

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Tel. + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 7. Mai 2014

GZ 300.314/028-2B1/14

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 25. März 2014, GZ. BKA-601.999/0001-V/1/2014, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hierzu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Generelle Bemerkungen zum Entwurf

Mit dem vorliegenden Entwurf soll unter Aufhebung der bisherigen verfassungsgesetzlichen Regelungen über die Amtsverschwiegenheit eine Informationsverpflichtung sowie ein verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht auf Zugang zu Informationen geschaffen werden. Ziel des Entwurfs ist es nach den Erläuterungen das staatliche Handeln – insbesondere unter Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz – transparenter und offener zu gestalten, und dem Bürger einen Zugang zu Informationen über weite Bereiche des staatlichen Handelns einzuräumen.

Nach Ansicht des RH ist daher das Ziel des Entwurfs, die Amtsverschwiegenheit abzuschaffen und eine Informationsverpflichtung sowie ein – verfassungsgesetzlich gewährleistetetes – Recht auf Zugang zu Informationen zu schaffen ausdrücklich positiv zu bewerten. Nach den Erläuterungen sollen etwa „*Statistiken, Gutachten und Studien, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben werden*“ in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise veröffentlicht werden. Dadurch kann auch ein positiver Beitrag zur Erhöhung der Transparenz über die bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eingesetzten Mittel geleistet werden.

Auch der RH schafft durch die Veröffentlichung seiner Berichte über die von ihm durchgeführten Prüfungen Transparenz über die Rechtmäßigkeit, sowie der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und der ziffernmäßigen Richtigkeit der Verwendung öffentlicher Mittel.

Vor dem Hintergrund seiner Prüfungsfeststellungen verweist der RH dazu beispielsweise auf den Bericht Reihe Bund 2009/1, „Schutz vor Naturgefahren“. In dessen TZ 22 wurde etwa die bundesländerweise unterschiedliche Praxis der Veröffentlichung der Gefahrenzonenpläne kritisiert. Zur Information der betroffenen Bürger erachtete der RH die Bereitstellung der Gefahrenzonenpläne im Internet und die Schaffung einer möglichst weitgehenden Zugangsmöglichkeit als notwendige Voraussetzung, um den Betroffenen fundierte Entscheidungen über Vorsorgemaßnahmen zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist die Herstellung von Transparenz auch ein entscheidender Faktor für die Korruptionsprävention. Auch der RH stellt mit jeder seiner Prüfungen und der Veröffentlichung seiner Berichte die für die Verhinderung von Korruption maßgebliche Transparenz grundsätzlich nicht-öffentlicher Prozesse im Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel sicher.

Gleichzeitig weist der RH aber kritisch darauf hin, dass in Art. 22a Abs. 2 B-VG i.d.F. des Entwurfs ein umfangreicher Ausnahmekatalog an „Geheimhaltungsinteressen“ vorgesehen ist. So können im Vergleich zum geltenden Art. 20 Abs. 3 B-VG etwa auch integrationspolitische Gründe oder das finanzielle Interesse einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers dem Recht auf Zugang zu Informationen entgegenstehen. Die Erläuterungen enthalten keine nähere Darlegung der im Entwurfstext verwendeten Begriffe, sondern führen auch weitere, selbst im Einzelfall schwer zu umfassende Geheimhaltungsgründe – bspw. „Stabilität des Finanzmarktes“ oder „Schutz des Wettbewerbs“ – an.

Um die Transparenz staatlichen Handelns, und somit auch den Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel tatsächlich erhöhen zu können, wäre es aus der Sicht des RH daher erforderlich, den Katalog an „Geheimhaltungsinteressen“ in den Erläuterungen klar zu definieren und damit so eindeutig wie möglich zu fassen.

Da dieselben Informationen derzeit an mehreren Stellen vorhanden sind, jedoch ursprünglich von einer Stelle stammen, wäre es aus der Sicht des RH erforderlich klarzustellen, dass die Informationsverpflichtung durch jene Stellen zu erfüllen ist, bei der die Informationen generiert werden bzw. die über diese Informationen originär verfügen. Ebenso wäre klarzustellen, dass jene staatlichen Stellen, die lediglich über kopierte bzw. von anderen Stellen stammende Unterlagen verfügen, eine Informationspflicht darüber trifft, bei welcher Stelle die Information authentisch zu erhalten ist.

GZ 300.314/028-2B1/14

Seite 3 / 5

Dies würde auch mit der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH 23. März 1999, 97/19/0022) nach der es zulässig ist, den/die Anfragende(n) an die geprüfte Stelle zu verweisen, übereinstimmen.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass – unter Beibehaltung der bisherigen Kompetenzbestimmung in Art. 20 Abs. 4 B-VG – auch weiterhin für die Ausführung des vorliegenden Entwurfs neben dem Ausführungsgesetz auf Ebene des Bundes ein Bundes-Grundsatzgesetz und neun Ausführungsgesetze der Länder erforderlich sein werden. Um eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise im Bereich der Weitergabe von Informationen sicherzustellen, sollte daher das Bundes-Grundsatzgesetz eine möglichst abschließende Regelung treffen.

2. Zu § 22a Abs. 4 i.d.F. des Entwurfs

Die Regelungen über die Kompetenzverteilung im Informationsrecht knüpfen an den Bestimmungen des VI. Hauptstücks des B-VG an. Diese eignen sich nach Ansicht des RH zur Festlegung von seiner Zuständigkeit zur Durchführung von Gebarungsüberprüfungen, allerdings aus folgenden Gründen nur bedingt für die Abgrenzung von Kompetenzen:

Gemäß § 22a Abs. 4 Z 1 lit. d und Z 2 lit. d B-VG i.d.F. des Entwurfs sind die näheren Regelungen „*in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache hinsichtlich (. . .) der Organe der Unternehmungen gemäß Art. 126b Abs. 2*“ bzw. „*in Grundsatzgesetzgebung Bundessache und in Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache hinsichtlich (. . .) der Organe der Unternehmungen gemäß Art. 127 Abs. 3 oder Art. 127a Abs. 3*“.

Art. 126b Abs. 2 B-VG sieht vor, dass der RH „*die Gebarung von Unternehmungen, an denen der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern jedenfalls mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist...*“ überprüft. Ist daher z.B. allein der Bund mit mindestens 50 % an einem Unternehmen beteiligt, ist Art. 126b Abs. 2 B-VG anzuwenden, und allein der Bund zur einfachgesetzlichen Regelung und Vollziehung betreffend die „Informationspflicht“ zuständig.

Anders verhält es sich, wenn neben dem Bund weitere Rechtsträger in einer die Rechnungshofkompetenz begründenden Weise an einem Unternehmen beteiligt sind. Art. 127 Abs. 3 B-VG enthält eine Art. 126b Abs. 2 B-VG entsprechende Bestimmung für die Länder („*. . . Gebarung von Unternehmungen, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt*“).

ist . . .“). Ist daher etwa ein Bundesland gemeinsam mit dem Bund mehrheitlich an einem Unternehmen beteiligt, ist daher nicht nur Art. 126b Abs. 2 B-VG, sondern auch Art. 127 Abs. 3 B-VG anzuwenden.

Für die Tätigkeit des RH ist die Anwendung der zit. Bestimmungen im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung unproblematisch, weil das Prüfverfahren für den Bund und die Bundesländer (sowie für alle weiteren Rechtsträger) weitgehend gleich ist. Legt man diese Regelungen allerdings einer Kompetenzbestimmung zugrunde, kommt man zu – dem österreichischen Recht bislang nicht bekannte (VfSlg. 4348/1963) – *konkurrierenden Kompetenzen* des Bundes und der Länder im Bereich der Gesetzgebung und Vollziehung der näheren einfachgesetzlichen Bestimmungen zu Art. 22a B-VG.

Ist etwa der Bund gemeinsam mit einem Land zu mindestens 50 % an *einem Unternehmen* beteiligt, wären sowohl der Bund (als Gesetzgeber und nicht nur als Grundsatzgesetzgeber) als auch das betreffende Land (als Ausführungsgesetzgeber) kompetent, für dessen Organe die Informationspflicht einfachgesetzlich zu regeln. Dasselbe gilt für die Vollziehung dieser einfachgesetzlichen Bestimmungen. Die Erläuterungen enthalten jedoch keine Hinweise, wie in derartigen Fällen vorzugehen ist.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012, entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Zu den finanziellen Auswirkungen des gegenständlichen Entwurfs führen die Erläuterungen aus, dass auf längere Sicht keine relevanten finanziellen Auswirkungen zu erwarten seien, weil das bisherige Modell der Auskunftspflicht samt den dazu gehörigen Verfahren nach den Auskunftspflichtgesetzen des Bundes und der Länder abgeschafft werden solle.

Nach Ansicht des RH sind entgegen diesen Ausführungen finanzielle Auswirkungen zu erwarten. Der Mehraufwand – der in den Erläuterungen jedoch nicht dargestellt wird – ergibt sich dabei aus

GZ 300.314/028-2B1/14

Seite 5 / 5

- der bisher nicht vorgesehenen Bereitstellung von Informationen von allgemeinem Interesse (Art. 22a Abs. 1 B-VG i.d.F. des Entwurfs),
- der Erweiterung des Kreises der Informationsverpflichteten (u.a. auf Organe der Gesetzgebung, der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie den RH, die Landesrechnungshöfe, oder Unternehmungen, die der Kontrolle des RH oder eines Landesrechnungshofes unterliegen), sowie
- der Einräumung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Informationen und den damit verbundenen Anfragen/Anträgen.

Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass zu den Bestimmungen des Entwurfs jedenfalls einfachgesetzliche Ausführungs- und Verfahrensbestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Durchsetzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Informationen erforderlich sind. Nach Ansicht des RH werden auch mit diesen Regelungen jedenfalls finanzielle Auswirkungen verbunden sein, die jedoch in den Erläuterungen ebenfalls nicht dargestellt werden.

Mangels Vorliegen der im Entwurf angesprochenen und erforderlichen einfachgesetzlichen Regelungen ist daher eine abschließende Beurteilung des Entwurfs – insbesondere hinsichtlich seiner finanziellen Auswirkungen – nicht möglich.

Aus den oben dargestellten Gründen entsprechen die Erläuterungen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der WFA-FinAV.

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

