

An das
Bundeskanzleramt
BKA - V (Verfassungsdienst)

Per Mail: verfassungsdienst@bka.gv.at
In cc an : begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 15. April 2021

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshof-gesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden (Ihre GZ: 2021-0.130.157)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum vorliegenden Begutachtungsentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 19 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN, BirdLife oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

ÖKOBÜRO begrüßt es sehr, dass mit dem vorliegenden Gesetzespaket der langersehnte Schwenk in Richtung Transparenz und freiem Zugang zu Informationen für Bürger*innen vollzogen werden soll. Das vorliegende Transparenzpaket ist im Vergleich zu den vergangenen Entwürfen in den Jahren 2014 und 2015 – zu denen ÖKOBÜRO auch Stellung bezogen hat – fortschrittlicher. Österreich ist das letzte Land der EU-15, in dem noch die Amtsverschwiegenheit und nicht wie sonst überall das Recht auf Informationsfreiheit ein Verfassungsprinzip darstellt – und das, obwohl Transparenz im staatlichen Handeln und die Entwicklung hin zu einer bürgernahen

Entscheidungsfindung in der Europäischen Grundrechtecharta¹ (Art 42) verankert sind. Die Transparenzverordnung (EG 1049/2001) stellt den Zugang zu Informationen der EU-Institutionen sicher. Auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art 10 EMRK kann ein Recht auf Zugang zu Informationen abgeleitet werden (vgl. auch EGMR 28.02.2014, 39534/07).

Mit der Aufhebung von Art 20 Abs 3 und 4 B-VG und der Einführung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu staatlichen Dokumenten für jede*n (Art 22a B-VG neu) soll nun dieser lang ersehnte Umschwung hin zu transparentem und offenem staatlichen Handeln erreicht werden. Die Abschaffung des Amtsgeheimnisses, die dadurch erwirkt werden soll, und die gleichzeitige Verankerung der aktiven Informationspflicht des Staates (Art 22a Abs 1 B-VG neu) sowie des Rechts jeder Person auf Zugang zu Informationen (Art 22a Abs 2 B-VG neu) unterstützen wir nachdrücklich.

1. Ein Informationsfreiheitsgesetz für ganz Österreich

Der Begutachtungsentwurf sieht ein einheitliches Bundes-Informationsfreiheitsgesetz vor (Art 22a Abs 4 B-VG). In Anbetracht der Auslegungsprobleme und Verwaltungserschwerungen in Umweltinformationsangelegenheiten (wo es 10 verschiedene Regelungen gibt, die auch inhaltlich voneinander abweichen) ist es nur vernünftig, aus Fehlern zu lernen und in diesem Bereich eine einheitliche Regelung anzustreben. Das begrüßen wir ausdrücklich.²

2. Informationspflichtige Stellen werden weit gefasst

Wir unterstützen auch die geplante Ausweitung der informationspflichtigen Stellen im Vergleich zum bestehenden Auskunftspflichtregime. Denn auskunftspflichtig sollen nunmehr nicht nur Verwaltungsbehörden sein, sondern alle staatlichen Stellen (inklusive Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung) (vgl Art 22a Abs 2 B-VG neu), sowie vom Rechnungshof geprüfte staatsnahe Unternehmen (Art 22a Abs 3 B-VG).

¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABI C 2010/83, 391 (GRC).

² Siehe dazu auch ÖKOBÜRO Stellungnahmen zum Informationsfreiheitspaket 2014 und 2015 : https://oekobuero.at/files/81/stellungnahme_entwurf-informationsfreiheits-novelle_2014.pdf sowie https://oekobuero.at/files/28/stellungnahme_informationsfreiheit_2015.pdf .

§ 13 Abs 3 IFG sieht eine Ausnahme der Informationspflicht für börsennotierte Unternehmen vor. Die Informationspflicht sollte sich grundsätzlich nach Aufgaben und Funktion eines Unternehmens richten, nicht aber nach seiner Organisationsform. Wenn börsennotierte Unternehmen Verwaltungsaufgaben übernehmen, sollte für diesen Bereich auch eine Informationspflicht gelten. Wir regen daher den Vergleich mit dem Bundes-Umweltinformationsgesetz (B-UIG) an, wo keine entsprechende Ausnahme vorgesehen wurde (vgl § 3 B-UIG), und schlagen vor, es im IFG ebenso handzuhaben.

3. Informationsfreiheitsbeauftragte*r

Das vorliegende Gesetzespaket vermisst die Einrichtung eine*r unabhängigen Informationsfreiheitsbeauftragte*n. Diese Institution ist ein zentraler Faktor bei der erfolgreichen praktischen Umsetzung eines starken Informationsfreiheitsgesetzes. Wir fordern daher die Einrichtung eine*r unabhängigen Informationsbeauftragte*n, wie vom Forum für Informationsfreiheit (FOI) vorgeschlagen.³

4. Zum Informationsbegriff

Das IFG sieht „*Zugang zu Informationen im Wirkungs- oder Geschäftsbereich*“ der informationspflichtiger Stellen vor (vgl § 1, § 2/1 und § 3 IFG).

Diese Definition antizipiert Auslegungsschwierigkeiten und Anwendungsprobleme, und hat daher das Potential erhebliche Zugangshürden für die Informationssuchenden aufzustellen. Wir möchten daher vorschlagen, den Informationsbegriff ähnlich wie in Umweltinformationsangelegenheiten zu regeln.

Die Umweltinformationsgesetze gewähren „*Zugang zu den bei den informationspflichtigen Stellen vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen*“ (vgl § 1 Z 1 B-UIG). § 4 B-UIG definiert, wann Informationen vorhanden bzw bereitgehalten werden „*(...)Umweltinformationen sind vorhanden, wenn sie sich im Besitz der informationspflichtigen Stelle befinden und von ihr erstellt wurden oder bei ihr eingegangen sind. Umweltinformationen*

³ <https://www.informationsfreiheit.at/was-wir-wollen/kernforderungen-fuer-ein-informationsfreiheitsgesetz/>

werden bereitgehalten, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt und diese Stelle darauf einen Übermittlungsanspruch hat.“

In Anlehnung daran sollte das IFG Zugang zu Informationen von allgemeinem Interesse gewähren, welche bei den informationspflichtigen Stellen vorhanden sind oder für diese bereitgehalten werden. Wir schlagen vor, die §§ 1, 2 und 3 IFG dahingehend anzupassen.

5. Das Verfahren zur Informationserteilung soll zügig und effizient ablaufen

Auskunftsverfahren sollten schnell ablaufen. Das heißt, die Zeit zwischen einer Anfrage und der Antwort sollte möglichst kurz sein und Rechtsmittelverfahren sollten so ausgestaltet sein, dass Entscheidungen in kurzer Zeit vorliegen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Informationssuchende die Informationen regelmäßig schnell brauchen. Ein Grundsatz der Informationsfreiheit und auch für Informationen zur Umwelt im Anwendungsbereich der Aarhus Konvention ist, dass dem „Staat“ bekannte Informationen auch den Bürger*innen zugänglich zu machen sind bzw. auch diesen gehören und es bis auf wenige Ausnahmen keinen Grund gibt, diese Informationen zurückzuhalten. Deshalb müssen die Verfahren schnell, fair und transparent ablaufen.

Die Aarhus Konvention und darauf aufbauend die UIG-RL (RL 2003/4/EG) regeln daher, dass die Informationen „so schnell wie möglich“, spätestens aber ein Monat nach Eintreffen der Anfrage herausgegeben werden müssen. Die EU Transparenz-VO (1049/2001), die weit über den Umweltbereich hinausgeht, sieht überhaupt eine Frist von nur 15 Tagen vor.

Der vorgeschlagene § 8 IFG sieht hier im europäischen Schnitt relativ lange Bearbeitungsfristen von 4 Wochen vor, welche aus besonderen Gründen um weitere 4 Wochen verlängert werden können (Abs 2).

Wir schlagen daher vor, die Fristen zur Auskunftserteilung auf 2 + 2 Wochen zu verkürzen.

Zudem lässt der vorgeschlagene § 7 Abs 3 IFG den Organen die Wahl, Anträge auf Informationen, zu dessen Behandlung sie nicht zuständig sind, entweder ohne unnötigen Aufschub an die zuständige Behörde weiterzuleiten oder den Informationswerber an diese zu verweisen. In der

Praxis kann dies zu erheblichen Verzögerungen führen. Wir schlagen daher vor, in § 7 Abs 3 IFG eine Weiterleitungspflicht für die Organe vorzusehen und den Verweis des Informationswerbers nur subsidiär anzuwenden.

Darüber hinaus sollte es für Organe nicht möglich sein, die Herausgabe von Informationen aus formalen Zuständigkeitsgründen abzulehnen, wenn bei ihnen die Informationen vorhanden sind. § 7 Abs 3 IFG sollte daher in Anlehnung an § 5 Abs 2 B-UIG wie folgt angepasst werden:

(3) Langt ein Informationsbegehren bei einem Organ ein, welches nicht über die Informationen verfügt zu dessen Behandlung es nicht zuständig ist, hat es das Informationsbegehren den Antrag ohne unnötigen Aufschub an die zuständige Stelle weiterzuleiten oder subsidiär den Antragsteller an diese zu weisen.

6. Verweigerung der Informationsweitergabe bei unverhältnismäßigem Aufwand

Gem § 9 Abs 2 und 3 IFG ist bei einem Teilanspruch auf Informationserteilung die Information nur soweit zu erteilen, sofern dies möglich und damit kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist. Der Zugang zur Information ist außerdem nicht zu erteilen, wenn bzw soweit die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde.

Diese Einschränkung verstößt grundlegend gegen das Recht auf Informationsfreiheit. Österreich wurde bereits 2013 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt⁴, weil eine Behörde systematisch Auskünfte unter Verweis auf angebliche Ressourcenmängel verweigert hat.

Der Verweigerungsgrund des „unverhältnismäßigen Aufwands“ kann in der Praxis zu einer erheblichen Einschränkung des Informationszugangs der Öffentlichkeit abseits bestehender Geheimhaltungsgründe führen. Ob eine Information im öffentlichen Interesse und daher herauszugeben ist, bestimmt sich nicht dadurch, ob sie von den informationspflichtigen Stellen so aufbereitet wurde, dass der Zugang einfach ist oder ob ihr durch die Aufbereitung ein Aufwand entsteht. So sehen auch die Umweltinformationsgesetze eine Mitteilungspflicht unabhängig vom

⁴ EGMR 28.11.2013, Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlichen gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria

Aufwand den eine Mitteilung für die informationspflichtige Stelle mit sich bringt (vgl etwa § 5 Abs 6 B-UIG zum Erfordernis der Fristerstreckung bei umfangreichen und komplexen Anfragen). Mitteilungsschranken bestehen nur bei internem oder noch zu vervollständigendem Material und bei zu allgemeinen oder missbräuchlich gestellten Anbringen (vgl § 6 Abs 1 B-UIG).

ÖKOBÜRO regt daher an den § 9 Abs 2 IFG zu streichen.

§ 9 Abs 3 IFG wäre dann entsprechend anzupassen:

(3) Der Zugang zur Information ist nicht zu erteilen, wenn der Antrag auf Information offenbar missbräuchlich erfolgt. ~~oder wenn bzw. soweit die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde.~~

7. Effektiver Rechtsschutz dringend geboten

Im Jahr 2015 wurde auch mit Novellierung des Bundes-Umweltinformationsgesetzes (B-UIG)⁵ nach langem Warten endlich ein effektives Rechtsschutzsystem in Umweltinformationsangelegenheiten eingeführt. Die Erfahrung zeigte nämlich, dass es im Extremfall zu Verfahrensdauern bis 1,5 Jahren für die Erteilung von schlichten Auskünften wie Pegelständen von Flüssen und dergleichen kam. Das zeigt, wie wichtig es ist, auch im vorliegenden Begutachtungsentwurf ein effektives Rechtsschutzsystem bei Auskunftsverweigerung oder Säumnis vorzusehen. Hier kann man gut und gerne von der Umsetzung im Bundes-Umweltinformationsgesetz lernen.

Das nunmehr vorgeschlagene Rechtsschutzverfahren bei teilweiser oder vollständiger Informationsverweigerung knüpft an die Fristen des § 8 IFG an. Wird der Zugang zur Information nicht – innerhalb der Frist – die bis zu 2 Monate sein kann – erteilt, ist auf schriftlichen Antrag des Informationswerbers vom informationspflichtigen Organ hierüber binnen zwei Monaten nach Einlangen dieses Antrages ein Bescheid zu erlassen. Da sich so der Zugang zu Gericht auf bis zu 2 bis 3 Monate verzögert, schlägt ÖKOBÜRO vor, das Rechtsschutzverfahren in Anlehnung an die Umweltinformationsgesetze mit der Verankerung einer „Bescheidautomatik“ zu

⁵ Vgl BGBl 2015/95 vom 3.8.2015.

beschleunigen. Die Bescheidautomatik ist im Anwendungsbereich der Umweltinformationsgesetze erprobt und funktioniert.

Wir schlagen vor den § 11 Abs 1 IFG dahingehend abzuändern:

*„Wird der Zugang zur Information nicht **oder nicht im begehrten Umfang** erteilt, **so ist auf schriftlichen Antrag des Informationswerbers vom informationspflichtigen Organ hierüber ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen 4 Wochen zwei Monaten nach Einlangen dieses Antrages des Informationsbegehrens ein Bescheid zu erlassen.**“*

In den Erläuterungen wird betont, dass es wie nach der bisherigen Praxis üblich, auch weiterhin zulässig sein soll, gleichzeitig mit dem ursprünglichen Antrag auf Informationszugang für den Fall der Nichterteilung einen Eventualantrag auf Erlassung eines Bescheids zu stellen. Es kann nicht vorausgesetzt werden, dass Fragesteller*innen über diese Möglichkeit Bescheid wissen bzw. die Behörden von Manuduktionspflicht dahingehend auch Gebrauch machen. Die Rechtsunterworfenen sollten nicht erst die Erläuterungen durchforsten müssen, um wichtige Informationen zum Rechtsschutzverfahren in Informationsfreiheitsangelegenheiten zu erhalten. Im B-UIG befand sich bis zur Novelle 2015 eine Bestimmung ähnlich dem vorgeschlagenen § 11 Abs 1. Diese wurde von den UVS so ausgelegt, dass eine gleichzeitige Antragstellung nicht möglich war. Deshalb, und auch zur effizienteren Gestaltung des Informationsverfahrens stellte der Gesetzgeber im Rahmen der UIG-Novelle 2015 klar: Die Bescheiderlassung in Angelegenheiten nach dem B-UIG soll nicht mehr antragsgebunden sein. Nach Ablauf der Mitteilungsfristen hat die Behörde bei (Teil-)Verweigerung der Information automatisch einen Bescheid hierüber zu erlassen (siehe § 8 Abs 1 B-UIG). Deshalb schlägt ÖKOBÜRO auch im IFG eine entsprechend klare rechtliche Verankerung vor.

Sofern eine „Bescheidautomatik“ nicht in Frage kommt, könnte man zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes alternativ die Entscheidungsfrist auf 2 Wochen verkürzen.

a) Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

§ 11 Abs 3 IFG sieht vor:

„Wird gegen einen solchen Bescheid Beschwerde erhoben, wie auch im Fall der Erhebung einer Säumnisbeschwerde, hat das Verwaltungsgericht binnen zwei Monaten zu entscheiden. Die Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung (§ 14 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes – VwGVG, BGBl. I Nr. 33/2013) beträgt drei Wochen. § 16 VwGVG ist nicht anzuwenden. Im Fall der rechtswidrigen Nichterteilung des Zugangs zu Informationen hat das Verwaltungsgericht auszusprechen, dass und in welchem Umfang Zugang zu gewähren ist.“

ÖKOBÜRO begrüßt die vorgesehene Verkürzung der Entscheidungsfrist für die Verwaltungsgerichte – auch bei Säumnis – in Informationsfreiheitsangelegenheiten.

Aus Gründen der Zweckmäßigkeit und zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzverfahrens muss das Verwaltungsgericht aber Zugang zur umstrittenen Information haben. Darf das Verwaltungsgericht den Informationsanspruch nur bestätigen, aber nicht erfüllen, und verweigert die betroffene Stelle trotzdem beharrlich die Auskunft, dann läuft der Rechtsschutz ins Leere.

Alternativ könnte man im vorliegenden Entwurf die Exekution von VwG-Entscheidungen, aber auch von positiven Informationsbescheiden und entsprechende Zuständigkeiten gesetzlich vorsehen. Etwa könnte den Aufsichtsbehörden die Vollstreckung des Informationsanspruches gegen informationspflichtige Stellen aufgetragen werden.

ÖKOBÜRO hat in seiner Stellungnahme zur Novellierung des B-UIG bereits mit dem Beispiel „Anfrage an ASFINAG“ gezeigt, dass die Aufsichtsbehörde eines ausgegliederten Unternehmens keine Handhabe hat, einen positiven Bescheid auch durchzusetzen. Im angesprochenen Fall hatte das Verkehrsministerium entschieden, dass die Information herauszugeben ist, die ASFINAG kam diesem Bescheid jedoch nicht nach.⁶

⁶ Vgl ÖKOBÜRO Stellungnahme zur B-UIG Novelle (2015):
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_03755/imfname_413527.pdf

ÖKOBÜRO empfiehlt die Gesetzeslage entsprechend anzupassen, so dass die Behörde mit § 16 VwGVG verpflichtet wird (derzeit nur „kann“), im Säumnisverfahren den Bescheid nachzuholen. Alternativ könnte etwa auch die Exekution von VwG-Entscheidungen – etwa über Zwangsgelder – in Betracht gezogen werden. Weiters sollten die Verwaltungsgerichte in ihren Ressourcen und Möglichkeiten besser ausgestattet werden. Etwa mit der Möglichkeit, konkrete Ermittlungsaufträge an die Behörde zu richten, sowie ihr das Nachholen von Verfahrensschritten aufzutragen.⁷

8. Klare Geheimhaltungstatbestände sind geboten

Die Geheimhaltungsgründe sind abschließend in Art 22a Abs 2 B-VG aufgezählt und übernommen in § 6 IFG. Die Ausweitung der Geheimhaltungsinteressen soll einfachgesetzlich nicht möglich sein, eine Einschränkung (im Sinne größerer Transparenz) jedoch sehr wohl (vgl Erläuterungen). Es fehlt die Vorgabe eines klaren Abwägungsprozess im Gesetzestext des IFG („harm test“ und „public interest test“).

Die Bestimmung über die Geheimhaltung (§ 6 IFG) sollte eine Verhältnismäßigkeitsklausel enthalten, die über § 6 Abs 1 letzter Satz hinausgeht. Diese könnte in Anlehnung an § 6 Abs 4 UIG ausgestaltet sein. Wir schlagen daher vor, dem § 6 noch einen Abs 3 und 4 hinzuzufügen:

„(3) Die Geheimhaltungsgründe sind eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information zu berücksichtigen ist. In jedem Einzelfall ist das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen. . Bei Gleichwertigkeit der Interessen an der Veröffentlichung und der Interessen an der Geheimhaltung ist der Informationszugang zu gewähren.

(4) Das Recht auf Zugang zur Information kann beschränkt werden, wenn es zur Wahrung der genannten Geheimhaltungsinteressen zwingend erforderlich ist und das gelindeste Mittel zur Erreichung dieser Zwecke darstellt.“

⁷ Agenda Verwaltungsgerichtsbarkeit 2022 : <https://uvsvereinigung.files.wordpress.com/2017/10/agenda-vq-2022.pdf>

Im Sinne eines klaren Bekenntnisses zur Informationsfreiheit und eines Verfahrens das dieses Bekenntnis auch in die Tat umsetzt, würden wir uns freuen wenn unsere Anregungen im Rahmen des Gesetzwerdungsprozesses auch aufgenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE

Geschäftsführer

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung