



ZAHL (Bitte im Antwortschreiben anführen)

2001-BG/1/543-2014

BETREFF

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz geändert wird (Amtsverschwiegenheit); Stellungnahme

DATUM

08.05.2014

CHIEMSEEHOF

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG

FAX +43 662 8042 2165

landeslegistik@salzburg.gv.at

Mag. Thomas Feichtenschlager

TEL +43 662 8042 2290

Bezug: BKA-601.999/0001-V/1/2014

Sehr geehrte Damen und Herren!

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

1. Allgemeines:

1.1. Die Ziele des geplanten Vorhabens sind den Erläuterungen folgend "[die] Sicherstellung von Transparenz staatlichen Handelns, [die] Gewährleistung des Zugangs zu Informationen und [die] allgemein zugängliche Zurverfügungstellung von Informationen von allgemeinem Interesse". Zur Erreichung dieser Ziele werden die im Art 20 Abs 3 und 4 B-VG enthaltenen Bestimmungen zur Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht aufgehoben und im geplanten Art 22a B-VG eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse eingeführt und ein unabhängig von einem rechtlichen Interesse gewährtes Recht auf Zugang zu Informationen eingeräumt.

Gemäß dem geplanten Art 22a Abs 1 B-VG haben die Organe der Gesetzgebung, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundes- und Landesverwaltung betrauten Organe, die Organe der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ein Landesrechnungshof sowie eine vom Land für den Bereich der Landesverwaltung geschaffene Einrichtung mit der Volksanwaltschaft gleichwertigen Aufgaben Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen, soweit dem nicht eine

Verpflichtung zur Geheimhaltung gemäß Abs 2 entgegen steht. Der geplante Art 22a Abs 2 B-VG räumt jeder Person ein Recht auf Zugang zu jeglichen Informationen ein, soweit deren Geheimhaltung nicht aus den in dieser Bestimmung angeführten Interessen erforderlich oder zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen ausdrücklich gesetzlich angeordnet ist.

1.2. Gemäß Art 22a Abs 4 Z 2 B-VG sind die näheren Regelungen der Informationspflicht und des Informationsrechts hinsichtlich der in dieser Bestimmung angeführten (Landes-) Organe zwar von den Ländern zu erlassen, die dabei an die vom Bund erlassenen Grundsätze gebunden sind. Wenn auch die hinter dieser Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung stehende Überlegung, einen einheitlichen Standard für die Informationserbringung sicherzustellen, durchaus nachvollzogen werden kann, so ist aus Ländersicht dazu dennoch anzumerken, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Grundsätzen nicht so weit führen darf, dass den Ländern dadurch jeglicher gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum genommen wird und deren Gesetzgebungskompetenz sich in einer Abschreibeübung bundesgesetzlicher Bestimmungen – wie oftmals in den Angelegenheiten der Art 12 Abs 1 und 14 Abs 3 B-VG üblich – erschöpft.

1.3. Die im Art 22a Abs 1 und 2 B-VG enthaltene Veröffentlichungs- und Informationspflicht dient der Förderung der Transparenz des staatlichen Handelns und nicht zu dessen allgemeiner Kontrolle (vgl dazu im Gegensatz etwa § 1 Abs 1 des Hamburgischen Transparenzgesetzes, wonach das dort vorgesehene Informationsrecht auch einer "Kontrolle des staatlichen Handelns" dient) und auch nicht dem Schutz individueller Rechtspositionen. Dieser Zugang erfordert auch eine an den Gegenstand der Veröffentlichung angepasste Klarstellung der Haftung der veröffentlichenden oder mitteilenden Organe bzw deren Rechtsträger: Eine Haftung für die inhaltliche Richtigkeit von Gutachten, Statistiken oder von Studien, die nicht von den Organen selbst erstellt, sondern von diesen lediglich in Auftrag gegeben und von dritter Seite erstellt wurden, wird abgelehnt. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine mögliche Haftung der Rechtsträger der veröffentlichenden oder mitteilenden Organe für unrichtig oder unvollständig veröffentlichte oder erteilte Informationen nur in den Fällen eines Vorsatzes oder einer groben Fahrlässigkeit festzulegen.

2. Im Einzelnen:

2.1. Die Veröffentlichungspflicht gemäß Art 22a Abs 1 B-VG besteht dann, wenn es sich bei der Information um eine solche von allgemeinem Interesse handelt.

2.1.1. Den Erläuterungen folgend ist unter dem Begriff der "Information" jede amtlichen oder unternehmerischen Zwecken dienenden, von der Art ihrer Speicherung unabhängige Aufzeichnung zu verstehen. Dieses Verständnis orientiert sich offenbar an der im § 2 Abs 1 des Hamburgischen Transparenzgesetzes enthaltenen Begriffsbestimmung. An an-

derer Stelle führen die Erläuterungen aus, dass nur gesichertes Wissen über Tatsachen, die bereits bekannt sind, als Information gilt. Tatsachen, die auf welche Art auch immer erst erhoben werden müssen, sowie Entwürfe oder Notizen stellen keine "Information" im Sinn des Art 22a Abs 1 und 2 B-VG dar.

Diese beiden Definitionen des Begriffs der "Information" lassen offen, was überhaupt Gegenstand der Informationspflicht: Ist der Gegenstand die "Aufzeichnung", so kann die Verpflichtung dahin verstanden werden, dass sie den gesamten Inhalt des die Aufzeichnung enthaltenden Datenträgers erfasst, soweit nicht einer der im Abs 2 festgelegten Geheimhaltungsgründe vorliegt. Dann würde eine Pflicht zur Veröffentlichung oder Mitteilung des Inhalts einer Aufzeichnung – also ganzer Akteninhalte – bestehen. Ein solches Begriffsverständnis, das auf eine Umdeutung des Rechts auf Zugang zu Informationen in ein Recht auf Zugang zu Aufzeichnungen darstellt, genauer zu den Datenträgern, wird abgelehnt. Es sollte daher ausdrücklich klargestellt werden, dass Gegenstand der Informationspflicht ausschließlich die Weitergabe von vorhandenen Dokumenten ist, unabhängig von der ihrer Aufzeichnung.

Auch die in den Erläuterungen verwendeten Begriffe "Entwürfe", "Notizen" und "tatsächlicher Bereich" sind unklar. Dass Entwürfe und Notizen von der Informationspflicht nicht erfasst wären, ist nicht nachvollziehbar. Selbstverständlich ist ein Gesetzesentwurf eine Information vom allgemeinen Interesse, auch der Aktenvermerk, in dem eine mündlich erteilte Weisung festgehalten ist, kann von allgemeinem Interesse sein. Und was ist zB mit Rechtsgutachten (Wissen im "tatsächlichen Bereich" stellen sie wohl nicht dar), aber ein allgemeines Informationsinteresse kann an ihnen sehr wohl stehen.

2.1.2. Auch der Begriff des "allgemeinen Interesses" ist unklar und sollte daher definiert werden. Als Gegenstände von Informationen von allgemeinem Interesse kommen dem Wortlaut des Art 22a Abs 1 B-VG und den Erläuterungen folgend "insbesondere" allgemeine Weisungen, Statistiken, Gutachten und Studien, Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen, Kanzeleiordnungen und bestimmte, im § 4 TDBG 2012 aufgezählte Leistungen aus öffentlichen Mitteln in Betracht.

Weder die im Art 22a Abs 1 B-VG noch die in den Erläuterungen angeführten Beispiele für Informationen von allgemeinem Interesse sind geeignet, das genaue Verständnis des Begriffs des "allgemeinen Interesses" zu erschließen. Im Besonderen sollten in den Erläuterungen einer allfälligen Regierungsvorlage jene Kriterien dargestellt werden, nach denen das Vorliegen eines "allgemeinen Interesses" zu beurteilen ist. Dass dafür der Kreis der Adressaten einer Information nicht allein ausschlaggebend sein kann, liegt auf der Hand: So wird ein Dienstzeiterlass eines Behördenleiters (als Beispiel für eine allgemeine Weisung) wohl weniger von allgemeinem Interesse sein als der Inhalt einer Weisung etwa des Bundesministers für Justiz in bestimmten bekannten Fällen. Die im Verfassungstext geplante Nennung des Beispiels "allgemeine Weisungen" kann eigentlich nur

dahin verstanden werden, dass ein allgemeines Informationsinteresse an individuellen Weisungen von Verfassungen wegen nicht anerkannt wird, dh, dass etwa die schon erwähnten Weisungen des Bundesministers für Justiz nicht der Informationspflicht unterliegen. Dies widerspricht dem erklärten Ziel des Gesetzesvorhabens, die Transparenz des staatlichen Handelns sicherzustellen.

Höchst bemerkenswert ist im Gegensatz dazu das in den Erläuterungen enthaltene Beispiel Leistungen gemäß § 4 Abs 1 Z 1 des Transparenzdatenbankgesetzes für Informationen von allgemeinem Interesse. Darunter fallen Leistungen, die zu einer der folgenden Leistungsarten Sozialversicherungsleistungen, Ruhe- und Versorgungsbezüge, ertragsteuerliche Ersparnisse, Förderungen, Transferzahlungen, Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen sowie Sachleistungen gehören. Da wie dort ist von Leistungen die Rede, was nicht anders verstanden werden kann als die Leistungen im Einzelfall. Bleibt das Beispiel in den Erläuterungen weiter enthalten, kommt auch eine Berufung auf den Geheimhaltungsgrund der Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen nicht in Betracht. Eine Informationspflicht über derartige Umstände entspricht nicht dem Grundkonsens in der österreichischen Bevölkerung. Sie ist wegen der darin gelegenen Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt abzulehnen.

Allgemein ist unklar, ob es sich bei den in den Erläuterungen angeführten Arten von Informationen eo ipso um solche von allgemeinem Interesse handelt, so dass diese in jedem Fall zu veröffentlichen sind. Für allgemeine Weisungen, Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen und Kanzeleiordnungen kann ein solches allgemeines Interesse nicht von vorneherein erkannt werden, handelt es sich dabei teilweise nur um organisationsinterne, nicht nach außen hervortretende Verfügungen oder Anordnungen. Aber dann, wenn Rechte und Pflichten der Adressaten solcher behördlicher Enunziationen begründet werden, gebietet ohnedies das Rechtsstaatsprinzip eine ausreichende Veröffentlichung als Verordnung in einer für jedermann (besser: allgemein) zugänglichen Art und Weise. Diese Beispiele der Veröffentlichungspflicht gemäß Art 22a Abs 1 sind daher zumindest zu undifferenziert.

2.2. Die Informationspflicht gemäß Art 22a Abs 1 und 2 B-VG besteht nur insoweit, als der Veröffentlichung oder Mitteilung von Informationen nicht eine Verpflichtung zur Geheimhaltung gemäß Art 22a Abs 2 B-VG entgegensteht. Eine solche Verpflichtung zur Veröffentlichung oder Mitteilung von Informationen besteht bereits von Verfassungen wegen dann nicht, wenn deren Geheimhaltung aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen, im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, zur Vorbereitung einer Entscheidung, im wirtschaftlichen oder finanziellen Interesse ei-

ner Gebietskörperschaft oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich ist.

Diese Tatbestände orientieren sich weitgehend an jenen des geltenden Art 20 Abs 3 B-VG, so dass bei genauerer Betrachtung und entgegen den Zielsetzungen des geplanten Vorhabens der Zugang zu Informationen im Rahmen des Informationsrechts gemäß Art 20a Abs 2 B-VG im Vergleich zum geltenden Art 20 Abs 4 B-VG nicht erleichtert wird. Vielmehr enthält der geplante Art 20a Abs 2 B-VG weitere, über den geltenden Art 20 Abs 3 B-VG hinausgehende Verweigerungstatbestände, wie etwa das "finanzielle Interesse einer Gebietskörperschaft". Der nicht im geltenden Art 20 Abs 3 B-VG enthaltene Tatbestand des "finanziellen Interesses einer Gebietskörperschaft" kann auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte einschließend verstanden werden, so dass bereits unter Berufung auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung die Veröffentlichung und Mitteilung von Informationen verweigert werden kann.

Die Ermächtigung des jeweiligen Materiengesetzgebers, weitere Einschränkungen der Veröffentlichungs- und Mitteilungspflicht "zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen" festzulegen, ist wenig konkret. In die Erläuterungen einer allfälligen Regierungsvorlage sollte zumindest eine demonstrative Aufzählung der eine Einschränkung rechtfertigenden gleichwertigen Interessen aufgenommen werden.

2.3. Den Erläuterungen folgend ist unter dem Begriff der "Information" nur ein gesichertes Wissen über Tatsachen, die bereits bekannt sind, zu verstehen. Tatsachen, die auf welche Art auch immer erst erhoben werden müssen, stellen keine "Information" im Sinn des Art 22a Abs 1 und 2 B-VG dar.

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

Zentrale Bedeutung kommt auch der Frage zu, ob zu veröffentlichende oder mitzuteilende Informationen vom Informationspflichtigen in bestimmter Weise aufzubereiten sind. Das betrifft nicht nur einen "barrierefreien Zugang" zu Informationen überhaupt, sondern

auch die Verständlichkeit des Informationsgehalts. Vor allem im Hinblick auch auf die wirtschaftlichen Interessen Dritter, denen Informationen aus den verschiedenen Bereichen des staatlichen Handelns begegnen, werden die derzeit bereits veröffentlichten Statistiken und Auswertungen den mit der Informationsbeschaffung verfolgten Zwecken nicht mehr genügen, vielmehr ist damit zu rechnen, dass Informationen in einer entsprechenden zweckbezogenen Darstellung nachgefragt werden. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass auch eine den Anforderungen eines Informationswerbers entsprechende Aufbereitung von bereits vorhandenen Informationen als Datenerhebung gilt und von den informationspflichtigen Stellen auch nicht über den Umweg des Art 22a Abs 2 B-VG geleistet werden muss.

2.4. Gemäß dem geltenden Art 20 Abs 4 B-VG sind Organe verpflichtet, nur über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereichs Auskünfte zu erteilen. Diese Einschränkung ist im geplanten Art 22a B-VG nicht mehr enthalten, sollte aber wieder aufgenommen werden.

3. Zu den finanziellen Auswirkungen:

3.1. Entgegen den Aussagen zu den Auswirkungen des geplanten Vorhabens in den Erläuterungen, wonach sich "aus dem Vorhaben keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen für Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger ergeben", lassen die geplanten Änderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes dennoch erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte der Länder erwarten, die im Hinblick allein auf die dem Land Salzburg zu erwartenden Kostenfolgen doch wesentlich über der vom Bundesminister für Finanzen unter BGBl II Nr 152/2013 kundgemachten Betragsgrenze für Vorhaben des Bundes von 2,342 Millionen Euro liegen werden.

3.2. Die für das Land Salzburg zentralen (wenn auch noch nicht vollständig erhobenen) Kostenfaktoren sind im Fall einer Realisierung des geplanten Vorhabens im notwendigen Aufbau einer geeigneten DV-Umgebung zur technischen Umsetzung der Informationspflicht gemäß Art 22a Abs 1 B-VG, in der Erledigung von Informationsbegehren gemäß Art 22a Abs 2 B-VG, in der in jedem Einzelfall bestehenden Notwendigkeit einer Entscheidung darüber, welche Informationen zu veröffentlichen oder mitzuteilen sind, sowie in der Qualität der Veröffentlichung bzw Mitteilung gelegen.

Im Hinblick auf die im Fall einer Umsetzung des geplanten Vorhabens erwarteten finanziellen Belastungen der Länder hat das Land Salzburg mit Schreiben vom 22. April 2014, ZI 2001-BG/1/542-2014, gemäß Art 2 Abs 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften zwecks Wahrnehmung seiner finanziellen Interessen das Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium gestellt.

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

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung
Dr. Heinrich Christian Marckhgott
Landesamtsdirektor

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

Ergeht an:

1. Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien, E-Mail
2. Amt der Burgenländischen Landesregierung, E-Mail: CC
3. Amt der Kärntner Landesregierung, E-Mail: CC
4. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, E-Mail: CC
5. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, E-Mail: CC
6. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, E-Mail: CC
7. Amt der Tiroler Landesregierung, E-Mail: CC
8. Amt der Vorarlberger Landesregierung, E-Mail: CC
9. Amt der Wiener Landesregierung , Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht - Gruppe Verfassungsdienst und EU-Angelegenheiten, E-Mail: CC
10. Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung, Schenkenstraße 4, 1010 Wien, E-Mail: CC
11. Parlamentsdirektion - Abteilung L 1.6 Parlamentarische Dokumentation, Archiv und Statistik, E-Mail: CC
12. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, E-Mail: CC
13. Institut für Föderalismus, E-Mail: CC
14. Referat Büro des Landesamtsdirektors, Chiemseehof, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 20001-GES/912/356-2014, Intern
15. Referat Stabsstelle für zentrale Aufgaben, Chiemseehof, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 20002-BG/68/4-2014, Intern
16. Fachabteilung Landesinformatik, Pfeifergasse 7, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 2002-105/1011-2014, Intern
17. Abteilung 3 Soziales, Fanny-v.-Lehnert-Straße 1, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 203-0/610/556-2014, Intern
18. Abteilung 5 Umweltschutz und Gewerbe, Michael-Pacher-Straße 36, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 205-01/659/26-2014, Intern

19. Abteilung 8 Finanz- und Vermögensverwaltung, Kaigasse 2a, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 20801-46265/102-2014, Intern
20. Abteilung 13 Naturschutz, Michael-Pacher-Straße 36, Postfach 527, 5020 Salzburg zu do Zl 21301-RG/132/566-2014, Intern