

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf „Informationsfreiheit“

(95/ME 27. GP; GZ 2021-0.130.157)

I. Ausgangslage

Das Bundeskanzleramt hat am 22.2.2021 den Entwurf für ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden, zur Begutachtung versendet (95/ME 27. GP; GZ 2021-0.130.157). Die Begutachtungsfrist endet mit 19.4.2021.

Aus Anlass dieses Gesetzentwurfs ist der Vorsitzende der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten an mich mit dem Ersuchen herangetreten, im Wesentlichen nachfolgende Fragen in Form einer kurzen rechtsgutachtlichen Stellungnahme zu beantworten:

1. Welche [(verfassungs-)rechtlichen] Gesichtspunkte sprechen für, welche gegen eine Einbeziehung der Parlamente in die Informationsfreiheit, wie sie der aktuelle Begutachtungsentwurf enthält?
 - a) Welche Alternativen bestehen bzw. werden empfohlen bzw. wären besser geeignet, die Öffentlichkeit der Gesetzgebung sinnvoll weiterzuentwickeln und gesetzgebungsspezifische Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit zu befriedigen?
 - b) Ist es sinnvoll, bisher vorgesehene Räume der Nicht-Öffentlichkeit (zB Ausschusssitzungen, Präsidialkonferenzen) bei der Ausgestaltung der Informationsfreiheit zu berücksichtigen?
 - c) Wie wird die Möglichkeit beurteilt, die nähere Ausgestaltung der Informationsfreiheit – entsprechend dem Grundsatz der Parlamentsautonomie – für den Bereich der (Landes-)Parlamente in deren Kompetenz zu belassen?
 - d) Welche Beispiele/Modelle iZm vergleichbaren Regelungen bestehen dazu zB in der Bundesrepublik Deutschland?

2. Inwiefern stehen die im Entwurf vorgesehenen Regelungen im Konflikt zur sonst im österreichischen Verfassungsrecht vorgesehenen Parlamentsautonomie der (Landes-)Parlamente (vgl. Art. 30 Abs. 2 iVm Art. 42 Abs. 5 B-VG und Art. 37 Abs. 2 B-VG)?
- a) Wie wird die Verordnungsermächtigung des BMDW (auch) im Hinblick auf das gewaltenteilende Prinzip der Bundesverfassung beurteilt?
 - b) Wie wird dabei die Rolle der Datenschutzbehörde beurteilt?
 - c) Wie wird das Verhältnis zum Interpellationsrecht in diesem Zusammenhang gesehen?
3. Wie hätten die österreichischen (Landes-)Parlamente unter der Annahme, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf textgleich als Gesetz in Kraft tritt, die damit im Zusammenhang stehenden Vollzugsfragen zu lösen? Welcher Aufwand wird für die (Landes-)Parlamente in diesem Zusammenhang erwartet?

Nachdem einige dieser Fragen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen, werden sie – jeweils auf der Basis einer gemeinsamen grundsätzlichen Betrachtung – auch möglichst gemeinsam beantwortet.

II. Inhalt des Begutachtungsentwurfs

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen die bestehenden Vorschriften über die **Amtsverschwiegenheit** (Art. 20 Abs. 3 B-VG) sowie über die **Auskunftspflicht** (Art. 20 Abs. 4 B-VG mitsamt den einfachgesetzlichen Durchführungsgesetzen des Bundes und der Länder) – mit einer auf 18 Monate ab Kundmachung angelegten Übergangsfrist – **aufgehoben** und durch einen neuen **Art. 22a B-VG** über

- eine verfassungsgesetzliche **Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse** (über ein zentrales Informationsregister) und
- ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes **Recht auf Zugang zu Informationen** ersetzt werden.

Gemäß **Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG** sind die näheren Regelungen zu diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben in einem besonderen **Bundesgesetz** einheitlich zu treffen, wobei der Bund den Ländern Gelegenheit zu geben hat, an der **Vorbereitung** solcher Gesetzesvorhaben mitzuwirken, und ein solches Bundesgesetz auch nur mit **Zustimmung der Länder** kundgemacht werden darf. Da nach dem vorliegenden Entwurf Art. 22a B-VG und das (als Durchführungsgesetz gedachte) Informationsfreiheitsgesetz (IFG) in der

Form einer **Sammelnovelle** verabschiedet werden sollen, werden die in Aussicht gestellten Mitwirkungsrechte der Länder jedoch – mangels entsprechender legislativer Vorkehrungen – bei der erstmaligen Erlassung des IFG wohl noch nicht anwendbar sein.

Inhaltlich sind für den Bereich der Gesetzgebung folgende Punkte hervorzuheben (Zitate beziehen sich jeweils auf im Begutachtungsentwurf vorgeschlagene Regelungen):

1. Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse in einem Informationsregister

Die Organe der Gesetzgebung (auch die Landtage, Landesrechnungshöfe und Landesvolksanwaltschaften) haben **Informationen von allgemeinem Interesse** künftig gemäß **Art. 22a Abs. 1 B-VG** – ebenso wie die Organe der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit – in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise **zu veröffentlichen**, soweit diese nicht gemäß Art. 22a Abs. 2 B-VG geheim zu halten sind. Der Begriff der „Information“ und die Wendung „Information von allgemeinem Interesse“ sind dabei nach den in § 2 IFG enthaltenen Definitionen und den Erläuterungen dazu sehr weit zu verstehen. § 4 Abs. 2 IFG konkretisiert diese (für alle Staatsorgane, nicht nur für die Gesetzgebung) völlig neue proaktive Veröffentlichungspflicht – im Rang einer Verfassungsbestimmung – schließlich noch dahingehend, dass der Zugang zu den von Art. 22a Abs.1 B-VG betroffenen Informationen **im Wege eines zentralen elektronischen Registers („Informationsregister“)** zu ermöglichen ist.

2. Durchführungsvorschriften zum Informationsregister

Die näheren Bestimmungen über dieses Informationsregister (www.data.gv.at) sollen dabei – so sieht es § 4 Abs. 2 IFG verfassungsrechtlich zwingend vor – **„durch Bundesgesetz“** getroffen werden. Von Mitwirkungsrechten der Länder, wie sie Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG für das Informationsfreiheitsgesetz als solches verheißt, ist in diesem Zusammenhang keine Rede mehr; die Landtage haben somit weder unmittelbar noch mittelbar (im Wege der ihnen verantwortlichen Landesregierung) die Möglichkeit, ihre Sichtweise einzubringen. Damit aber nicht genug: Die **Festlegung der näheren technischen Voraussetzungen** für das Informationsregister (und somit ua auch der Modalitäten der Datenbereitstellung für das Informationsregister) wird in § 4 Abs. 3 IFG einer gemeinsamen **Verordnung der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und des Bundeskanzlers** vorbehalten und damit Exekutivorganen des Bundes überantwortet. Den Ländern ist gemäß Abs. 4 dieser Bestimmung zwar Ge-

legenheit zu geben, an der Vorbereitung einer solchen Verordnung mitzuwirken; ein Zustimmungswort – wie in Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG – ist allerdings nicht vorgesehen.

3. Recht auf Zugang zu Informationen

In Weiterentwicklung der Auskunftspflicht, die schon bisher in Art. 20 Abs. 4 B-VG vorgesehen ist, dort aber ausschließlich der Verwaltung – einschließlich der Parlamentsverwaltung – zur Pflicht gemacht wird, soll nun in **Art. 22a Abs. 2 B-VG** ein **Recht auf Zugang zu Informationen** (im Sinne der Begriffsdefinition des § 2 Abs. 1 IFG) geschaffen werden, das – in gleicher Weise wie die proaktive Informationspflicht nach Abs. 1 dieser Bestimmung – **auch gegenüber den Organen der Gesetzgebung** (aber auch gegenüber den Organen der Gerichtsbarkeit) besteht. Der Zugang kann nur dann **verweigert** werden, wenn die Geheimhaltung der Informationen

- aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen,
 - im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
 - zur Vorbereitung einer Entscheidung,
 - zur Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder
 - zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen
- erforderlich und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist.

4. Durchsetzung des Rechts auf Informationszugang

Was das **Verfahren** zur Geltendmachung des Rechts auf Informationszugang betrifft, sind nähere Regelungen insbesondere im 3. Abschnitt des IFG, dh in den §§ 7ff dieses Gesetzes (vgl. aber auch die §§ 13 und 14 IFG über die Vorgangsweise bei Geltendmachung des Rechts gegenüber nicht hoheitlich tätigen Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen), enthalten. Beispielsweise ist vorgesehen, dass der Zugang zur Information grundsätzlich **ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen vier Wochen** nach Einlangen des Antrags beim zuständigen Organ zu gewähren ist (vgl. § 8 Abs. 1 IFG). Bei Zutreffen eines Geheimhaltungsgrundes ist dem Antragsteller binnen derselben Frist die Nichterteilung des Zugangs mitzuteilen (so § 8 Abs. 2 IFG). Klargestellt wird aber auch, dass der Zugang zur Information auch dann nicht zu erteilen ist, wenn der Antrag **offenbar missbräuchlich** erfolgt oder die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde

(vgl. dazu § 9 Abs. 3 IFG). Greift die Erteilung der Information in die Rechte eines anderen ein, ist dieser davor vom zuständigen Organ tunlichst zu hören (so § 10 IFG).

Will ein Antragsteller gegen die Nichterteilung der von ihm begehrten Information vorgehen, hat er zunächst per schriftlichem Antrag die Erlassung eines diesbezüglichen Bescheides zu begehren (so § 11 Abs. 1 IFG), gegen den er in der Folge Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben kann. Gemäß § 11 Abs. 2 IFG, für den der Rang einer Verfassungsbestimmung vorgesehen ist, soll allerdings **kein Bescheid** erlassen werden, wenn der Zugang zu Informationen „**über Angelegenheiten der Gesetzgebung**“ nicht erteilt wird. Unklar bleibt, ob es damit bei Informationsbegehren im Bereich der Gesetzgebung – anders als in Angelegenheiten der Parlamentsverwaltung – überhaupt keinen Rechtsschutz geben soll, was mit der Verheißung eines (subjektiven = durchsetzbaren) Rechts auf Informationszugang in einem gewissen Widerspruch stünde.

5. Vollzugszuständigkeit im Bereich der Gesetzgebung

In puncto **Zuständigkeit** zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse wie auch zur Gewährung des Informationszugangs nimmt **§ 3 Abs. 1 IFG** im Einleitungssatz zunächst zwar auf das Organ Bezug, zu dessen Wirkungsbereich die jeweilige Information gehört. Hinsichtlich von Informationen aus dem Wirkungsbereich der Organe der Gesetzgebung, ausgenommen von solchen aus dem Wirkungsbereich des Bundesrats, sollen dies nach § 3 Abs. 1 Z 1 IFG jedoch „für das jeweilige Organ“ der **Präsident des Nationalrats** bzw. die **Präsidenten der Landtage** sein, und zwar nicht nur in Angelegenheiten der Parlamentsverwaltung, in denen Art. 30 Abs. 6 B-VG explizit die monokratische Stellung des Nationalratspräsidenten als oberstes Verwaltungsorgan anerkennt, sondern auch darüber hinaus. Für den Wirkungsbereich des Bundesrats soll mittels Verfassungsbestimmung in § 3 Abs. 2 IFG dem **Vorsitzenden des Bundesrats** eine korrespondierende Zuständigkeit eingeräumt werden, wenn auch (wohl als Folge eines Redaktionsversehens) bloß „zur Gewährung von Zugang zu Informationen“, was im Wording des IFG (vgl. insbesondere den Unterschied zu Abs. 1 dieser Bestimmung) einer Beschränkung auf das Recht auf Informationszugang gleichkommt. Im Ergebnis bedeutet dies – konsequent zu Ende gedacht – nicht weniger, als dass der Präsident des Nationalrats, die Landtagspräsidenten und der Vorsitzende des Bundesrats jeweils **monokratisch** auch darüber zu entscheiden haben werden, ob Informationen aus dem jeweiligen Plenum, aus den Ausschüssen (einschließlich von Untersuchungsausschüssen) oder von einzelnen Abgeordneten (zB Anträge in den Ausschüssen) zu veröffent-

lichen bzw. – im Rahmen des Rechts auf Informationszugang – an Antragsteller weiterzugeben sind.

6. Kompetenzen der Datenschutzbehörde

Begleitet werden die informationspflichtigen Organe (auch jene der Gesetzgebung) bei der Ausübung ihrer Kompetenzen nach Art. 22a B-VG und dem IFG durch die **Datenschutzbehörde**. Mit einer (weiteren) Verfassungsbestimmung in § 15 Abs. 1 IFG ist vorgesehen, dass diese Behörde alle informationspflichtigen Organe **in datenschutzrechtlichen Belangen berät und unterstützt**. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung (für den allerdings keine Hebung in den Verfassungsrang vorgesehen ist) hat die Datenschutzbehörde darüber hinaus die Anwendung des IFG **begleitend zu evaluieren**.

7. Einfachgesetzliche Präzisierung der Geheimhaltungstatbestände

Wie bereits dargetan, stellt der vorliegende Begutachtungsentwurf sowohl die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse (durch den in Art. 22a Abs. 1 B-VG enthaltenen Verweis auf Abs. 2) als auch das Recht auf Informationszugang unter den **Vorbehalt des Nichtzutreffens der in Art. 22a Abs. 2 B-VG normierten Geheimhaltungstatbestände**. Die demnach grundsätzlich maßgeblichen, dem bestehenden Art. 20 Abs. 3 B-VG nachempfundenen Verschwiegenheitspflichten werden allerdings im einfachgesetzlichen Durchführungsrecht, namentlich in **§ 6 Abs. 1 IFG**, wiederholt und zum Teil präzisiert.

Der **parlamentarische Bereich** findet dabei lediglich im Kontext des verfassungsrechtlichen Geheimhaltungsgrundes „**zur Vorbereitung einer Entscheidung**“, der in § 6 Abs. 1 Z 5 IFG um das Attribut „unbeeinträchtigt“ ergänzt wird, explizite Erwähnung. Nicht zur Veröffentlichung bestimmt und nicht zugänglich zu machen sind Informationen demnach insbesondere auch, soweit und solange dies „im Interesse der Gesetzgebung, der im Bereich der Organe der Gesetzgebung offensichtlich im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats von Abgeordneten stehenden Verwaltungsangelegenheiten sowie der Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates bzw. des Landtages an der Vollziehung“ „nach Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen erforderlich und verhältnismäßig und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“ (so § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c IFG). Im Vergleich zu den anderen Konkretisierungen des gegenständlichen Geheimhaltungstatbestandes (vgl. insbesondere § 6 Abs. 1 Z 5 lit. a IFG für – schlechthin – Handlungen der obersten Verwaltungsorgane, deren unbeeinträchtigte rechtmäßige Willensbildung

oder die unmittelbare Vorbereitung dieser Willensbildung) ist dieser Tatbestand **ausgesprochen kryptisch formuliert** und fordert Streitigkeiten über seine Auslegung und Reichweite geradezu heraus. Besonders restriktiv gefasst scheint die gegenständliche Regelung dabei vor allem in Bezug auf die **Parlamentsverwaltung**, wird doch für Verwaltungsangelegenheiten im Bereich der Organe der Gesetzgebung ein offensichtlicher Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats von Abgeordneten verlangt (was immer dies im Einzelnen auch bedeuten mag). Dass hierdurch nicht nur eine signifikante **Ungleichbehandlung** mit der Entscheidungsfindung der „traditionellen“ obersten Verwaltungsorgane geschaffen wird, sondern das einfache Gesetzesrecht (über die Ergänzung des schon in Art. 22a Abs.2 B-VG verankerten Erforderlichkeitskriteriums durch eine explizite Bezugnahme auf das Verhältnismäßigkeitsgebot hinaus) auch deutlich **hinter den Vorgaben des verfassungsrechtlichen Grundtatbestandes zurückbleibt**, liegt auf der Hand.

Mit Art. 22a B-VG in der Fassung des vorliegenden Begutachtungsentwurfs ist dieser Unterschied indes sehr wohl vereinbar, enthält Abs. 2 dieser Bestimmung doch eine **Öffnungsklausel**, die eine **Abschwächung** [nicht aber auch eine Ausdehnung (so ausdrücklich Seite 3 der Erläuterungen: arg „wiederholt oder konkretisiert, aber nicht erweitert“)] der Geheimhaltungsgründe durch die einfache Gesetzgebung *expressis verbis* gestattet. Die gerade angesprochene **Einseitigkeit der Öffnungsklausel** gilt naturgemäß auch insoweit, als Regelungen zum Geheimhaltungsbereich nicht im IFG selbst, sondern durch die für eine bestimmte Angelegenheit jeweils zuständige **Materiengesetzgebung** erlassen werden [zur Möglichkeit materienspezifischer Regelungen siehe neuerlich Seite 3 der Erläuterungen: arg „in (einfachen) Bundes- und Landesgesetzen (Materiengesetzen)“]. Damit steht es aber auch der Landesgesetzgebung in ihrem Kompetenzbereich lediglich zu, ein „**Mehr**“ an Informationszugang zu erlauben; materienspezifische **Einschränkungen** wären, auch wenn es sachliche Gründe dafür geben mag, mit den Vorgaben der Bundesverfassung unvereinbar.

8. Änderungen betreffend das parlamentarische Interpellationsrecht

Interessant scheint im Vergleich dazu die im vorliegenden Begutachtungsentwurf vorgeschlagene Neuerung im Bereich des parlamentarischen Interpellationsrechts. In Art. 52 B-VG soll diesbezüglich ein neuer Abs. 3a mit folgendem Wortlaut eingefügt werden: *„(3a) Dies gilt nicht für Auskünfte, deren Geheimhaltung aus den in Art. 22a Abs. 2 genannten Gründen erforderlich ist.“*

In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt, dass die geltende Rechtslage im Rahmen des parlamentarischen Interpellationsrechts fortgeschrieben werden soll. Damit dürfte gemeint sein, dass Mitglieder der Bundesregierung nach der derzeit geltenden Rechtslage bei der Beantwortung von parlamentarischen Anfragen auch Amtsgeheimnis und Datenschutz einwenden können und die Tatbestände in Art. 22a Abs. 2 B-VG ähnlich den Geheimhaltungstatbeständen betreffend die Amtsverschwiegenheit (Art. 20 Abs. 3 B-VG) formuliert sind.

Würde der vorgeschlagene neue Absatz Gesetz, wären damit Nationalrat und Bundesrat bzw. deren Mitglieder im Hinblick auf die Kontrollrechte gemäß Art. 52 B-VG mitunter schlechter gestellt als beliebige Privatpersonen im Rahmen der Ausübung ihres Rechts auf Zugang zu Informationen gemäß Art. 22a Abs. 2 B-VG. Während diese Bestimmung den zuvor beschriebenen Gesetzesvorbehalt enthält, der eine einfachgesetzliche Lockerung der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Verschwiegenheitspflichten zulässt, und von der dadurch eröffneten Möglichkeit im IFG offenbar zumindest teilweise schon Gebrauch gemacht werden soll, fehlt in Art. 52 Abs. 3a B-VG nämlich eine vergleichbare Öffnungsklausel. Konsequenz zu Ende gedacht, könnte dies zur Folge haben, dass Kontroll- und Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, die eine Kernfunktion der Gesetzgebung darstellen, tendenziell auf einen außerparlamentarischen Prozess verlagert werden, was sicher nicht zur Stärkung der Parlamente beiträgt.

III. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bewertung

Den Organen der Gesetzgebung kommt im Zusammenhang mit der **Realisierung des Demokratiekonzepts der österreichischen Bundesverfassung** besondere Bedeutung zu. In Anbetracht der unmittelbaren demokratischen Legitimation ihrer Abgeordneten sind es der Nationalrat und die Landtage, in deren Zusammensetzung sich der politische Wille der wahlberechtigten Bevölkerung unmittelbar manifestiert. Durch die von den Parlamenten verabschiedeten **Gesetze** steuern sie das Verhalten der anderen Staatsteilgewalten, wobei nach dem in Österreich besonders strikt gehandhabten **Legalitätsprinzip** hoheitliches Vollzugshandeln an den bestehenden Gesetzen nicht nur seine Grenze findet, sondern sogar einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung bedarf. In Verbindung mit der den Parlamenten übertragenen demokratischen **Kontrolle** der obersten Verwaltungsorgane wird dadurch sichergestellt, dass auch die – grundsätzlich nicht direkt von den Bürgerinnen und Bürgern bestellte – Vollziehung vom Volkswillen getragen und insoweit demokratisch legitimiert ist.

Auch wenn die österreichische Bundesverfassung keinen allgemeinen bzw. als solchen ausdrücklich formulierten Grundsatz der Trennung der drei Staatsteilgewalten kennt, sondern ein differenziertes Konzept wechselseitiger Abhängigkeiten, Beschränkungen und Kontrollen zwischen den obersten Staatsorganen vorsieht, ist es doch unverkennbar die **Gesetzgebung**, die nach der Systementscheidung des B-VG in der Trias der Staatsteilgewalten hierarchisch den beiden vollziehenden Staatsteilgewalten **übergeordnet** ist. Die österreichische Bundesverfassung **vermeidet** daher konsequent jegliche Regelung, die es der Vollziehung gestatten würde, auf die Gesetzgebung in einer Art und Weise Einfluss zu nehmen, die deren Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit – auch nur dem äußeren Anschein nach – beschränkt. Dieser Respekt vor der Volksvertretung und deren Handlungsfreiheit geht sogar so weit, dass das Handeln der Gesetzgebungsorgane im B-VG seinerzeit selbst von Haftungsfolgen für rechtswidriges Handeln (vgl. Art. 23 B-VG und die darin statuierte Ausnahme für legislatives Unrecht) und darauf bezogenen Rechtsschutzgarantien grundsätzlich freigestellt wurde. Nur aus zwingenden übergeordneten Gründen wurde punktuell davon abgerückt, etwa indem der VfGH zum Schutz der qualifizierten parlamentarischen Minderheit und deren Vetorechts gegen Änderungen der Verfassung die Kompetenz zur Überprüfung und Aufhebung von einfachen Gesetzen erhielt. Auch die (sehr eingeschränkte) Gewährung eines Gerichtszugangs bei (insbesondere grundrechtswidrigem) Fehlverhalten von Untersuchungsausschüssen des Nationalrats, die im Zuge der Neuordnung des parlamentarischen Enqueterechts des Bundes im Jahr 2015 erfolgt ist, hatte diesen punktuellen Ausnahmecharakter.

Im **föderalistischen Mehrebenenstaat**, für den unbestritten eine Gesetzgebung nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Länderebene durch von der Bevölkerung des jeweiligen Gliedstaats im Wege von Landtagswahlen legitimierte Landesparlamente kennzeichnend ist, tritt im Interesse der Realisierung des verfassungsrechtlichen Demokratiekonzepts neben diesen Aspekt der **horizontalen** Gewaltenteilung auch noch die Notwendigkeit einer **vertikalen** Abgrenzung **innerhalb der Staatsteilgewalt Gesetzgebung** für die jeweilige Ebene. Diese Forderung nach Autonomie gilt nicht nur für Nationalrat und Bundesrat, sondern auch die Landtage müssen ihre eigenen Angelegenheiten gleichermaßen unbeeinflusst vom Bundesparlament und dort getroffenen politischen Entscheidungen besorgen können.

Ihren normativen Niederschlag finden die vorstehenden Überlegungen zum **verfassungsrechtlichen Grundsatz der Parlamentsautonomie** für den **Bundesbereich** unter anderem in Art. 30 Abs. 2, Art. 37 Abs. 2 und Art. 42 Abs. 5 B-VG, wo Nationalrat und

Bundesrat die Kompetenz zuerkannt wird, die Führung ihrer „Geschäfte“ in – ohne Mitwirkung von dritter Seite zu erlassenden – Geschäftsordnungen autonom zu regeln. Dem dahinterstehenden Grundgedanken folgend, werden Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes traditionellerweise auch nicht per Regierungsvorlage, sondern immer nur „aus dem Nationalrat heraus“, dh in der Regel durch Initiativantrag, initiiert. Für die **Landtage** fehlen im B-VG zwar explizite vergleichbare Anordnungen. Dies allerdings keineswegs deshalb, weil damit ausgesagt werden sollte, dass auf Landesebene keine derartige Parlamentsautonomie besteht, sondern – im Gegenteil – gerade als Ausdruck des Respekts des Bundesverfassungsgesetzgebers vor der Autonomie der Landesgesetzgebung, für die das B-VG ohnehin für einen Bundesstaat im Übrigen schon überdurchschnittlich viele Vorgaben macht.

Dass zum Kernbereich der eigenen, „inneren“ Angelegenheiten der Parlamente jedenfalls auch deren Informationstätigkeit und -zugänge zählen, sollte nicht in Frage stehen. Dennoch findet der Grundsatz der Parlamentsautonomie im vorliegenden Entwurf für einen neuen Art. 22a B-VG und ein dazugehöriges Informationsfreiheitsgesetz (IFG) **keine hinreichende Beachtung:**

1. Wie bereits in Abschnitt II. ausführlich dargelegt wurde, obliegt die Erlassung von Durchführungsvorschriften zu den geplanten neuen Verfassungsbestimmungen gemäß Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG grundsätzlich der **einfachen Bundesgesetzgebung**, die dabei „**einheitliche**“ Regelungen zu treffen hat. Die Länder dürfen an der Vorbereitung diesbezüglicher Gesetzesvorhaben zwar mitwirken und können das Zustandekommen eines Bundesgesetzes durch Verweigerung der Zustimmung (im Verfahren gemäß Art. 42a B-VG) auch verhindern. Nach geltender Rechtslage läuft das Zustimmungs- bzw. Einspruchsverfahren jedoch federführend über die Landesregierungen und nicht unmittelbar über die Landtage, und – was noch viel schwerer wiegt – kann in diesem Verfahren (wegen des Einheitlichkeitsgebots) jedenfalls keine landesspezifische und schon gar keine landtagsspezifische Regelung erzwungen werden.

Im Hinblick darauf, dass **wegen des Gesetzesvorbehalts zu den Geheimhaltungsgründen** nicht nur formale Aspekte, sondern **auch die inhaltliche Reichweite der neuen Informationspflichten** ganz maßgeblich durch das einfachgesetzliche Informationsfreiheitsrecht mitbestimmt werden sollen, kommt dem geschilderten Aspekt besondere Bedeutung zu. Die gerade für den Bereich der Gesetzgebung legislativ missglückte und Auslegungsschwierigkeiten geradezu provozierende Fassung des

vorgeschlagenen § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c IFG trägt sicher auch nicht zur Beruhigung bei, sondern fördert die diesbezügliche Skepsis eher noch.

2. Was die näheren Bestimmungen über das **Informationsregister** anlangt, in dem der (in Art. 22a Abs. 1 B-VG normierte) Zugang zu Informationen von allgemeinem Interesse zwingend zu ermöglichen ist, werden die Länder **von der Mitwirkung an der Gesetzgebung überhaupt ausgeschlossen**. Die dies zum Ausdruck bringende verfassungsrechtliche lex fugitiva in § 4 Abs. 2 IFG ist nicht nur – wegen der in das einfache Gesetzesrecht verlagerten Abweichung vom Sonderkompetenztatbestand des Art. 22a Abs. 4 B-VG – aus systematischen Gründen kritisch zu sehen, sondern stellt für die Länder eine substantielle Benachteiligung und insoweit ein erhebliches (vor allem auch finanzielles) Risiko dar, hat die konkrete (technische) Ausgestaltung des Registers doch ganz erhebliche Auswirkungen auf den Aufwand, der mit der Zurverfügungstellung von Informationen für dieses Register verbunden sein wird.
3. Dass den Ländern – in einer weiteren, aus systematischen Gründen abzulehnenden verfassungsrechtlichen lex fugitiva, nämlich § 4 Abs. 4 IFG – die Möglichkeit eingeräumt werden soll, **an der Vorbereitung einer Verordnung gemäß § 4 Abs. 3 IFG mitzuwirken**, in der die „**näheren technischen Voraussetzungen**“ für das Informationsregister festzulegen sind, vermag diese Bedenken – nicht nur wegen des (im Vergleich zu Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG systemwidrigen) Fehlens einer echten **Mitentscheidungskompetenz** – nicht zu zerstreuen. Im Gegenteil: Die diesbezügliche Verordnungsermächtigung führt dazu, dass den Gesetzgebungsorganen insgesamt (also auch jenen des Bundes) die näheren Modalitäten zur Informationsbeurteilung, -aufbereitung und -bereitstellung **seitens der Exekutive** vorgegeben werden und diese es damit letztlich in der Hand hat, den parlamentarischen Prozess mit Aufwendungen (zB durch Vorschreibung bestimmter Formate) zu belasten, die mit den in den Parlamenten vorhandenen (im Vergleich zu den obersten Verwaltungsorganen traditionell ohnehin eher eng bemessenen) Ressourcen nicht bewältigt werden können bzw. zu Verwerfungen in den parlamentarischen Abläufen führen. Im Lichte der eingangs geschilderten Gewaltenteilungskonzeption des B-VG scheint dies – ungeachtet der Frage nach der Vereinbarkeit einer solchen Anordnung mit Art. 44 Abs. 3 B-VG – grundsätzlichen Systemüberlegungen der Bundesverfassung zuwiderzulaufen und sollte davon jedenfalls Abstand genommen werden.
4. Gleiches gilt auch für die in § 15 Abs. 1 IFG (verfassungsgesetzlich) vorgesehene **Beratungs- und Unterstützungskompetenz** und die in § 15 Abs. 2 IFG (bloß

einfachgesetzlich) verankerte **Evaluierungspflicht** der **Datenschutzbehörde**. Auch bei dieser Sonderbehörde handelt es sich um ein – wenn auch mit besonderen Unabhängigkeitsgarantien ausgestattetes – Verwaltungsorgan, das der Gesetzgebung aus demokratiepolitischen Gründen nachgeordnet bleiben sollte. Auch wenn die geschilderten Befugnisse der Datenschutzbehörde keine formelle Anordnungs-kompetenz gegenüber den informationspflichtigen Organen verleihen, sind „Beratungen“ und insbesondere „Evaluierungen“, nicht zuletzt in Verbindung mit einer Mobilisierung der öffentlichen Meinung, für die Evaluierungsergebnisse ja nach dem letzten Satz von § 15 Abs. 2 IFG *expressis verbis* bestimmt sind, doch geeignet, tendenziell entsprechenden Druck aufzubauen und so die parlamentarische Unabhängigkeit faktisch zu beeinträchtigen; vom äußeren Anschein, den es in dieser Beziehung nach den vorstehenden Überlegungen ebenfalls zu vermeiden gilt, ganz zu schweigen.

5. Mit dem Grundsatz der Parlamentsautonomie inkompatibel scheint aber auch die **Monokratisierung der informationsfreiheitsrechtlichen Entscheidungskompetenzen** beim Präsidenten des Nationalrats, den Landtagspräsidenten sowie beim Vorsitzenden des Bundesrats im Vorschlag für § 3 Abs. 1 Z 1 IFG und (einen wiederum als verfassungsrechtliche *lex fugitiva* vorgesehenen) § 3 Abs. 2 IFG. Jenseits der Parlamentsverwaltung sollte aus demokratiepolitischen Überlegungen heraus zumindest grundsätzlich auch die Entscheidung über die Weitergabe/Veröffentlichung von Informationen oder deren Geheimhaltung durch jenes Gremium getroffen werden, in dem diese Informationen entstanden sind.

Hinzu kommt, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf auch in sonstiger Hinsicht erhebliche Bedenken aufwirft. Zu nennen ist in dieser Hinsicht insbesondere die **völlig unzureichende Harmonisierung mit geltenden Rechtsvorschriften**, die den Umgang von Organen der Gesetzgebung mit Informationen zum Gegenstand haben. Dies betrifft etwa (vom Anwendungsbereich her speziellere) Regelungen betreffend die Veröffentlichung von Informationen im Bezügerecht (zB die Offenlegungspflichten gemäß § 9 des BVG über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre), im Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz, im Bundeshaushaltsgesetz 2013 (vgl. etwa § 17), im Parteiengesetz 2012, im Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz sowie in zahlreichen Rechtsvorschriften für parlamentarische Hilfsorgane, etwa in den (Landes-) Rechnungshofgesetzen. Aber auch die bestehenden allgemeinen Bestimmungen über die Zugänglichmachung von Informationen aus dem parlamentarischen Prozess, insbesondere auch jene in den Landesverfassungen und Geschäftsordnungen der Landtage,

die aufgrund der Verfassungsautonomie der Länder im Detail voneinander abweichen (können), bleiben unberücksichtigt. Selbst wenn mit der Gesetzgebung des vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Informationsfreiheitsrechts keine unmittelbare Notwendigkeit zur Änderung der genannten landesrechtlichen Bestimmungen verbunden wäre, würde sich dadurch doch tendenziell der faktische Druck auf Vereinheitlichungen und eine Nivellierung des Rechtsbestands erhöhen, was der Verfassungsautonomie der Länder zuwiderliefe. Völlig unverständlich ist vor allem aber auch, dass das bestehende Informationsordnungsgesetz (InfOG), das regelt, wie mit schutzbedürftigen Informationen im Bereich des Parlaments umzugehen ist, und die dazu erlassene Informationsverordnung (InfoV) im vorliegenden Begutachtungsentwurf völlig außer Acht gelassen werden.

Umgekehrt sind **keine zwingenden – und schon gar keine (verfassungs-)rechtlichen – Gründe** ersichtlich, die für eine vollständige, dh über die Parlamentsverwaltung hinausgehende Miteinbeziehung der Organe der Gesetzgebung in das geplante neue Informationsfreiheitsrecht sprechen. Das mögliche Argument einer „Einheitlichkeit“ des Informationszugangs kann dabei schon aufgrund der nicht vergleichbaren Systeme von Gesetzgebung und Verwaltung von vornherein nicht ins Treffen geführt werden, weil gerade die verschiedenen Spezialregelungen, aber auch die spezifischen Rechte der Parlamente gegenüber der von ihnen kontrollierten Verwaltung Unterschiede erfordern (vgl. etwa die in § 11 Abs. 2 IFG vorgesehene Ausnahme für den Bereich der Gesetzgebung hinsichtlich des Rechtsschutzsystems).

Ebenso wenig ist ersichtlich, dass aus **rechtspolitischer** Sicht ein besonderer Bedarf an einer Neuregelung des Umgangs mit Informationen im parlamentarischen Bereich bestünde. Der Sicherstellung von Transparenz und einem offenen Informationszugang kommt zwar selbstredend gerade im Gesetzgebungsverfahren zur Sicherstellung der demokratischen Legitimation, aber auch im Hinblick auf die Möglichkeiten der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am Gesetzgebungsverfahren, besondere Bedeutung zu. Der Zugang zu Informationen, die bei Organen der Gesetzgebung vorhanden sind, ist jedoch **schon derzeit umfassend gewährleistet** und besteht auch faktisch in einer – zum Teil über die im Entwurf vorgeschlagenen Regelungen hinausgehenden – Art und Weise. Abgesehen von den verfassungsgesetzlich verankerten Garantien der Öffentlichkeit von Sitzungen enthalten eine ganze Reihe von (zum Teil auch verfassungsgesetzlich verankerten) Rechtsvorschriften Regelungen, die die Transparenz des Handelns der Organe der Gesetzgebung sicherstellen. Nur beispielsweise sei auf die verschiedenen Formen der Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung und vergleichbarer Instrumente

sowie auf die allgemeine Praxis in den (Landes-)Parlamenten verwiesen, die über ihre öffentlich zugänglichen Informationssysteme alle relevanten Informationen zur Verfügung stellen. Ganz in diesem Sinne zeigt etwa auch die gerade erst verabschiedete Novelle zum Geschäftsordnungsgesetz 1975 (vgl. das BG BGBl I 2021/63 und dort insbesondere den neu eingefügten § 23b leg. cit., dessen Abs. 1 zufolge Vorlagen der Bundesregierung sowie Selbständige Anträge von Abgeordneten oder Ausschüssen auf Erlassung von Gesetzen, Gesetzesanträge des Bundesrats und Volksbegehren auf der Website des Parlaments zu veröffentlichen sind und während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens dazu Stellungnahmen abgegeben werden können, die grundsätzlich ebenso zu veröffentlichen sind), dass sich die Parlamente sehr wohl ihrer Verantwortung bewusst und in der Lage sind, selbständig Regelungen zur Sicherstellung der nötigen Transparenz zu schaffen und diese unter Durchführung einer alle Aspekte berücksichtigenden Verhältnismäßigkeitsprüfung auch umzusetzen.

Verfassungsrechtlich abgesichert ist die bestehende parlamentarische Praxis, wie auch die aktuelle Entscheidung VfGH 4.3.2021, E 4037/2020, zeigt, schon durch das **Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit**, das nach der Judikatur in bestimmtem Rahmen einen **Zugang zu Informationen** voraussetzt. Zwar hat der VfGH damit kein allgemeines (verfassungsgesetzlich gewährleistet) Recht auf Zugang zu Informationen anerkannt, sondern stellt – dem EGMR folgend – auf eine Reihe von Kriterien ab, die (kumulativ) gegeben sein müssen, damit ein Zugangsrecht besteht. Wesentlich ist dabei vor allem

- der Zweck des Informationsansuchens (geht es um Vorbereitungen für journalistische Aktivitäten oder zumindest für das Schaffen einer öffentlichen Debatte),
- ob der Zugang tatsächlich notwendig ist, um das Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit (hier relevant die „Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten“) auszuüben, und
- ob die Informationen, Daten oder Dokumente, hinsichtlich derer Zugang begehrt wird, einen „public interest“-Test bestehen (zB für Transparenz über die Art und Weise der Führung von Amtsgeschäften sorgen oder für die Gesellschaft als Ganzes interessant sind), weiters
- welche Rolle der Person zukommt, die Zugang begehrt (insbesondere eine „watchdog“-Rolle wie sie Medien oder NGOs zukommt), und schließlich
- ob die Informationen bereit und verfügbar sind.

Genau diese Punkte und Abwägungen sind es auch, die für den gesamten Bereich der Tätigkeit parlamentarischer Organe herangezogen werden können und schon derzeit herangezogen werden.

Eine Gesamtschau der vorstehenden Überlegungen führt jedenfalls zu folgendem Fazit:

Die Kompetenz zur Regelung des Informationszugangs in Angelegenheiten der Organe der Gesetzgebung, die über den – schon bisher von der Auskunftspflicht umfassten – Bereich der sog. „Parlamentsverwaltung“ hinausgehen, sollte in der autonomen Gestaltung der jeweiligen Parlamente verbleiben. (Nur) Diese Vorgangsweise ermöglicht auch die adäquate und je systemkonforme Berücksichtigung bisher bestehender Räume der Nicht-Öffentlichkeit in der für das jeweilige Parlament bestehenden Gesamtsystematik. Dies scheint deswegen unabdingbar, weil es – gerade auch in parlamentarischen Entscheidungsprozessen – immer Räume der Nicht-Öffentlichkeit gibt und geben muss, in denen Entscheidungen nicht-öffentlich diskutiert und vorbereitet werden. Wird dieser Raum nicht in einer formellen Struktur durch nicht-öffentliche Sitzungen abgesteckt, besteht die substantielle Gefahr, dass der eigentliche Entscheidungsprozess in nicht-öffentliche informelle Räume vorverlagert wird. Im Ergebnis wäre damit aber für die Transparenz nichts gewonnen.

IV. Rechtsvergleichende Perspektive

Dieses Ergebnis bzw. die Forderung, die Gesetzgebung in diesem engeren, die Parlamentsverwaltung nicht umfassenden Sinn zumindest hinsichtlich der näheren Detailregelungen vom einheitlichen Informationsfreiheitsrecht auszunehmen und die Kompetenz zur näheren Regelung in der Autonomie der jeweiligen Parlamente zu belassen, wird auch durch einen kurzen **rechtsvergleichenden Ausblick** bestätigt, der zeigt, dass eine derartige Unterstellung der Gesetzgebung – soweit ersichtlich – auch in keinem anderen ausländischen Rechtssystem liberal-demokratischen Zuschnitts vorgesehen ist, ohne dass die Regelung der detaillierten Modalitäten in der Autonomie der einzelnen Organe der Gesetzgebung der verschiedenen Ebenen (als Bundes- und Landesparlamente) verbliebe.

Für den Rechtsraum des Europarats ist in diesem Zusammenhang die – von Österreich bislang nicht unterzeichnete – **Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Tromsø-Konvention) vom 18. Juni 2009**, Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18.06.2009, Council of Europe Treaty Series (CETS), Nr. 205 (vgl. <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on->

[treaties/-/conventions/rms/0900001680084826](#)) von Interesse, die mit den Begriffsbestimmungen ihres Art. 1 Abs. 2 lit. a.i Z 2 Organe der Gesetzgebung ausdrücklich aus ihrem Anwendungsbereich ausnimmt, soweit diese nicht Verwaltungsaufgaben erledigen („*legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law*“). Dass Litauen, die Ukraine und Ungarn entsprechend Artikel 1 Abs. 2 lit. a.ii Z 1 zur Konvention eine Erklärung abgegeben haben, nach der die Organe der Gesetzgebung für ihren Bereich insgesamt unter die Konvention fallen, ändert nichts am Gesamtbefund.

Aus einzelstaatlicher Sicht sei an dieser Stelle nur beispielhaft auf die **deutsche Rechtslage** nach dem dortigen **Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)** verwiesen (auf die vergleichbare Rechtslage in den deutschen Bundesländern, die entsprechende Informations- bzw. Transparenzgesetze erlassen haben, braucht hier nicht weiter eingegangen werden). Zu diesem Gesetz wird geradezu selbstverständlich davon ausgegangen, dass „der Deutsche Bundestag verfassungsrechtlich als ein 'besonderes Organ der Gesetzgebung' iS von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG [fungiert]. Dass der Bundestag in Bezug auf seine Gesetzgebungstätigkeit nach § 1 Abs. 1 S. 2 nicht informationspflichtig ist, liegt damit auf der Hand“ [so *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz² (2016) Rn. 192]. Es gelten aber auch darüberhinausgehende „parlamentarische Angelegenheiten“ als vom IFG ausgenommen; die Erläuterungen zum Gesetzentwurf (Drs. 15/4493 vom 14.12.2004, 8) führen in diesem Zusammenhang als Beispiele (arg: „insbesondere“) an: „Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten –, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen“. Die gegenständliche Ausnahme umfasst zudem unstreitig auch die Mandatsausübung einzelner Abgeordneter. Somit sind das Mandat eines Abgeordneten und die damit verknüpften Verhaltensweisen gegenüber Informationszugangsbegehren, die nach § 1 Abs. 1 IFG geltend gemacht werden, ebenso geschützt wie die Tätigkeit in Ausschüssen und Fraktionen (vgl. dazu *Schoch*, IFG Rn. 193 ff).

Für die **Europäische Union** ist in puncto Informationszugang zunächst **Art. 15 Abs. 3 AEUV** maßgeblich, der jeder Unionsbürgerin und jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente ver-

wendeten Träger, aber vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind, verbrieft. Durch **Art. 42 der EU-Grundrechte-Charta** wird – nahezu wortgleich – ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, garantiert. In der sog. „**Transparenz-Verordnung**“ [Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission] wurden in Konkretisierung dieser primärrechtlichen Vorgaben die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen dieses Rechts festgelegt [vgl. dazu für viele *Pürgy*, Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung (2020) 428ff, mit ausführlichen Hinweisen zur Judikatur).

Das **Europäische Parlament** legte im Einklang mit Art. 15 Abs. 3 Unterabsatz 3 AEUV und nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 durch **Beschluss des Präsidiums vom 28. November 2001** (ABl. Nr. C 216 vom 22.7.2011, S 19) interne Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu den das Gesetzgebungsverfahren betreffenden Dokumenten fest. Darin wird bestimmt, wer für die Überwachung der Aufnahme von Dokumenten in das öffentliche Register zuständig ist und wie Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Organs bearbeitet werden. Aus den dort enthaltenen Erwägungsgründen ist auch abzuleiten, dass diese Regelungen keinen Einfluss auf privilegierte Rechte auf Informationszugang für die Mitglieder des Parlaments und anderer Organe haben, wie sie etwa in der Geschäftsordnung des Parlaments oder der Haushaltsordnung garantiert sind. Das Regelungssystem respektiert damit die Autonomie des Parlaments und sieht keinerlei Ingerenz anderer Organe im Zusammenhang mit dem im AEUV verankerten Informationszugang vor.

Nur hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die sog. „**Public-Sector-Information-Richtlinie**“ [RL 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (kurz: PSI-RL)]. Sie enthält einen Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind. Besagte Richtlinie wurde im Landesrecht etwa durch das Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz umgesetzt. Die dort verankerten Regelungen über die Informationsweiterverwendung einschließlich der Herstellung der gewünschten Transparenz betreffen auch die Landtage und regeln deren Vorgehen in einer deren beson-

dere Stellung adäquat und sonstige für sie maßgebliche Rechtsvorschriften berücksichtigenden Art und Weise.

V. Zum Mehraufwand bei Gesetzwerdung des Begutachtungsentwurfs

Ein wesentlicher Aspekt aller neuen gesetzlichen Regelungen ist immer auch deren **verwaltungsökonomische Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit**. Abgesehen davon, dass dem vorliegenden Begutachtungsentwurf Details zur Umsetzung nur in Ansätzen zu entnehmen sind und weitere (zentrale) Regelungen einem – in der angedachten Sammelnovelle noch nicht enthaltenen – einfachen Bundesgesetz (vgl. § 4 Abs. 2 IFG) und einer Verordnung der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler (vgl. § 4 Abs. 4 IFG) überantwortet werden, ohne dass diese Regelungen derzeit vorliegen, scheint allein die Grundsystematik der vorgeschlagenen Regelungen auf eine **Mehrfachbearbeitung von Informationen** hinauszulaufen, was per se mit einem **Mehraufwand** verbunden ist. In diesem Zusammenhang wird zur Vermeidung von Wiederholungen etwa auf die Gemeinsame Länderstellungnahme zur grundlegenden Position der Länder zur Informationsfreiheit vom August 2020 (VSt-4700/43) sowie auf die entsprechenden (mehrfachen) Beschlüsse der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten hingewiesen.

Nicht unerheblicher Zusatzaufwand würde unter der Annahme, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf textgleich als Gesetz in Kraft tritt, jedenfalls auch daraus resultieren, dass im Vollzug künftig **zahlreiche weitere und teils schwierige Rechtsfragen** zu lösen wären, die nach geltendem Recht in dieser Dimension noch nicht auftreten und bis zur höchstgerichtlichen Klärung **Rechtsunsicherheit** und die **Gefahr einer signifikant erhöhten Anzahl von Rechtsstreitigkeiten** nach sich zögen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien etwa folgende Abgrenzungsfragen erwähnt:

1. Im Hinblick auf die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen wäre künftig für jede Information, die im Wirkungsbereich eines Gesetzgebungsorgans entsteht oder bei diesem einlangt, die Frage zu stellen und zu beantworten, ob es sich gemäß der Definition in § 2 Abs. 2 IFG um eine (veröffentlichungspflichtige) Information von allgemeinem Interesse handelt oder nicht. Dabei kann es durchaus sein, dass sich herausstellt, dass von diesem Begriff und damit von der Veröffentlichungspflicht auch Informationen erfasst sind, die nach derzeit geltender Rechtslage und parlamentarischer Praxis nicht veröffentlicht werden, wie beispielsweise Rechts-

gutachten, Präsidialsitzungsprotokolle, Amtliche Protokolle über Ausschusssitzungen etc.

2. Bejahendenfalls müsste – ebenso wie bei Einlangen eines Antrags auf Gewährung von Informationszugang – für jede Information entschieden werden, ob es der Veröffentlichung entgegenstehende Geheimhaltungspflichten iS von Art. 22a Abs. 2 B-VG iVm § 6 IFG gibt, und zwar selbst für Informationen, die nach bisheriger Praxis standardmäßig veröffentlicht werden. Im Lichte der – wie bereits dargetan – höchst unklaren Formulierung des parlamentspezifischen Geheimhaltungstatbestands in § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c IFG sind Auslegungsdebatten und Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung geradezu vorprogrammiert. Jedenfalls würde aber auch die den informationspflichtigen Organen in diesem Zusammenhang zur Aufgabe gemachte Interessenabwägung regelmäßig mit Prüfungen verbunden sein, die juristischen Sachverständigen bedingen; der in den Erläuterungen angesprochene „harm test“ wäre ebenso wie der dort verwiesene „public interest test“ mit durchaus komplexen und herausfordernden rechtlichen Erwägungen verbunden. Dass die Prüfung der Geheimhaltungstatbestände – wie in § 6 Abs. 2 IFG ausdrücklich vorgesehen ist – auch zum Ergebnis einer bloß teilweisen Veröffentlichungs- bzw. Herausgabepflicht (respektive einer Pflicht zur „Schwärzung“ der geheimhaltungsrelevanten Informationsteile) führen kann (vgl. dazu auch § 9 Abs. 2 IFG) und auch dies erhöhten Manipulationsaufwand bedingt, sei nur am Rande erwähnt.
3. Die (schwierige und in der Vergangenheit bereits höchstgerichtsanhängige) Frage nach der Zurechenbarkeit einer Information zur Parlamentsverwaltung oder zum Bereich der Gesetzgebung im engeren Sinn wäre zwar für den Umfang der Informationspflicht und des Rechts auf Informationszugang nicht länger relevant, deswegen aber keineswegs obsolet. Wie bereits näher ausgeführt, hätte die diesbezügliche Zuordnung nach der in § 11 Abs. 2 IFG vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen lex specialis im Zusammenhang mit Anträgen auf Informationszugang nämlich Auswirkungen auf die Form der Erledigung des Begehrens (Bescheid oder kein Bescheid) und damit auch auf den Rechtsschutz. Darüber hinaus wäre die Abgrenzung aber auch für die Zuständigkeit der Datenschutzbehörde zur Erledigung von Beschwerden gegen eine datenschutzwidrige Veröffentlichung oder Weitergabe von Informationen von Relevanz.
4. Hinzu käme die – nach geltender Rechtslage weitgehend irrelevante – Frage nach der Grenzziehung zwischen Informationen, die dem Gesetzgebungsorgan selbst

zuzurechnen sind, und solchen, bei denen es sich (noch) lediglich um solche der parlamentarischen Klubs bzw. Fraktionen oder einzelner Abgeordneter handelt und die daher wohl nicht der Informationspflicht nach den neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen unterliegen.

Bei alledem ist zu beachten, dass die beschriebenen Prüfungsvorgänge und Beurteilungen angesichts ihrer Komplexität nicht nur (juristischen) Sachverstand erfordern, sondern auch **Zeit** in Anspruch nehmen, die im parlamentarischen Verfahren mitunter nicht oder jedenfalls nicht in größerem Ausmaß zur Verfügung steht. Um nicht vertretbare Verzögerungen in den parlamentarischen Abläufen zu verhindern, wird sich bei Implementierung des vorliegenden Begutachtungsentwurfes eine Aufstockung von qualifizierten personellen Ressourcen insgesamt nicht vermeiden lassen, und zwar ungeachtet dessen, dass rechtsdogmatisch wohl davon auszugehen sein wird, dass das „Informationsverfahren“ grundsätzlich nicht zu den Erzeugungsbedingungen von Bundes- und Landesgesetzen zählen dürfte und daher Fehler oder Unterlassungen in dieser Hinsicht keinen Einfluss auf die Verfassungskonformität eines Gesetzes nach sich ziehen würden. (Freilich sollten die verschiedenen Regelungen des Entwurfs, die ja zum Teil auch als Verfassungsbestimmungen vorgesehen sind, auch vor diesem Hintergrund noch einmal im Detail hinterfragt werden.)

Als ressourcenrelevant erweist sich der vorliegende Begutachtungsentwurf darüber hinaus aber auch insoweit, als er im Falle seiner unveränderten Gesetzwerdung auch in **verfahrensrechtlicher** Hinsicht einiges an Vorkehrungen erforderlich machen würde. So müsste intern jedenfalls geklärt werden,

- wie das Zusammenspiel zwischen dem in § 3 Abs. 1 Z 1 und Abs. 2 IFG für zuständig und damit entscheidungsbefugt erklärten Präsidenten bzw. Vorsitzenden und dem Plenum bzw. den Ausschüssen (einschließlich von Untersuchungsausschüssen) funktioniert, in dem bzw. denen die weiterzugebenden bzw. zu veröffentlichenden Informationen entstanden sind, insbesondere ob die Mehrheit des Gremiums die monokratische Entscheidung zu beeinflussen vermag;
- wie mit Anträgen auf Informationszugang umzugehen ist, die sich ausdrücklich oder zumindest im Ergebnis an Klubs bzw. Fraktionen oder an einzelne Abgeordnete richten;
- welche Konsequenzen sich aus den neuen Informationspflichten für die Abfassung von Protokollen sämtlicher parlamentarischer Gremien, etwa auch in puncto der

Ausweisung geheimhaltungsrelevanter, insbesondere datenschutzrechtlich sensibler Teile ergeben; und

- wie die in § 10 IFG im Zusammenhang mit dem Recht auf Informationszugang vorgesehene grundsätzliche (arg „tunlichst“) Pflicht zur Anhörung jener Personen umzusetzen ist, in deren Rechte die Erteilung der Information eingreifen würde.

Durchaus vermeidbarer Mehraufwand dürfte sich schließlich auch noch daraus ergeben, dass der Begutachtungsentwurf keine Sonderbestimmungen über den Umgang mit Informationen enthält, die einem Organ der Gesetzgebung **von dritter Seite** zur Erfüllung seiner (insbesondere auch Kontroll-)Aufgaben übermittelt werden. Unklar bleibt etwa, ob der Umstand, dass bereits die übermittelnde Stelle zu den informationspflichtigen Stellen gehört, an der eigenen Zuständigkeit etwas ändert (mit der Konsequenz, dass der vorgeschlagene § 7 Abs. 3 IFG über die Pflicht zur Weiterleitung eines Antrags auf Informationszugang an die zuständige Stelle bzw. eine entsprechende Verweisung des Antragstellers zur Anwendung kommt) oder nicht. Wenn ja, wird es zu teils schwierigen Abgrenzungsfragen kommen, wo die jeweilige Information entstanden ist bzw. ihren Ursprung hat, insbesondere dann, wenn im Gesetzgebungsorgan (zB in einem Ausschuss) auf Basis der übermittelten Information zusätzliche Informationen generiert wurden. Wenn nein, ist es unvermeidlich, dass von den zuständigen Entscheidungsträgern im Gesetzgebungsorgan dieselben Beurteilungen und Manipulationen, die bereits bei der übermittelnden Stelle vorgenommen wurden, noch einmal wiederholt werden.

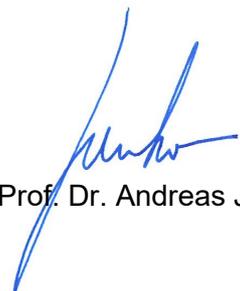
In diesem Zusammenhang wäre jedenfalls auch zu überlegen, bestimmte Dokumentenarten (Gruppen) vorzusehen, für die eine (vereinfachte) Prüfung vorgesehen werden könnte. Dies betrifft beispielsweise Berichte der Rechnungshöfe oder der Volksanwaltschaften, die ja schon von der einbringenden Stelle eingehend im Hinblick auf Geheimhaltungsnotwendigkeiten geprüft und anschließend veröffentlicht werden; sofern diese im parlamentarischen Verfahren dann unverändert wiederum veröffentlicht werden, sollte die (ursprüngliche) Prüfung grundsätzlich „durchwirken“.

In vergleichbaren Zusammenhängen wird sich in der Praxis aber wohl auch noch eine Reihe anderer Verbesserungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten ergeben, ohne dass damit das grundsätzliche Ziel der Transparenz und des einfachen Informationszugangs eingeschränkt würde. Gerade diese praktischen Gegebenheiten sprechen wiederum gegen eine zentrale Regelung und Handhabung und für eine autonome Rechtsetzung und Umsetzung im Verantwortungsbereich der jeweiligen (Landes-)Parlamente.

Insgesamt steht jedenfalls zu erwarten, dass es im Bereich der Parlamentsdirektion und der Landtagsdirektionen bei unveränderter Gesetzwerdung des Begutachtungsentwurfs zu einer deutlichen Mehrbelastung kommen würde. Die Oö. Landtagsdirektion hat mir in diesem Zusammenhang beispielsweise mitgeteilt, dass in ihrem Bereich in den Kalenderjahren 2018 bis 2020 im Jahresdurchschnitt 3.563 Eingangsstücke (wobei zB inhaltlich gleichlautende Anträge oder Petitionen als ein Eingangsstück gezählt werden) und 1.035 Ausgangsstücke angefallen sind, die potenziell Informationen nach dem geplanten neuen Informationsfreiheitsrecht enthalten. Bei einer (eher gering) geschätzten durchschnittlichen Seitenzahl von acht bis zehn Textseiten je Dokument wären das im Jahr rund 40.000 Seiten, also je Werktag rund 200 Dokumentenseiten, die einer (juristischen) Prüfung und einer Behandlung bzw. Zuordnung zu bestimmten Kategorien und Metadaten bedürften sowie eine technische Manipulation erforderlich machen würden. Die Oö. Landtagsdirektion geht in dieser Hinsicht nicht nur von der Notwendigkeit des Aufbaus einer eher komplexen Informationsinfrastruktur aus, die zusätzlich zu den derzeitigen Systemen betrieben werden muss und der ständigen Wartung bedarf, sondern nimmt – und zwar für ihren engeren Bereich (also ausgenommen etwa den Landesrechnungshof) – zusätzlichen Personalaufwand im Umfang von jedenfalls vier Vollbeschäftigungsäquivalenten (1,5 Jurist/in, 1,5 Assistenz, 1 technische Assistenz) an, was – unter Zugrundelegung des im vorigen Absatz genannten Dokumentenumfangs – nicht unplausibel scheint.

Zieht man ins Kalkül, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf in puncto Zugänglichkeit von Dokumenten aus dem parlamentarischen Prozess – soweit ersichtlich – keinen substantziellen Mehrwert gegenüber der geltenden Rechtslage und Praxis bringen dürfte, scheint auch vor dem Hintergrund dieses nicht unerheblichen Zusatzbedarfs an (insbesondere auch Personal-)Ressourcen ein nochmaliges Überdenken der Einbeziehung der Gesetzgebung im engeren Sinn in den Anwendungsbereich von Art. 22a B-VG und des geplanten Informationsfreiheitsgesetzes angezeigt.

Linz, 19. April 2021


Univ.-Prof. Dr. Andreas Janko