



An das
Bundeskanzleramt
BKA - V (Verfassungsdienst)
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:

Geschäftszahl:
2021-0.214.665 (VA/6100/V-1)

Datum:
15. April 2021

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden

Stellungnahme der Volksanwaltschaft zu BKA-GZ 2021-0.130.157

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und führt zum vorliegenden Entwurf eines im Betreff genannten Bundesgesetzes Folgendes aus:

1. Zur Änderung des B-VG, Neuregelung der Informationsfreiheit

Zufolge des Begutachtungsentwurfes sollen die bisherigen verfassungsgesetzlichen Regelungen über die Amtsverschwiegenheit aufgehoben werden. An ihre Stelle soll ein neuer Artikel 22a B-VG treten, der seinem Abs. 1 die Veröffentlichungspflicht für Informationen von allgemeinem Interesse festschreibt und im Abs. 2 ein verfassungsgesetzlich gewährleistet Recht von jedermann auf Zugang zu Informationen vorsieht, soweit deren Geheimhaltung nicht aus den im Verfassungstext selbst näher ausgeführten Interessen gesetzlich angeordnet ist. In der Volksanwaltschaft gilt schon jetzt eine Auskunftspflicht für den Verwaltungsbereich und hier wird nach diesem Gesetzesentwurf dann die Informationspflicht in vollem Umfang gelten. Eine Auskunftspflicht gibt es bis dato aber nicht für die Prüf- und Kontrollbereiche der Volksanwaltschaft (nachprüfende Kontrolle und Kontrolle im Sinne des OPCAT und der UN-Behindertenkonvention) und die Heimopfergesetzagenden, weil diese Bereiche zur Staatsgewalt Gesetzgebung zählen. Die

Volksanwaltschaft ist in 7 Bundesländern als Landesvolksanwaltschaft tätig bzw. wird 2021 in allen 9 Bundesländern für die Angelegenheiten im Sinne des Art 148a Abs.3 B-VG tätig sein. In diesem Sinne schließt sich die Volksanwaltschaft auch dem einstimmigen Beschluss der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten vom 24. März 2021 an, der als Stellungnahme zum gegenständlichen Gesetzgebungsvorhaben vorliegt. Ebenso wie die Landtage sieht die Volksanwaltschaft die Einbeziehung der Organe der Gesetzgebung in das neu geplante System der Informationsfreiheit problematisch, weil das „grundsätzlichen Aspekten der Gewaltenteilung widersprechen würde, dem zahlreiche weitere gravierende systematische Gesichtspunkte entgegenstehen und damit zusätzliche Fragen und Vollzugsprobleme verbunden wären, ohne dass damit ein Mehrwert gegeben oder die Zugänglichkeit zu Informationen“ verbessert werden würde. Die Volksanwaltschaft hat bereits zu früheren gegenständlichen Vorhaben in diesem Sinne Stellung genommen (siehe Stellungnahme zum Antrag gem § 27 GOG der Abgeordneten Dr. Wittmann, Dr. Gerstl und Kollegen v. 2.12.2015, ZI. VA-4020/0006-V/1/2015 und Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des BKA-VD vom 30.4.2014, ZI VA-6100/0005-V/1/2015).

Für die Volksanwaltschaft gibt es bereits eine auf einfachgesetzlicher Ebene verankerte gesetzliche Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit sowie eine Verpflichtung zur Kooperation mit Wissenschaft und Lehre, schulischen und sonstigen Bildungseinrichtungen (§ 7 Abs. 3 VolksanwG). Diesen – der Intention des gegenständlichen Gesetzgebungsentwurfes entsprechenden – Gesetzauftrag nach Transparenz ihres Handelns kommt die Volksanwaltschaft in vielfältiger Weise bereits nach (ORF-Sendung „Bürgeranwalt“, Veröffentlichung aller Berichte an Nationalrat und Bundesrat sowie Landtage, Veröffentlichung kollegialer Missstandsfeststellungen und Empfehlungen, Sprechstage, eigene Publikationen, Medienarbeit, Versendung zielgruppenorientierter Newsletter, Vorträge und Einladungen etc.). Schülerinnen und Schüler, Studierenden, Lehrende und andere Personengruppen aus ganz Österreich sind – wie der Homepage der Volksanwaltschaft zu entnehmen ist – herzlichst eingeladen, die Volksanwaltschaft zu besuchen und sich über ihre Tätigkeit auch persönlich informieren zu lassen.

Die Abschaffung des Amtsgeheimnisses soweit nicht einer der in Art. 22a Abs. 2 B-VG taxativ aufgezählten Gründe für eine Geheimhaltung vorliegt, schien im Wirkungsbereich der Volksanwaltschaft überschießend, weil auch in weiterer Folge auf die Besonderheiten der volksanwaltlichen Prüfverfahren nicht Bedacht genommen wird. In § 6 Abs.1 Z 5 IFG-Entwurf ist derzeit nur vom Geheimhaltungsgrund „unbeeinträchtigte Vorbereitung einer Entscheidung insbesondere im Interesse eines behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens oder Vorbereitung einer Entscheidung“ die Rede. Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer bei der Volksanwaltschaft haben gem Art. 148a Abs. 1 B-VG einen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Anspruch auf eine Mit-

teilung über die Erledigung des Prüfverfahrens samt sonstiger getroffener Veranlassungen. Alles was die Volksanwaltschaft in Vorbereitung dazu unternimmt und behördlichen Informationen die dazu eingeholt werden, sollten ebenso von der Geheimhaltung erfasst sein. Nicht im Sinne des Gesetzgebers gelegen kann es anderenfalls dazu kommen, dass die Volksanwaltschaft im Rahmen der nachprüfenden Verwaltungskontrolle zur Erteilung von Informationen verpflichtet wäre, die selbst Parteien im behördlichen Verfahren nicht erteilt werden müssen.

Die Volksanwaltschaft ist eine Institution, die außergerichtlichen Rechtsschutz gewährt, ohne selbst Verwaltungsbehörde zu sein. Behördliche Stellungnahmen, Fremddakten oder Aktenteile, die auf Aufforderung der Volksanwaltschaft an diese übermittelt und von dieser verarbeitet werden müssen, stammen daher typischerweise nie aus deren eigenem Wirkungsbereich. Darauf müsste auch bei der Erteilung von begehrten Informationen Bedacht genommen werden. Daher müsste – speziell für das Verfahren vor der Volksanwaltschaft – klargestellt werden, dass sich das Recht auf Zugang zu Informationen nicht auf Informationen beziehen kann, die aus anderen als den eigenen „Quellen“ stammen. Über den Zugang zu Informationen, die der Volksanwaltschaft im Zuge einer Prüfung bzw. Kontrolle von der geprüften Institution überlassen oder übermittelt werden, sollte diese geprüfte Institution entscheiden (Ursprungsprinzip).

2. Zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)

Zufolge § 5 IFG in der Fassung des Begutachtungsentwurfes hat jedermann – unter anderem – gegenüber den Organen der Gesetzgebung, der Volksanwaltschaft und den von den Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffenen Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie der Volksanwaltschaft ein Recht auf Zugang zu Informationen, soweit sie nicht der Geheimhaltung unterliegen. Der den Rechtsschutz regelnde § 11 IFG in der Fassung des Begutachtungsentwurfes sieht vor, dass bei Nichterteilung des Zugangs zur Information auf schriftlichen Antrag des Informationswerbers vom informationspflichtigen Organ hierüber binnen zwei Monaten nach Einlangen dieses Antrages ein Bescheid zu erlassen ist. Gemäß der Verfassungsbestimmung des § 11 Abs. 2 IFG in der Fassung des Begutachtungsentwurfes ist jedoch kein Bescheid zu erlassen, wenn der Zugang zu Informationen „über Angelegenheiten der Gesetzgebung“ nicht erteilt wird. In den Materialien wird dazu ausgeführt, dass für die Nichterteilung von Informationen „über Akte der Organe der Gesetzgebung“ kein Bescheid als Rechtsmittel vorgesehen ist. Falls nicht ohnedies eine andere Regelung zur Gesetzgebung getroffen wird, sollte aber jedenfalls in den Materialien zu § 11 Abs.2 IFG klargestellt werden, dass von den Angelegenheiten der Gesetzgebung

auch Organe der Gesetzgebung wie die Volksanwaltschaft oder der Rechnungshof umfasst sind, ausgenommen der Verwaltungsbereich des jeweiligen Organs.

Mittels Verfassungsbestimmung des § 15 IFG in der Fassung des Begutachtungsentwurfes soll die Datenschutzbehörde alle informationspflichtigen Organe beraten und unterstützen. Als einem der Kontrollorgane erscheint es der Volksanwaltschaft nicht sinnvoll und zweckmäßig, dass jenes Organ, das in einem späteren Verfahren angerufen werden kann, um über eine Datenschutzbeschwerde zu entscheiden, zuvor als Beratungsorgan in dieser Sache tätig wird. Im Sinne der Kompatibilitätsregeln sollte ein anderes Beratungsorgan damit betraut werden.

3. Zur Darstellung der Finanziellen Auswirkungen

Im Vorblatt zum Gesetzesentwurf werden die finanziellen Auswirkungen nur äußerst mangelhaft dargestellt und beziffert. Die Ausführung, dass „längerfristig von einer Kostenneutralität“ im Vergleich zu den bisherigen Verpflichtungen nach dem Auskunftspflichtgesetz auszugehen ist, entspricht nicht den Grundsätzen der Budgetwahrheit und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Es wird daher eine Überarbeitung und detaillierte Darstellung des tatsächlich zu erwartenden Aufwandes bzw. der Auszahlungen vorgeschlagen. Diese zusätzlichen Budgetmittel müssen den haushaltsleitenden Organen, so auch der Volksanwaltschaft, jeweils zur Verfügung gestellt werden, um nicht das an sich zu begrüßende verfassungsgesetzliche Vorhaben der Sicherstellung von Transparenz und Informationsfreiheit staatlichen Handelns von Anfang an als „Totgeburt“ zu planen. Die Volksanwaltschaft wird jährlich von bis zu 20.000 Menschen kontaktiert, in etwa der Hälfte dieser Kontaktaufnahmen wird ein Prüfverfahren eingeleitet. Nicht jedes Ergebnis fällt zur Zufriedenheit der Betroffenen aus bzw. wird von Betroffenen akzeptiert. Wenn auch nur im davon einstelligen Prozentbereich liegende Anträge auf Informationserteilung herangetragen werden, so würde dies einen enormen Mehraufwand bedeuten, der die Volksanwaltschaft an die Erfüllung ihres eigentlichen verfassungsgesetzlichen Auftrages hindern bzw. die Erfüllung erschweren und verlangsamen würde.

4. Mehr Transparenz durch Kompetenzerweiterung auch bei der Volksanwaltschaft

Gemäß dem ausdrücklichen Hinweis im Vorblatt ist Transparenz staatlichen Handelns das erste und vorrangige Ziel des gegenständlichen Gesetzesvorhabens. In diesem Sinne ist beim Rechnungshof eine zu begrüßende zusätzliche Kompetenzerweiterung vorgesehen. Dies wird zum An-

lass genommen auch auf den Wunsch der Volksanwaltschaft nach einer Erweiterung der Prüfkompetenz zu ausgegliederten Rechtsträgern hinzuweisen. Im Regierungsprogramm 2020–2024 „Aus Verantwortung für Österreich“ ist im Kapitel Verfassung, Verwaltung und Transparenz ausdrücklich die „Stärkung der Volksanwaltschaft“ vorgesehen. Es wird daher folgender Formulierungsvorschlag zum neunten Hauptstück des Bundes-Verfassungsgesetzes gemacht:

Art. 148a Abs. 2 B-VG soll als neuer Absatz 2a angefügt werden:

(2a) „Der Missstandskontrolle der Volksanwaltschaft gemäß Abs. 1 und Abs. 2 unterliegen auch Rechtsträger und Unternehmungen im Sinne des Art. 126b, sofern sie im ausschließlichen Eigentum des Bundes oder des Bundes gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit der Volksanwaltschaft unterliegenden Rechtsträgern stehen und soweit sie im allgemeinen Interesse dienende Aufgaben erfüllen.“

Die Bestimmungen der Art. 148b (Unterstützungspflicht Organe), Art. 148c (Empfehlungsbefugnis), Art. 148g (Kompetenzkonflikt) im B-VG, § 6 VolksanwG und die §§ 89ff VfGG wären entsprechend anzupassen.

Insgesamt soll die Volksanwaltschaft in ihrem Verwaltungsbereich, wie schon bisher der Auskunftspflicht, mit dem gegenständlichen Gesetzgebungsvorhaben nun der Informationspflicht unterliegen. Allerdings wiederholt die Volksanwaltschaft ihr Ansinnen wie auch bei den bisherigen Gesetzgebungsvorhaben in diesem Zusammenhang mit den anderen Organen der Gesetzgebung in gleichartiger Weise behandelt zu werden und soweit die Volksanwaltschaft im Bereich der Staatsgewalt Gesetzgebung tätig wird, vom Anwendungsbereich der geplanten Informationsfreiheit ausgenommen zu werden.

Der Vorsitzende:

Volksanwalt Mag. Bernhard Achitz e.h.