



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlamentsdirektion

Wien, 14. April 2021
GZ. 40000.0035/1-3/2021

Stellungnahme der Parlamentsdirektion zum Ministerialentwurf 95/ME XXVII. GP betreffend „Informationsfreiheit“

Zum Ministerialentwurf 95/ME XXVII. GP betreffend „Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden“ nimmt die Parlamentsdirektion wie folgt Stellung:

In Bezug auf das Parlament ist zwischen dem Bereich der Parlamentsverwaltung und dem Bereich der Gesetzgebung zu unterscheiden: Der Bereich der **Parlamentsverwaltung** wäre selbstverständlich – wie schon bisher hinsichtlich der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit gemäß Art. 20 Abs. 3 B-VG und der Auskunftspflicht gemäß Art. 20 Abs. 4 B-VG – gleich wie alle anderen Verwaltungsbereiche von der im Ministerialentwurf vorgesehenen Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse und dem Recht auf Zugang zu Informationen nach Art. 22a B-VG und dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) erfasst. Zu diesen Verwaltungsaufgaben, die dem Präsidenten des Nationalrates als oberstes Verwaltungsorgan zukommen (Art. 30 Abs. 3 bis 6 B-VG), zählen etwa Personalangelegenheiten hinsichtlich der Bediensteten der Parlamentsdirektion, die Verwaltung von Parlamentsräumlichkeiten, Sicherheitsangelegenheiten, die Zuweisung der finanziellen Mittel an die Klubs nach dem Klubfinanzierungsgesetz und die Vollziehung bezüglicher Regelungen (vgl. zuletzt VfGH 4.3.2021, E 4037/2020, betreffend die Auskunftspflicht bei Bezugsfortzahlungen).

Anders gelagert ist der **Bereich der Gesetzgebung** (somit insbesondere das Gesetzgebungsverfahren, die parlamentarische Kontrolle und die Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes). Bereits jetzt sind in der Bundesverfassung und in den Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates entsprechende Bestimmungen vorgesehen, die Transparenz und Öffentlichkeit in diesem Bereich sicherstellen. Das berücksichtigt der vorliegende Entwurf nicht, und daher führt dies in Bezug auf die Gesetzgebung zu folgenden problematischen Herausforderungen, die im Einzelnen ausgeführt werden:

Gesetzgebung als von der Verwaltung zu unterscheidender Bereich

Bestehende Transparenz parlamentarischer Abläufe

Das Parlament als Ort der Demokratie steht schon jetzt für Offenheit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und bietet größtmögliche Transparenz bei allen parlamentarischen Abläufen: Art. 32 B-VG (Öffentlichkeit der Sitzungen des Nationalrates), Art. 33 B-VG (sachliche Immunität) und Art. 37 Abs. 3 B-VG (Öffentlichkeit der Sitzungen des Bundesrates und sachliche Immunität) werden seit jeher weit ausgelegt und die geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen – insbesondere die §§ 14, 22 und 52 iVm 23a sowie der ab 1. August 2021 in Geltung stehende § 23b GOG-NR und die §§ 7, 17 und 65 GO-BR – stellen sicher, dass die Informationen über parlamentarische Verhandlungen und Beratungen in weitest möglichem Umfang öffentlich zugänglich sind. Das alles wird seit langem und in stetig zunehmendem Ausmaß durch die ausführliche Berichterstattung der Parlamentskorrespondenz (auch über nicht-öffentliche Ausschusssitzungen), die strukturierte Darstellung aller Verhandlungen des Nationalrates und des Bundesrates einschließlich der parlamentarischen Tätigkeiten der Abgeordneten und die Veröffentlichung von Fachinformationen, Analysen und Studien ergänzt. Dazu kommen weitere Informationsservices der Parlamentsdirektion wie etwa jene, an die sich Bürgerinnen und Bürger unmittelbar mit konkreten oder allgemeinen Fragen wenden können. Die erwähnten Bestimmungen machen deutlich, dass das B-VG seit jeher nicht nur von einer möglichst großen Transparenz parlamentarischer Tätigkeit ausgeht, sondern auch dass diese in zunehmenden Maße – zuletzt etwa durch die Einführung eines öffentlichen parlamentarischen Begutachtungsverfahrens (BGBl. I Nr. 63/2021) – in den Geschäftsordnungen von Nationalrat und Bundesrat und in der parlamentarischen Praxis ausgebaut wurde. Dementsprechend wäre es konsequent, die Gesetzgebung aus dem Regelungsbereich des vorgeschlagenen Art. 22a B-VG auszunehmen.

Parlamentsautonomie

Von ihrem Selbstverständnis als eigene Staatsgewalt her hat sich die Gesetzgebung unter dem Aspekt der Selbstorganisation eigene/separate Transparenzregelungen zu geben. Selbstverständlich werden diese laufend adaptiert und ausgebaut. Die Parlamentsautonomie gewährleistet, dass Nationalrat und Bundesrat ihre eigenen Angelegenheiten, zu denen zweifelsohne auch ihre Informationstätigkeit zählt, selbst regeln (Art. 30 Abs. 2 iVm Art. 42 Abs. 5 B-VG und Art. 37 Abs. 2 B-VG) und somit eigenständig Festlegungen in ihren Geschäftsordnungen treffen können. Mit dem im Entwurf vorgesehenen Regelungssystem würde in die Parlamentsautonomie (zumindest potenziell) vor allem durch die bei den Organen der Verwaltung liegende Rechtsetzungskompetenz in Form von Durchführungsverordnungen eingegriffen.

Folgerichtig besteht in diesem Sinne auch unter anderem ein einstimmiger Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz, in dem – mit inhaltlich in dieselbe Richtung gehender Begründung – gefordert wird, im Zuge der Erstellung der Regierungsvorlage die Gesetzgebung vom Anwendungsbereich der geplanten Informationsfreiheit auszunehmen. Die LandtagspräsidentInnen haben in ihrer Stellungnahme vom 24. März 2021, 30/SN-95/ME XXVII. GP, nachdrücklich bekräftigt, an dieser Position festzuhalten.

Auch in Deutschland gilt das Informationsfreiheitsgesetz nicht für die Gesetzgebung (der Anspruch besteht nur gegenüber „Behörden des Bundes“).

Sollte aus übergeordneten politischen Überlegungen dennoch die Einbeziehung des Bereichs der Gesetzgebung im Art. 22a B-VG erfolgen, so wäre jedenfalls in Abs. 4 leg. cit. vorzusehen, dass für den Gesetzgebungsbereich systemkonforme, separate Ausführungsregelungen in den Geschäftsordnungen getroffen werden können. Es bedürfte zudem einer Ergänzung oder sprachlichen Adaptierung des Art. 22a Abs. 2 B-VG im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die Besonderheiten im Gesetzgebungsbereich. Der Begutachtungsentwurf zielt nämlich aufgrund der gewählten Formulierungen auf den Bereich der Verwaltung ab und lässt grundlegende Gegebenheiten (insb. bestehende Transparenzbestimmungen) und Aspekte aus dem Gesetzgebungsbereich völlig außer Acht, sodass es zu massiven Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten kommen würde.

In Bezug auf den vorliegenden Ministerialentwurf wird insbesondere auf folgende Problemfelder hingewiesen:

Begriff „Organe der Gesetzgebung“

In Art. 22a B-VG sowie im IFG wird zwischen „Organen der Gesetzgebung“ und „Volksanwaltschaft“ und „Rechnungshof“ unterschieden. Bislang hat man unter den Begriff „Organe der Gesetzgebung“ nicht nur den Nationalrat, den Bundesrat und die Landtage und deren außenvertretungsbefugte Organe, sondern auch die Volksanwaltschaft und die Landesvolksanwälte sowie den Rechnungshof und die Landesrechnungshöfe subsumiert. Es sollten weiterhin alle genannten Organe unter den Begriff „Organe der Gesetzgebung“ fallen.

Sollte der Bereich der Gesetzgebung von Art. 22a B-VG erfasst bleiben, so wäre in den Erläuterungen jedenfalls festzuhalten, dass einzelne Abgeordnete sowie parlamentarische Klubs nicht „Organe der Gesetzgebung“ im Sinne dieser Regelung sind.

Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse in einem einheitlichen Informationsregister

Es ist – wie bereits ausgeführt – davon auszugehen, dass im Bereich des Parlaments der Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse durch die bereits jetzt auf der Parlamentswebsite und der Fachinformationsseite erfolgenden strukturierten Veröffentlichungen von Informationen und Dokumenten umfassend entsprochen wäre, weshalb auch keine Verbesserung und kein Mehrwert in einer solchen Verpflichtung für den Gesetzgebungsbereich zu erblicken ist. Alle diese Daten stehen bereits jetzt in maschinenlesbarer Form und zu einem großen Teil auch in Open-Data-Formaten zur Verfügung. Aus Parlamentssicht ist eine Unterwerfung unter ein Datenregime abzulehnen, das durch Verordnung von Seiten der Bundesregierung vorgegeben wird und auf deren Gestaltung somit von Seiten der Gesetzgebungsorgane keine Einflussmöglichkeit besteht.

Die Bereitstellung der Daten in einem einheitlichen Informationsregister, über das derzeit noch keine näheren Informationen vorliegen, könnte eine ressourcenmäßige, deutliche administrative und technisch-organisatorische Mehrbelastung durch Doppelerfassungen bzw. Zurverfügungstellung von Metadaten über Schnittstellen sowie durch die vorgelagerten,

notwendigen IT-Vorkehrungen im Hinblick auf die Kompatibilität der von den einzelnen Organen genutzten unterschiedlichen Systeme bedeuten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass in den Regelungen und den Erläuterungen vor allem auch Anhaltspunkte dafür fehlen, wie mit Informationen aus nicht-öffentlichen, vertraulichen oder geheimen Beratungen oder Sitzungen im Parlament umzugehen wäre.

Recht auf Zugang zu Informationen

Im Hinblick auf die Staatsfunktion Gesetzgebung wirft der Ministerialentwurf die Frage auf, in welcher Form und nach welchem (parlaments)internen Verfahren über ein Informationsbegehren zu entscheiden wäre (beispielsweise bei Anfragen zu Informationen aus einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss). Nach dem IFG wäre im Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung der Präsident des Nationalrates (im Wirkungsbereich des Bundesrates der Vorsitzende des Bundesrates) zuständig. Der Präsident des Nationalrates / Vorsitzende des Bundesrates hätte (allein) zu entscheiden, ob Zugang zu Informationen des Nationalrates bzw. des Bundesrates (Plenum), von (Untersuchungs-, Unter-)Ausschüssen oder von einzelnen Abgeordneten (z.B. Anträgen in den Ausschüssen) zu gewähren ist. Unklar wäre auch, in welcher Weise etwa eine Anhörung von betroffenen Personen in Bezug auf Informationen aus dem parlamentarischen Verfahren erfolgen sollte.

Der besondere Geheimhaltungstatbestand für den parlamentarischen Bereich in § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c IFG ist insgesamt höchst unklar formuliert. Er würde insbesondere im Lichte der jüngsten Rechtsprechung des VfGH (VfGH 4.3.2021, E 4037/2020) zu Auslegungsdebatten und Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung führen und deckt nicht umfassend den Parlamentsbereich ab.

Vor allem wären Sonderbestimmungen betreffend den Zugang zu Informationen, die einem Organ der Gesetzgebung zur Erfüllung seiner (Kontroll-)Aufgaben von dritter Stelle übermittelt wurden (z.B. im Bereich parlamentarischer Untersuchungsausschüsse oder bei Übermittlungen von Informationen in EU- und ESM-Angelegenheiten), erforderlich.

Das alles spricht dafür, eine Gesamtregelung im parlamentarischen Bereich selbst vorzunehmen.

Anzumerken ist zudem, dass die Einfügung in Art. 52 Abs. 3a B-VG die im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Kontrollrecht bestehenden Besonderheiten unberücksichtigt lässt. Insbesondere wird nicht hinreichend berücksichtigt, dass im Bereich des Nationalrates und des Bundesrates seit 2015 alle Vorkehrungen und Einrichtungen für den sicheren Umgang mit

schutzbedürftigen Informationen bestehen. Auf Grundlage von Art. 30a B-VG wurden für den Bereich des Nationalrates und des Bundesrates ein Informationsordnungsgesetz und eine darauf beruhende Informationsverordnung erlassen, die den Umgang mit klassifizierten und nicht-öffentlichen Informationen regeln. Damit ist ein vollumfänglicher Schutz schutzwürdiger Informationen unter gleichzeitiger Ermöglichung der parlamentarischen Kontrollaufgaben von Nationalrat und Bundesrat sichergestellt.

Zudem wird im vorliegenden Ministerialentwurf die vorgeschlagene Erweiterung der Prüfkompetenzen des Rechnungshofes nicht in Art. 52 Abs. 2 B-VG (Reichweite der Interpellation) nachvollzogen.

Berichtspflichten der Volksanwaltschaft an den Nationalrat

Die Erweiterung bzw. Umformulierung der Geheimhaltungsgründe hinsichtlich der Berichterstattung der Volksanwaltschaft an den Nationalrat wird kritisch hinterfragt.

Datenschutzbehörde

Die Datenschutzbehörde soll alle informationspflichtigen Organe beraten und unterstützen. Sie hat auch die Anwendung des IFG begleitend zu evaluieren. Sie könnte damit in Datenschutzfragen zugleich im Vorfeld beratend tätig und letztlich entscheidungsbefugt sein, was zu einem gewissen Spannungsverhältnis führen kann.

Die Zuständigkeit der Datenschutzbehörde sollte – in Anlehnung an § 35 Abs. 2 DSG (= Zuständigkeit der Datenschutzbehörde ausschließlich im Bereich der Parlamentsverwaltung) – auch in diesem Zusammenhang unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung auf den Bereich der Parlamentsverwaltung beschränkt bleiben.

Kostenaufwand durch ein zentrales Informationsregister und die Gewährung des Zugangs zu Informationen

Im Vorblatt und in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird ausgeführt, dass „längerfristig von einer Kostenneutralität der Erledigung der Anträge auf Information im Vergleich mit den bisherigen Verfahren nach den aufzuhebenden Auskunftspflichtgesetzen des Bundes und der Länder auszugehen“ ist. Entgegen diesen Ausführungen ist mit einem Mehraufwand durch eine deutlich höhere Zahl an Informationsbegehren als bisherige Auskunftsbegehren im Bereich

der Parlamentsverwaltung zu rechnen. Auch wenn viele Informationen aus dem Bereich des Parlaments wie schon bisher aktiv über die Website zur Verfügung gestellt werden, wird dennoch mit einem enorm verstärkten Aufkommen von Informationsbegehren zu rechnen sein. Das zeigen auch die Erfahrungen anderer Parlamente in Staaten, die in jüngerer Zeit Informationsfreiheitsgesetze erlassen und ausgebaut haben. Da im Bereich der Gesetzgebung derzeit kein Anspruch auf Auskunftserteilung besteht, wäre bei Einführung eines Rechts auf Informationserteilung in diesem Bereich jedenfalls ein zusätzlicher Aufwand zu erwarten, der im vorliegenden Entwurf keine Berücksichtigung findet.

Auch an dieser Stelle ist nochmals auf den ebenso zu erwartenden hohen Ressourcenaufwand hinsichtlich der Einführung eines zentralen, allgemein zugänglichen Informationsregisters hinzuweisen.

Wien, 2021-04-14

Für die Parlamentsdirektion:



Mag.^a Gerlinde Wagner

Leiterin des Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienstes

Ergeht per E-Mail an:

ad 1) Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst (verfassungsdienst@bka.gv.at)

ad 2) Präsidium des Nationalrates (begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)