Sinne dieses Bundesgesetzes ist jede amtlichen bzw. unternehmerischen Zwecken dienende 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 und Notizen.“*

Welche Informationen zu verakten sind, unterliegt der Kanzleiordnung der jeweiligen Behörde. Es ist für Außenstehende jedoch nicht nachvollziehbar, welche Informationen bei welcher Behörde verakten und damit grundsätzlich einsehbar sind. Zudem eröffnet diese Ausnahmeregelung ein Einfallstor für potentiellen Missbrauch, da über die Kanzleiordnung nahezu unbeschränkt Informationen von der

² Vgl. auch ÖKOBÜRO Stellungnahme zum B-VG Informationsfreiheit. 2014 : http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_stgnbvgttransparenz.pdf

Informationspflicht ausgenommen werden könnten. Nicht zuletzt ist so eine Einschränkung im internationalen Vergleich absolut unüblich.

ÖKOBÜRO empfiehlt daher die Streichung des Satzteiles „mit Ausnahme von nicht zu veraktenden Entwürfen und Notizen“ aus dem § 2.

b) Zum Begriff der informationspflichtigen Unternehmen

§ 14 des Begutachtungsentwurfes führt Sonderbehandlungen von informationspflichtigen Unternehmen in das Bundesgesetz ein. Abs 2 formuliert eine Ausnahme von der Informationspflicht für börsennotierte Gesellschaften und selbständige Gesellschaften, die mittelbar oder unmittelbar unter Kontrolle einer börsennotierten Gesellschaft stehen. Dazu ist zu sagen, dass sich die Informationspflicht grundsätzlich nach Aufgaben und Funktion eines Unternehmens richten sollte, nicht aber nach seiner Organisationsform.

ÖKOBÜRO empfiehlt daher eine Streichung des § 14 Abs 2.

3. Das Verfahren zur Informationserteilung soll zügig und effizient ablaufen

§8 des Begutachtungsentwurfes schlägt vor:

*„(1) Der Zugang zur Information ist ohne unnötigen Aufschub, **spätestens aber binnen acht Wochen** nach Einlangen des Antrages beim zuständigen Organ zu gewähren. Soweit die Information der Geheimhaltung unterliegt (§ 6), ist dem Antragsteller binnen derselben Frist die Nichterteilung des Zugangs mitzuteilen.*

*(2) Kann der Zugang zur Information aus besonderen Gründen sowie im Fall des § 10 nicht innerhalb der Frist gemäß Abs. 1 gewährt werden, **so kann die Frist um weitere acht Wochen verlängert werden**; dies ist dem Antragsteller unter Angabe der Gründe innerhalb der Frist gemäß Abs. 1 mitzuteilen.“*

Es gibt keinen Grund, für die Herausgabe von Informationen im Allgemeininteresse derart lange Maximalfristen anzuberaumen. Auch in Staaten wie Bulgarien³, Rumänien⁴, der Tschechischen Republik⁵

³ **14 Tage** (Art 28 Abs 1 Access to Public Information Act, verfügbar unter : http://www.aip-bq.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/)

⁴ **10 Tage** (Art 7 Abs 1 Law on free access to information of public interest, verfügbar unter : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan034189.pdf>)

⁵ **15 Tage**

oder auch der Slowakei⁶ liegt die Frist zur Informationsherausgabe bei bis zu **3 Wochen**. Die Europäische TransparenzVO sieht eine Herausgabe der beantragten Information binnen **15 Arbeitstagen** vor.⁷ Das österreichische Umweltinformationsgesetz des Bundes bestimmt Fristen von maximal **4 + 4 Wochen**⁸, während das IFG Wartezeiten von **bis zu 4 Monaten** ermöglichen soll.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Informationssuchende die Informationen regelmäßig schnell brauchen. Ein Grundsatz der Informationsfreiheit ist, dass dem „Staat“ bekannte Informationen auch den BürgerInnen zugänglich zu machen sind bzw. auch diesen gehören und es bis auf wenige Ausnahmen keinen Grund gibt, diese Informationen zurückzuhalten. Deshalb müssen die Verfahren schnell, fair und transparent ablaufen.⁹

In Anlehnung an europäische Vorbilder fordern wir daher eine deutlich enger gesetzte Frist von **2 Wochen** (oder **14 Tagen**), welche in genau definierten Fällen um weitere **2 Wochen (14 Tage)** verlängert werden kann.

4. Effektiver Rechtsschutz dringend geboten

Mit der letzten Novelle des Bundes-Umweltinformationsgesetzes (B-UIG)¹⁰ wurde nach langem Warten endlich ein effektives Rechtsschutzsystem in Umweltinformationsangelegenheiten eingeführt. Die Erfahrung zeigte nämlich, dass es im Extremfall zu Verfahrensdauern bis 1,5 Jahren für die Erteilung von schlichten Auskünften wie Pegelständen von Flüssen und dergleichen kam. Das zeigt, wie wichtig es ist auch im vorliegenden Begutachtungsentwurf ein effektives Rechtsschutzsystem bei Auskunftsverweigerung oder Säumnis vorzusehen. Hier kann man gut und gerne von der Umsetzung im Bundes-Umweltinformationsgesetz lernen.

a) Ablehnungsbescheid

§11 des Begutachtungsentwurfes schlägt vor:

„(1) Wird der Zugang zu Informationen nicht erteilt, ist auf Antrag des Informationswerbers hierüber binnen acht Wochen nach Einlangen des Antrages ein Bescheid zu erlassen.“

⁶ **8 Arbeitstage** (Art 7 Abs 1 Freedom of Information Act, verfügbar unter : <http://www.right2info.org/laws#section-107>)

⁷ Vgl. Art 7 Abs 1 VO 2001/1049/EG, ABI L 2001/145, 43.

⁸ Vgl. etwa §§ 5 Abs 6 Bundes-UIG BGBl 1993/495 idgF.

⁹ Vgl. auch ÖKOBÜRO Stellungnahme zur B-UIG Novelle 2015:

http://www.oekobuero.at/images/doku/stellungnahme_uig_novelle.pdf

http://www.oekobuero.at/images/doku/stellungnahme_uig_novelle.pdf

¹⁰ Vgl BGBl 2015/95 vom 3.8.2015.

Die Frist zur Bescheiderlassung ist mit 8 Wochen zu lange. Sie sollte auf 2 Wochen (14 Tage) beschränkt werden. Zudem fehlt die Klarstellung, dass ein (Teil-)Ablehnungsbescheid auch dann zu erlassen ist, wenn die Information nicht im begehrten Umfang mitgeteilt wurde.

Die Erläuterungen zu den §§ 7 bis 11 stellen fest, dass es auch weiterhin zulässig sein soll „gleichzeitig mit einem ursprünglichen Antrag auf Erteilung der Information für den Fall der Nichterteilung einen Eventualantrag auf Erlassung eines Bescheids zu stellen“. Grundsätzlich sollten die Rechtsunterworfenen nicht erst die Erläuterungen durchforsten müssen, um wichtige Informationen zum Rechtsschutzverfahren in Informationsfreiheitsangelegenheiten zu erhalten. Im B-UIG befand sich bis zur Novelle 2015 eine Bestimmung ähnlich dem vorgeschlagenen § 11 Abs 1. Diese wurde von den UVS so ausgelegt, dass eine gleichzeitige Antragstellung nicht möglich war. Deshalb und auch zur effizienteren Gestaltung des Informationsverfahrens stellte der Gesetzgeber im Rahmen der UIG-Novelle 2015 klar: Die Bescheiderlassung in Angelegenheiten nach dem B-UIG soll nicht mehr antragsgebunden sein. Nach Ablauf der Mitteilungsfristen hat die Behörde bei (Teil-)Verweigerung der Information automatisch einen Bescheid hierüber zu erlassen (siehe § 8 Abs 1 B-UIG).

Wir empfehlen daher § 11 Abs 1 des Begutachtungsentwurfes wie folgt anzupassen:

*„(1) Wird der Zugang zu Informationen **nicht oder nicht im begehrten Umfang** erteilt, so ist **hierüber ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber 4 Wochen (28 Tage) nach Einlangen des Informationsbegehrens**, ein Bescheid zu erlassen.“*

b) Gebühren

§ 12 des Begutachtungsentwurfes führt eine Gebühr für die Bescheiderlassung ein:

„(3) Für einen Antrag auf Erlassung eines Bescheides (§ 11 Abs. 1) beträgt die Gebühr 30 Euro. Die Gebührenschuld entsteht im Zeitpunkt der Antragstellung; die Gebühr wird mit diesem Zeitpunkt fällig. Im Übrigen sind auf die Gebühr die §§ 3, 7, 9, 12, 13 und 34 des Gebührengesetzes 1957 anzuwenden.“

Die Erläuterungen zu § 12 sagen dazu noch *„Für die Stellung eines Antrags auf Bescheiderlassung (nicht: auf Informationserteilung) soll eine Gebühr von 30 Euro zu entrichten sein. Diese Gebührenpflicht soll daher auch im Fall eines (bereits ursprünglich) gemeinsam mit dem Antrag auf Informationserteilung eingebrachten Eventualantrags auf Bescheiderlassung gelten.“*

Für uns erschließt sich nicht, weshalb für die Bescheiderlassung eine Gebühr von 30 Euro vorgesehen wird. Der Informationswerber soll ohnehin zum Ersatz der Barauslagen verpflichtet bleiben. Wenn

darüber hinaus die Informationssuchenden bereits zu zahlen haben, wenn sie nur nach der Information fragen und dabei einen Bescheid bei Verweigerung der Information verlangen, dann bedeutet das im Ergebnis: Das Recht auf Informationsfreiheit wird vergebührt, der effektive Rechtsschutz durch ein effizientes Verfahren wird unter Anwendung der Kostenkeule unterlaufen. Dies führt im Übrigen zu einer sozialen Selektion und Benachteiligung von Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen.

Deshalb schlagen wir wie oben zu § 11 Abs 1 vor, die Bescheiderlassung von einer Antragspflicht zu entkoppeln und nach Ablauf der Mitteilungsfristen eine automatische Bescheiderlassung vorzusehen. § 12 Abs 3 würde damit obsolet.

c) Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

§ 11 Abs 3 sieht vor:

„Wird gegen einen Bescheid gemäß Abs. 1 Beschwerde erhoben, hat das Verwaltungsgericht im Fall der rechtswidrigen Nichterteilung des Zugangs zu Informationen auszusprechen, dass und in welchem Umfang der Zugang zu gewähren ist.“

Aus Gründen der Zweckmäßigkeit muss das Verwaltungsgericht Zugang zur umstrittenen Information haben. Darf das Verwaltungsgericht den Informationsanspruch nur bestätigen, aber nicht erfüllen, und verweigert die betroffene Stelle trotzdem beharrlich die Auskunft, dann läuft der Rechtsschutz ins Leere.

Alternativ könnte man im vorliegenden Entwurf die Exekution von VwG-Entscheidungen, aber auch von positiven Informationsbescheiden und entsprechende Zuständigkeiten gesetzlich vorsehen. Etwa könnte den Aufsichtsbehörden die Vollstreckung des Informationsanspruches gegen informationspflichtige Stellen aufgetragen werden. .

ÖKOBÜRO hat in seiner Stellungnahme zur Novellierung des B-UIG bereits mit dem Beispiel „Anfrage an ASFINAG“ gezeigt, dass die Aufsichtsbehörde eines ausgegliederten Unternehmens keine Handhabe hat, einen positiven Bescheid auch durchzusetzen. Im angesprochenen Fall hatte das Verkehrsministerium entschieden, dass die Information herauszugeben ist, die ASFINAG kam diesem Bescheid jedoch nicht nach.¹¹

ÖKOBÜRO empfiehlt daher den § 11 Abs 3 dahingehend zu ändern, dass das Verwaltungsgericht den rechtskräftigen Informationsanspruch im Zuge einer Ersatzvornahme selbst erfüllen soll, falls die

¹¹ Vgl. auch ÖKOBÜRO Stellungnahme zur B-UIG Novelle 2015:
http://www.oekobuero.at/images/doku/stellungnahme_uig_novelle.pdf

verpflichtete Stelle nach Ablauf der Rechtsmittelfrist nach wie vor säumig ist. Als alternative Lösung ziehen wir die Exekution von VwG-Entscheidungen – etwa über Zwangsgelder – in Betracht.

d) Rechtsdurchsetzung gegenüber öffentlichen Unternehmen

§ 14 Abs 5 sieht vor, dass Ansprüche gegenüber öffentlichen Unternehmen auf dem Zivilrechtsweg zu erstreiten sind, falls dessen Organe beantragte Informationen nicht zugänglich machen.

Für Informationssuchende stellt der Weg über das Zivilgericht eine nahezu unüberwindbare Barriere dar. Das Kostenrisiko eines Prozesses (Gerichtsgebühren, Anwaltskosten, auch der Gegenseite) ist für Private in der Regel nicht tragbar und kommt damit einem faktischen Ausschluss von der Geltendmachung des Rechts gleich.

Diese Regelung bricht mit der österreichischen Rechtstradition. Danach liegt die Zuständigkeit der Zivilgerichte im Bereich des bürgerlichen Rechts, nicht aber bei Verwaltungsangelegenheiten. Sie stellt darüber hinaus eine sachlich nicht gebotene Ungleichbehandlung von Informationsbegehren gegenüber Behörden und ausgliederten Teilen der Verwaltung dar. Auch das B-UIG ordnet öffentliche Unternehmen eindeutig dem Verwaltungsrecht zu.

ÖKOBÜRO empfiehlt daher, den § 14 Abs 5 IFG durch eine Regelung analog § 8 Abs 3 B-UIG wie folgt zu ersetzen:

„(5) Erteilt das Organ einer Unternehmung gemäß Art. 126b Abs. 2 bzw. Art. 127 Abs. 3 oder Art. 127a Abs. 3 B-VG den Zugang zu unternehmerischen Informationen im Geschäftsbereich nicht, hat es das Informationsbegehren im Sinne des § 7 Abs 1 ohne unnötigen Aufschub an die für die Führung der sachlichen Aufsicht zuständige Stelle, in sonstigen Fällen an die Bezirksverwaltungsbehörde, in deren Sprengel die informationspflichtige Stelle ihren Sitz hat, weiterzuleiten oder den/die Informationssuchende/n an diese zu verweisen“

Die genannten Behörden haben dann über das Informationsbegehren bescheidmäßig abzusprechen. Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte bleibt damit gesichert.

Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung möchte ÖKOBÜRO darüber hinaus auch auf die Möglichkeit hinweisen, öffentliche Unternehmen zu beleihen und damit in die Lage zu versetzen (Teil-)Ablehnungsbescheide auszustellen. Auf jeden Fall muss der Rechtsschutz aber im Zuge eines Verwaltungsverfahrens gewährleistet sein.

5. Klare Regelungen für Ausnahmebestimmungen sind geboten

An dieser Stelle möchten wir auf unsere [Stellungnahme zum Informationsfreiheits-Novelle vom 7. Mai 2014](#) verweisen, wo wir uns für eine restriktive Handhabe der Gesetzesvorbehalte aussprechen. Das Informationsfreiheitsgesetz sollte auf jeden Fall eine klar formulierte und taxative Liste der Ausnahmen vom Informationszugang bereitstellen. § 6 Abs 8 des vorliegenden Entwurfes kann man hingegen als Generalausnahmemöglichkeit für die Bundesländer interpretieren und ist daher zu streichen.

§ 9 Abs 3 schränkt den Zugang dahingehend ein, dass Informationen nicht auszufolgen sind, wenn der Antrag in offensichtlich schikanöser Absicht gestellt wurde oder die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des jeweiligen Organs wesentlich oder unverhältnismäßig beeinträchtigen würde. Ist die Absicherung gegenüber schikanösen Missbrauchs nachvollziehbar, so verstößt die zweite Einschränkung grundlegend gegen das Recht auf Informationsfreiheit. Österreich wurde bereits 2013 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt¹², da eine Behörde systematisch Auskünfte unter Verweis auf angebliche Ressourcenmängel verweigert hat.

Auch fehlt im Entwurf noch der ausdrückliche Bezug auf die Wahrung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in das Recht auf Information (Verhältnismäßigkeitsklausel).

Die Bestimmung über die Geheimhaltung (§ 6 IFG) sollte eine Verhältnismäßigkeitsklausel enthalten. Diese könnte in Anlehnung an § 6 Abs 4 UIG ausgestaltet sein. Wir schlagen daher vor, dem § 6 noch einen Abs 3 und 4 hinzuzufügen:

„(3) Die Geheimhaltungsgründe sind eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information zu berücksichtigen ist. In jedem Einzelfall ist das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen.

(4) Das Recht auf Zugang zur Information kann beschränkt werden, wenn es zur Wahrung der genannten Geheimhaltungsinteressen zwingend erforderlich ist und das gelindeste Mittel zur Erreichung dieser Zwecke darstellt.“

¹² EGMR 28.11.2013, Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlichen gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria

Ein Informationsfreiheitsgesetz ohne Vorgaben für Ausnahmebestimmungen und Kriterien für die Interessenabwägung ist schlicht undenkbar.

Mit freundlichen Grüßen,



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer
ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

im Namen seiner Mitgliedsorganisationen
im Namen von Justice & Environment