

Ich wurde vom Verein ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung ersucht, zu einem derzeit in parlamentarischer Verhandlung befindlichen Entwurf für ein Bundesgesetz, mit dem das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 geändert wird, eine

Stellungnahme

abzugeben.

1. Sachverhalt und Rechtsfrage

Im Parlament wird derzeit über die Regierungsvorlage 275 BlgNR XXVI. GP für ein Bundesgesetz, mit dem das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000) geändert wird, verhandelt. Der Entwurf für die Änderung des UVP-G 2000 dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl 2014 L 124, S 1.

Während die Regierungsvorlage im Umweltausschuss behandelt wurde, brachten die Abgeordneten *Schmuckenschlager* und *Rauch* einen Abänderungsantrag zur Regierungsvorlage ein. Bei der Abstimmung wurden sowohl der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf als auch der Abänderungsantrag mit Stimmenmehrheit (dafür: V,F, dagegen: S,N,P) angenommen (siehe Bericht des Umweltausschusses 282 BlgNR XXVI. GP).

Der im Umweltausschuss beschlossene Gesetzestext sieht nunmehr folgende Änderungen im UVP-G 2000 vor:

28. Dem § 19 Abs. 6 wird folgender Satz angefügt:

„Der Verein muss aus mindestens hundert Mitgliedern bestehen, ein Verband muss mindestens fünf Mitgliedsvereine umfassen.“

29. In § 19 Abs. 8 werden nach dem ersten Satz folgende Sätze eingefügt:

„Dem Antrag ist eine Liste der Mitglieder des Vereins mit Name und Anschrift der Mitglieder anzufügen. Bei einem Verband ist eine Liste der Mitgliedsvereine anzufügen. Die Mitgliedsvereine eines Verbandes müssen ebenfalls die Kriterien des Abs. 6 Z 1 bis 3 erfüllen.“

Der Abänderungsantrag der Abgeordneten *Schmuckenschlager* und *Rauch* zur Regierungsvorlage 275 BlgNR XXVI. GP wurde wie folgt begründet:

„Als weiteres Kriterium für die Anerkennung von Umweltorganisationen wird eine Mindestanzahl von hundert Vereinsmitgliedern vorgesehen. Dem Antrag gemäß Abs. 7 ist eine aktuelle Liste der Mitglieder des Vereins mit Name und Anschrift der Mitglieder anzufügen. Falsche Angaben zu Mitgliedern können gemäß § 293 Abs. 1 StGB (Fälschung eines Beweismittels) geahndet werden. Ein nach dem Vereinsgesetz 2000 organisierter Verband muss für die Anerkennung aus mindestens fünf Vereinen bestehen, die die Kriterien des § 19 Abs. 6 Z 1 bis 3 erfüllen.

Bei bereits anerkannten Umweltorganisationen ist eine entsprechende Mitgliederliste bei der regelmäßigen Überprüfung der Anerkennungskriterien vorzulegen. Sollte sich herausstellen, dass eine bereits anerkannte Umweltorganisation aus weniger als hundert Mitgliedern besteht, so ist mit Bescheid der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort festzustellen, dass der Verein oder Verband die Kriterien des Abs. 6 nicht mehr erfüllt und die Anerkennung als Umweltorganisation entzogen wird. Für Verfahren, in denen die Umweltorganisation bereits Parteistellung erlangt hat oder die Beschwerdelegitimation anerkannt wurde, bleibt diese für bereits anhängige Verfahren aufrecht.“

Die Verfassungskonformität dieser vorgeschlagenen Regelung beurteile ich im Rahmen einer (kurzfristigen) Grobprüfung wie folgt:

2. Grundrecht auf Datenschutz (§ 1 DSG)

a) Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz

Gem § 1 Abs 1 DSG 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 den Angaben betreffend die Namen und Adressen der Mitglieder von Umweltorganisationen um personenbezogene Daten iSd Art 4 Z 1 DSGVO handelt – also um Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person („betroffene Person“) beziehen – ist mE offenkundig. Da derartige Informationen nicht allgemein verfügbar sind, fallen sie zwingend unter § 1 Abs 1 DSG sowie unter die DSGVO.

Die geplante Offenlegungsverpflichtung des § 19 Abs 8 UVP-G 2000 greift sowohl in das Grundrecht auf Datenschutz der betreffenden Umweltorganisationen als auch in das der jeweiligen Mitglieder ein. Die Information, dass eine bestimmte Person Mitglied in einer Umweltorganisation ist, ist sowohl als personenbezogenes Datum über dieses Mitglied als auch über den jeweiligen Verein anzusehen. Das Grundrecht des § 1 DSG schützt nämlich (im Gegensatz zur DSGVO) weiterhin nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen, sofern deren Daten verwendet werden.

Des Weiteren ist es für das Vorliegen eines Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz nicht erforderlich, dass Betroffene einen Nachweis über einen konkreten Nachteil durch die Übermittlung der Daten erbringen. 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 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) Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten

Nach Art 9 Abs 1 DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben

oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person untersagt. Als Informationen über die „*politische Meinung*“ gelten dabei nach hM Angaben darüber, welchen politisch tätigen Organisationen (zB Parteien, Vereinen, Bürgerinitiativen) jemand angehört, aus welchen jemand ausgetreten ist und zu welchen er ein sonstiges Naheverhältnis aufweist (*Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung 132). Die von der geplanten Regelung des § 19 Abs 8 UVP-G 2000 betroffenen Mitgliederdaten sind daher zweifellos als „*Daten, die ihrer Art nach besonders schutzwürdig sind*“ (iSd § 1 Abs 2 DSG) bzw als „*besondere Kategorien personenbezogener Daten*“ (iSd Art 9 DSGVO) zu qualifizieren.

c) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs (§ 1 Abs 2 DSG)

Das Grundrecht auf Datenschutz wirkt nicht absolut, sondern darf unter den in § 1 Abs 2 DSG genannten Gründen beschränkt werden. Dem Gedanken der informationellen Selbstbestimmung folgend sieht § 1 Abs 2 DSG 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 oder mit seiner Zustimmung erfolgen. Keiner dieser beiden Voraussetzungen liegt in Bezug auf die vorgeschlagene Bestimmung des § 19 Abs 8 UVP-G 2000 vor. Die Offenlegungspflicht trifft die Umweltorganisationen sowie deren Mitglieder 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 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 Übermittlungspflicht – 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: den Schutz der nationalen Sicherheit, den Schutz 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 Freiheiten anderer. Eingriffe in das Recht auf Datenschutz durch staatliche Behörden, die keinem dieser Ziele 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 den sog Grundsatz der Datensparsamkeit, wonach alle Grundrechtseingriffe nur in der jeweils gelindesten zielführenden Art erfolgen dürfen und einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen. Unter mehreren grundsätzlich geeigneten und erforderlichen Beschränkungen des Grundrechts auf Datenschutz ist nur jenes mit der geringsten Eingriffsintensität verfassungsrechtlich zulässig. Eine Datenverwendung, die dieses Übermaßverbot missachtet, stellt eine Grundrechtsverletzung dar (vgl *Jahnel*, Das gelindeste Mittel des § 1 Abs 2 letzter Satz DSG 2000 im Rahmen der Grundrechtsprüfung, in: Feik/Winkler (Hrsg), Festschrift für Walter Berka (2013) 102).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass für die Verwendung sensibler Daten bzw besonderer Kategorien von Daten durch staatliche Behörden nicht nur die Vorgaben des Art 8 Abs 2 EMRK eingehalten werden müssen, sondern die Datenverwendung zusätzlich der „*Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen*“ zu dienen hat. Darüber hinaus sieht § 1 Abs 2 DSG vor, dass die Eingriffsermächtigung „*gleichzeitig angemessene Garantien*“ für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen festzulegen hat. In Betracht kommt dafür etwa die Auferlegung spezifischer Verschwiegenheitsverpflichtungen, umfassende und ausdrückliche Verwendungsbeschränkungen bzw -verbote, Löschanordnungen bzw kürzere Lösungsfristen, besondere Informationsverpflichtungen, strengere technisch-organisatorische Datensicherheitsmaßnahmen (wie etwa die lückenlose Zugriffsprotokollierung oder die Verschlüsselung der Daten) sowie spezielle Verfahrensgarantien (vgl BKA-VD, Rundschreiben zur legislatischen Gestaltung von Eingriffen in das Grundrecht auf Datenschutz vom 14.5.2008, BKA-810.016/0001-V/3/2007, 11). Derartige (allenfalls

kumulativ vorzuschreibende) Maßnahmen sind dann „angemessen“, wenn sie dem sensiblen Charakter der Daten im Hinblick auf den jeweiligen Verwendungskontext Rechnung tragen und sicherstellen, dass die Datenverwendung zu keiner unberechtigten Diskriminierung führen kann. Bloß allgemeine gesetzliche Organpflichten, wie etwa die Amtsverschwiegenheit des Art 20 Abs 3 B-VG, entsprechen hingegen mangels datenschutzrechtlicher Spezifika dem Erfordernis „*angemessener Garantien*“ nicht.

Es ist daher zunächst zu prüfen, ob und allenfalls welchen öffentlichen Interessen die im vorgeschlagenen § 19 Abs 6 und 8 UVP-G 2000 angeordnete Offenlegungsverpflichtung dienen könnte. Die Regelung verfolgt den Zweck, nur noch eine Beteiligung von Umweltorganisationen mit einer bestimmten Mitgliederzahl an UVP-Verfahren zu ermöglichen. Es ist mE unklar, ob dieses Ziel unter eines der (oben genannten) sieben Schrankenziele des Art 8 Abs 2 EMRK subsumiert werden kann. Dass der Wunsch des Gesetzgebers, kleine Vereine aus UVP-Verfahren auszuschließen, als „*wichtiges öffentliches Interesse*“ iSd § 1 Abs 2 DSG anzusehen ist, ist mE jedenfalls zu verneinen. Es ist mE mit Sicherheit keine ausreichende Rechtfertigung dafür, dass das Ministerium Informationen über das umweltpolitische Engagement von tausenden Bürgerinnen und Bürgern ermitteln will.

Des Weiteren ist zu attestieren, dass die Übermittlung der Namen und Adressen sämtlicher Mitglieder eines Vereines keinesfalls das gelindeste Mittel darstellt und somit gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit verstößt. Ob eine Umweltorganisation über mindestens 100 Mitglieder verfügt, kann mE auch auf andere, weniger eingriffsintensive Art ermittelt werden. Zu denken ist dabei etwa an eidesstattliche Erklärungen des Vereinsvorstandes, eine Bestätigung durch einen Wirtschaftsprüfer oder ähnliches. Bedenkt man etwa, dass die eingetragene Umweltorganisation „*Österreichischer Alpenverein*“ derzeit über 545.000 Mitglieder verfügt, so wird ersichtlich, dass die vom geplanten Gesetz vorgesehene Übermittlung der Namen und Adressen sämtlicher (!) dieser Personen keinesfalls das gelindeste Mittel darstellen kann.

Dieser Extremfall verdeutlicht mE auch, dass die geplante Übermittlungspflicht darüber hinaus als insgesamt unverhältnismäßig anzusehen ist. Es sei daran erinnert, dass der VfGH

im Erk 12.689/1991 festhielt, dass „in einer von der Achtung der Freiheit geprägten Gesellschaft, wie sie die Präambel zur MRK voraussetzt, (...) der Bürger ohne triftigen Grund niemandem Einblick zu gewähren (braucht), welchem Zeitvertreib er nachgeht, welche Bücher er kauft, welche Zeitungen er abonniert, was er ißt und trinkt und wo er die Nacht verbringt.“ Dies gilt umso mehr, als es um Daten über die politischen Ansichten und das Engagement im Bereich des Umweltschutzes und somit um sensible Daten bzw besondere Kategorien von Daten von tausenden Bürgerinnen und Bürgern geht.

Schließlich ist zu beachten, dass die im UVP-G 2000 geplante Eingriffsermächtigung keinerlei „angemessene Garantien“ für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen vorsieht, obwohl unzweifelhaft Daten über die politische Meinung der betroffenen Personen verarbeitet werden sollen. Auch aus diesem Grund erweist sich die geplante Regelung als mit Art 1 Abs 2 DSG nicht vereinbar. Sie verletzt mE das Grundrecht auf Datenschutz in mehrfacher Hinsicht und ist daher als verfassungswidrig zu qualifizieren.

3. Verstoß gegen Art 9 DSGVO

Nach Art 9 Abs 1 DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person untersagt.

Nach Art 9 Abs 2 lit g DSGVO gilt das Verbot des Abs 1 nicht, wenn die Verarbeitung auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts eines Mitgliedstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht, aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist.

Zu dieser sog Öffnungsklausel wird in der Literatur betont, dass solche Ausnahmen nur aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses zulässig sind. Aus der Zusammenschau

mit Art 6 Abs 1 lit e leg cit, der jede öffentliche Aufgabe ausreichen lässt, folgt, dass im Rahmen von Art 9 Abs 2 lit g DSGVO nicht jeder im öffentlichen Interesse liegende Verarbeitungszweck ausreichend ist. Ein erhebliches öffentliches Interesse besteht vielmehr erst dann, wenn Belange des Allgemeinwohls in besonderem Maße berührt werden. Erwägungsgrund 46 zur DSGVO führt beispielhaft die Bekämpfung von Epidemien oder die Hilfeleistung im Katastrophenfall auf. Von einem erheblichen öffentlichen Interesse wird allgemein dann auszugehen sein, wenn die Gründe für die Verarbeitung ein ähnliches Gewicht aufweisen wie die übrigen in Art 9 Abs 2 aufgeführten Verarbeitungsgründe (siehe *Kampert*, Art 9, in: Sydow (Hrsg), Kommentar DSGVO² (2018), Rz 35 ff). Diesen Anforderungen entspricht die geplante Neuregelung des Art 19 Abs 6 und 8 UVP-G 2000 jedenfalls nicht.

Darüber hinaus muss auch in diesem Kontext darauf hingewiesen werden, dass die von Art 9 DSGVO explizit geforderten „*angemessenen und spezifischen Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person*“ im UVP-G 2000 gänzlich fehlen.

Insgesamt ist daher zu attestieren, dass die geplanten Regelungen in § 19 Abs 6 und 8 UVP-G 2000 nicht mit Art 9 DSGVO vereinbar sind.

Wien, Oktober 2018