

Prof. Dr. Daniel ENNÖCKL, LL.M.
Freyung 6/9/10
1010 Wien
daniel.ennoeckl@univie.ac.at

Gutachterliche Stellungnahme

**zu § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 idF des Entwurfs
für ein VerwaltungsreformG BMLFUW**

Wien, November 2016

Ich wurde vom Verein ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung sowie vom Fundraising Verband Österreich ersucht, zu einer Bestimmung im Entwurf für ein VerwaltungsreformG BMLFUW eine

gutachterliche Stellungnahme

abzugeben.

1. Sachverhalt und Rechtsfrage

Das BMLFUW hat am 18.10.2016 einen Entwurf für ein VerwaltungsreformG zur Begutachtung vorgelegt. Dieses sieht Änderungen in zahlreichen Gesetzen mit Umweltbezug – unter anderem im UVP-G 2000 – vor. In Art 2 Z 10 wird folgende Änderung des § 19 Abs 6 UVP-G 2000 vorgeschlagen. Diese Bestimmung soll abgeändert werden, sodass sie wie folgt lautet:

„(6) Umweltorganisation ist ein Verein oder eine Stiftung, der oder die
1. als vorrangigen Zweck gemäß Vereinsstatuten oder Stiftungserklärung den Schutz der Umwelt hat,
2. gemeinnützige Ziele im Sinne der §§ 35 und 36 BAO, BGBl. Nr. 194/1961, verfolgt,
3. vor Antragstellung gemäß Abs. 7 mindestens drei Jahre mit dem unter Z 1 angeführten Zweck bestanden hat und
4. im Internet in geeigneter Weise die im abgelaufenen Kalenderjahr erhaltenen Spenden offenlegt.“

Die Änderung gegenüber der derzeit geltenden Fassung des § 19 Abs 6 UVP-G 2000 besteht im Wesentlichen im Hinzufügen der vorgeschlagenen Z 4; die übrigen Teile der Bestimmung entsprechen grundsätzlich der bislang geltenden Rechtslage.

In den Erläuterungen zum Entwurf wird zu dieser vorgeschlagenen Änderung wie folgt ausgeführt:

„Zu Z 10 (§ 19 Abs. 6):

Zur Erhöhung der Transparenz betreffend die Finanzierung von Umweltorganisationen, die Parteistellung in UVP-Verfahren genießen, hat die betreffende Umweltorganisation eine entsprechende Veröffentlichung im Internet, beispielsweise auf ihrer Homepage, vorzunehmen.“

Ich wurde vom Verein ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung ersucht, die Verfassungskonformität dieser vorgeschlagenen Regelung zu prüfen. Dazu erstatte ich die vorliegende gutachterliche Stellungnahme.

2. Regelungsinhalt der vorgeschlagenen Bestimmung

Die vorgeschlagene Regelung zielt darauf ab, dass sich Umweltorganisationen nur dann als Partei in UVP-Genehmigungsverfahren beteiligen können und rechtsmittelbefugt sind, wenn sie bereit sind, jährlich die erhaltenen Spenden im Internet zu veröffentlichen.

Aus dem Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung und den Erläuterungen gehen Inhalt und Umfang dieser Offenlegungspflicht allerdings nicht eindeutig hervor. Insbesondere bleibt aufgrund der Formulierung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 in der vorgeschlagenen Fassung offen, ob die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet werden sollen, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben oder ob sich diese Transparenzverpflichtung auch auf die Namen der einzelnen Spenderinnen und Spender bezieht.

Im Folgenden wird daher die Verfassungskonformität beider Varianten geprüft.

3. Grundrecht auf Datenschutz (§ 1 DSG 2000)

a) Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz

Gem § 1 Abs 1 DSG 2000 hat jedermann, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Das Bestehen eines solchen Interesses ist ausgeschlossen, wenn Daten infolge ihrer allgemeinen Verfügbarkeit oder wegen ihrer mangelnden Rückführbarkeit auf den Betroffenen einem Geheimhaltungsanspruch nicht zugänglich sind.

Dass es sich bei der Angabe über die Spenden an Umweltorganisationen um personenbezogene Daten iSd § 4 Z 1 DSG 2000 handelt – also um Angaben über Betroffene, deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist – ist offenkundig. Dies gilt nicht nur, wenn die Namen der konkreten Spenderinnen und Spender bekannt gegeben werden müssen, sondern bereits dann, wenn diese Vereine und Stiftungen verpflichtet werden, die Gesamtsumme der von ihnen in einem Kalenderjahr erhaltenen freiwilligen Zuwendungen im Internet zu publizieren. Sowohl nach dem Wortlaut des § 4 Z 1 DSG 2000 als auch nach der Rechtsprechung des VfGH werden Feststellungen über wirtschaftliche Tätigkeiten sowie über Vermögensverhältnisse vom Datenbegriff des DSG 2000 (VfSlg 12.228/1989, 12.880/1991, 16.369/2001, 18.975/2009) bzw der RL 95/46/EG (EuGH 20.5.2003, Rs C-465/00, *Rechnungshof/ORF*, Slg 2003, I-04989, Rz 64) erfasst. Die betreffenden Informationen sind auch nicht allgemein verfügbar, sodass sie zwingend unter § 1 Abs 1 DSG 2000 fallen.

Zu beachten ist dabei, dass es sich im Fall der namentlichen Nennung von Spenderinnen und Spendern um die Übermittlung sensibler Daten handelt. Informationen über die Unterstützung von Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen werden in der Literatur nämlich als Daten natürlicher Personen über ihre politische Meinung iSd § 4 Z 2 DSG 2000 qualifiziert.

Dass sich die Offenlegungsverpflichtung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 ausschließlich an Vereine und Stiftungen richtet, ist für den Grundrechtsschutz, der mit § 1 Abs 1 DSG 2000 eingeräumt wird, unerheblich. Der Wortlaut des Grundrechts auf Datenschutz spricht an mehreren Stellen vom „Betroffenen“ und umschreibt mit dieser Bezeichnung die Person des datenschutzrechtlichen Grundrechtsträgers. Wie sich aus den Materialien zum DSG 2000 ergibt, soll der Begriff „Betroffener“ im Rahmen der Verfassungsbestimmung des § 1 DSG 2000 nämlich im selben Sinn verstanden werden, wie er in § 4 Z 3 DSG 2000 einfachgesetzlich definiert wurde. Daher schützt das Grundrecht – wie dort normiert – nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen, sofern deren Daten verwendet werden (*Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der

elektronischen Datenverarbeitung (2014) 143 mwN; vgl demgegenüber zum Datenschutz nach der RL 95/46/EG EuGH 9.11.2010, Rs C-92/09, C-93/09, *Schecke GbR und Eifert/Land Hessen*, Rz 53).

Ebenso ist es offenkundig, dass eine Regelung, die einen Betroffenen verpflichtet, bestimmte (Vermögens-)Daten im Internet zu veröffentlichen, in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSG 2000 eingreift. Der dort normierte Geheimhaltungsanspruch wird nicht nur dann berührt, wenn eine staatliche Stelle Informationen selbst veröffentlicht, sondern auch dann, wenn der Betroffene gesetzlich verpflichtet wird, bestimmte Angaben über sich offenzulegen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang des Weiteren, dass es für das Vorliegen eines Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz nicht erforderlich ist, dass der Betroffene nachweist, dass ihm durch die Veröffentlichung der Daten ein konkreter Nachteil entstanden ist. Ebenso ist es unerheblich, dass der Betroffene das die Offenlegungsverpflichtung auslösende Verhalten – im vorliegenden Fall: die Beteiligung an UVP-Verfahren – hätte vermeiden können bzw nicht zwingend ausüben müsste (VfSlg 12.689/1991). Eine gesetzliche Regelung, die an ein bestimmtes Verhalten die Verpflichtung zur Offenlegung bestimmter Informationen knüpft, ist als Eingriff in § 1 Abs 1 DSG 200 zu qualifizieren; dies unabhängig davon, auf welche Art von Verhalten sie sich bezieht (vgl *Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung (2014) 42).

b) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs

Das Grundrecht auf Datenschutz wirkt nicht absolut, sondern darf unter den in § 1 Abs 2 DSG 2000 genannten Gründen beschränkt werden. Dem Gedanken der informationellen Selbstbestimmung folgend sieht § 1 Abs 2 DSG 2000 zunächst vor, dass die datenschutzrechtlichen Gewährleistungen aufgrund der höchstpersönlichen, individuellen Interessenlage des Betroffenen selbst beschränkt werden können; zulässig sind Eingriffe in den Geheimhaltungsanspruch demnach, wenn sie im lebenswichtigen Interesse des Betroffenen sind oder mit seiner Zustimmung erfolgen. Keine dieser beiden Voraussetzungen liegt in Bezug auf die vorgeschlagene Bestimmung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 vor. Die

Offenlegungspflicht trifft die Umweltorganisationen gegen deren Willen; lebenswichtige Interessen werden dadurch nicht berührt.

Ist keine dieser genannten Bedingungen erfüllt, muss sich eine Grundrechtsbeschränkung auf überwiegende Interessen anderer stützen können. § 1 Abs 2 DSG 2000 sieht dabei vor, dass lediglich „berechtigte“ Interessen anderer an der Datenverwendung einen Rechtfertigungsgrund darstellen können. Für Eingriffe staatlicher Behörden – darunter fällt auch eine gesetzlich angeordnete Veröffentlichungspflicht – ergibt sich aus dem Verweis auf Art 8 Abs 2 EMRK, dass nicht jedes Interesse als taugliches Eingriffsinteresse anerkannt ist und kein Generalvorbehalt hinsichtlich eines undifferenzierten Allgemeinwohles besteht. Vielmehr muss sich ein behördlicher Informationseingriff auf eines der in Art 8 Abs 2 EMRK abschließend normierten sieben Schrankenziele stützen können: nämlich den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung, die Verhinderung strafbarer Handlungen, den Schutz der Gesundheit und der Moral oder den Schutz der Rechte und der Freiheiten anderer. Eingriffe in das Recht auf Datenschutz durch staatliche Behörden, die keinem dieser Gründe dienen, sind daher selbst dann verfassungswidrig, wenn sie eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage aufweisen (VfSlg 12.228/1989, 16.369/2001).

Schließlich enthält § 1 Abs 2 letzter Satz DSG 2000 den sog Grundsatz der Datensparsamkeit, wonach alle Grundrechtseingriffe nur in der jeweils gelindesten zielführenden Art erfolgen dürfen und einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen.

Es ist daher zunächst zu prüfen, ob und allenfalls welchen öffentlichen Interessen die im vorgeschlagenen § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 angeordnete Offenlegungsverpflichtung dienen könnte. Sollte diese Regelung vorsehen, dass Umweltorganisationen sämtliche Spenderinnen und Spender namentlich und unter Angabe der Höhe der Spende bekannt zu geben haben, so müsste man mE attestieren, dass kein *public interest* iSd Art 8 Abs 2 EMRK erkennbar wäre, das einen solchen Veröffentlichungszwang rechtfertigen könnte. Personen, die freiwillig

finanzielle Zuwendungen an die Zivilgesellschaft leisten, müssen dies in einer demokratischen Gesellschaft tun können, ohne dass dies im Internet öffentlich bekannt zu geben ist. Selbst wenn man ein öffentliches Interesse an einer derartigen Offenlegungspflicht ausfindig machen könnte, würden die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen der Spenderinnen und Spender diesem gegenüber eindeutig überwiegen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass § 1 Abs 2 DSG 2000 die Verwendung sensibler Daten nur zur Wahrung „wichtiger öffentlicher Interessen“ gestattet und verlangt, dass gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen festgelegt werden. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Sollte die vorgeschlagene Regelung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 also dahingehend verstanden werden, dass Vereine und Stiftungen, die als vorrangigen Zweck den Schutz der Umwelt haben, die Namen ihrer Spenderinnen und Spender im Internet zu veröffentlichen haben, so würde dies gegen § 1 Abs 1 DSG 2000 verstoßen und wäre folglich verfassungswidrig.

Es ist daher in weiterer Folge zu untersuchen, ob eine Regelung, die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der von ihnen eingehobenen Spenden bekannt zu geben, mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar wäre. Dazu ist festzuhalten, dass die Schaffung von Transparenz von der Rechtsprechung zwar grundsätzlich als legitimes Ziel von Datenverwendungen anerkannt wurde; dies gilt allerdings nur in Bezug auf die öffentlichen Verwaltung, zu denen Umweltorganisationen zweifelsohne nicht zählen (vgl etwa Schlussanträge GA Kokott, 8.5.2008, C-73/07, Rz 73; EuGH 20.5.2003, Rs C-465/00, *Rechnungshof/ORF*, Slg 2003, I-04989, Rz 85).

In Bezug auf private Rechtsträger hat der EuGH hingegen eine Verpflichtung zur Offenlegung von Einnahmen selbst in jenen Fällen als unverhältnismäßig angesehen, in denen sie sich ausschließlich auf Subventionen durch die öffentliche Hand bezog (EuGH 9.11.2010, Rs C-92/09, C-93/09, *Schecke GbR und Eifert/Land Hessen*, Slg 2010, I-11063; *Ennöckl*, EuGH zur Veröffentlichung von EU-Agrararbeitsleistungen: (vorläufiges) Ende der Transparenz, ÖJZ 2011, 955).

Eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Spenden kennt das österreichische Recht – soweit ersichtlich – nur im Rahmen des Parteiengesetzes 2012 (vgl § 6 PartG, BGBl I 2012/56). Dabei ist aber zu beachten, dass politischen Parteien eine völlig andere Aufgabe im Rahmen der repräsentativen Demokratie zukommt als NGOs. Parteien beteiligen sich an Wahlen und entsenden Mitglieder in die allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat, Bundesrat, Landtage) sowie in die obersten Organe der Verwaltung (Bundesregierung, Landesregierungen). Zuwendungen an Parteien könnten daher (zumindest potentiell) darauf abzielen, die Rechtsetzung und die Vollziehung der Gesetze zu beeinflussen. Dies soll mit der Verpflichtung, Spenden an Parteien offenzulegen, verhindert werden. Umweltorganisationen sind demgegenüber weder an der Rechtsetzung noch an der Vollziehung der Gesetze beteiligt. Ihnen kommt im Rahmen des UVP-G 2000 ausschließlich eine Kontrollfunktion zu, indem sie ihrer Ansicht nach rechtswidrige Genehmigungen bei den Verwaltungsgerichten bzw beim VwGH bekämpfen können. In keiner Konstellation können Umweltorganisationen behördliche Entscheidungen fällen. Die Regelungen zur Offenlegung von Parteispenden sind daher nicht auf Umweltorganisationen übertragbar.

Es kann daher festgehalten werden, dass auch eine Regelung, die die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben, mangels öffentlichem Interesse nicht mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar wäre.

4. Ergebnis

Als Ergebnis des vorliegenden Gutachtens ist daher festzuhalten:

- Eine Regelung, die einen Betroffenen verpflichtet, bestimmte (Vermögens-)Daten im Internet zu veröffentlichen, greift in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSG 2000 ein. Ein solcher Informationseingriff muss sich auf eines der in Art 8 Abs 2 EMRK abschließend normierten Schrankenziele stützen können.

- Für eine Regelung, die vorsieht, dass Umweltorganisationen sämtliche Spenderinnen und Spender namentlich und unter Angabe der Höhe der Spende bekannt zu geben haben, ist kein *public interest* iSd Art 8 Abs 2 EMRK erkennbar, das einen solchen Veröffentlichungszwang rechtfertigen könnte.
- In Bezug auf private Rechtsträger hat der EuGH eine Verpflichtung zur Offenlegung von Einnahmen selbst dann als unverhältnismäßig angesehen, wenn sie sich ausschließlich auf Subventionen durch die öffentliche Hand bezog.
- Auch eine Regelung, die die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben, ist mangels öffentlichen Interesses nicht mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar.

Wien, November 2016