



Österreichische Liga für Menschenrechte

A-1060 Wien, Rahlgasse 1/26, Tel: +43 676 3609463

office@liga.or.at www.liga.or.at

ZVR: 054227376

An das
Bundeskanzleramt
BKA-V (Verfassungsdienst)

Per E-Mail: verfassungsdienst@bka.gv.at

und

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Sachbearbeiter:

RA MMag. Florian Horn

Mag. Markus Stemeseder

Wien, am 15.04.2021

**Zum Entwurf 95/ME XXVII. GP und GZ 2021-0.130.157,
Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz
1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein
Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden (Bundesgesetz über den Zugang zu
Informationen, Informationsfreiheitsgesetz – IFG)**

Sehr geehrter Damen und Herren!

Die Österreichische Liga für Menschenrechte bedankt sich für die Einladung zum oben genannten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Wir erlauben uns einige wichtige Punkte herauszugreifen und eine Verbesserung in diesen Bereichen anzuregen.

Positiv ist einleitend anzumerken, dass der Entwurf zweifellos beabsichtigt einen deutlichen Fortschritt zur bestehenden Rechtslage zu schaffen. Die Einführung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Informationen wird begrüßt. Nicht nur von innerstaatlichen Organisationen, sondern auch international ist die bisherige unbefriedigende Rechtslage wiederholt aufgefallen. Österreich befand sich zuletzt in diversen Reihungen durchwegs auf den letzten Stellen.¹ Einer effektiven Informationsfreiheit kann, wie

¹ vgl. Global Right to Information Rating, <https://www.rti-rating.org>.



im Entwurf vorgeschlagen, nur durch ein einheitliches Bundesgesetz, das ein formloses und kostenloses Informationsbegehren einräumt, entsprochen werden.

Umso mehr ist aber darauf zu achten, dass durch die Detailbestimmungen, dieses Vorhaben nicht nachhaltig untergraben wird.

Zu den Bestimmungen im Detail:

Zu Artikel 22a B-VG

Der vorgeschlagene Artikel 22a B-VG ist in der Ausgestaltung zweigeteilt. Einerseits werden alle staatlichen Behörden und Organe dazu verpflichtet, „Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen“ (Abs 1), und wird ein verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Zugang zu Informationen eingeräumt (Abs 2 erster Satz). Andererseits versucht er dieses Recht bereits auf der Verfassungsebene einzuschränken, indem eine Geheimhaltung bzw allenfalls Geheimhaltungspflicht aus (taxativ) aufgezählten Gründen normiert wird (Abs 2 zweiter Satz). Diese Gründe sind durchaus weitgehend, wie unten noch detaillierter ausgeführt wird.

Weniger zuvorkommend interpretiert würde das Informationsfreiheits-Paket dadurch nunmehr nicht nur für ein Fortbestehen, sondern für eine verfassungsrechtliche Verankerung des Amtsgeheimnisses sorgen. Dies ist nicht wünschenswert und würde der Intention des Gesetzesvorhabens widersprechen.

Wir empfehlen daher eine Umgestaltung des Art 22a Abs 2 B-VG. Das Recht auf Zugang zu Informationen sollte in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung unbeschränkt bestehen, aber einen Gesetzesvorbehalt für einen klar definierten Bereich vorsehen.

Zwar könnte aus der taxativen Aufzählung von Schutzgütern bereits auf einen materiellen Gesetzesvorbehalt geschlossen werden.² Dies ist aber unklar und es erscheint eben nicht garantiert, dass ein Eingriff „gesetzlich vorgesehen“ sein muss. Den Erläuterungen zufolge sollen die „verfassungsgesetzlichen Ausnahmetatbestände [...] in (einfachen) Bundes- und Landesgesetzen (Materiengesetzen) wiederholt oder konkretisiert, aber nicht erweitert werden [können].“³ Gleichzeitig soll die Formulierung „soweit [...] gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“ der einfachen Gesetzgebung erlauben, „die angeführten Geheimhaltungstatbestände – zu Gunsten einer höheren Transparenz – auch künftig in gewissem Umfang ein[zu]schränken, aber keinesfalls [zu] erweitern“.⁴ Zum anderen könnte die Formulierung „soweit [...] zur

² so *Fuchs*, Informationsfreiheit neu, ZVG 2020, 486, 490.

³ Erläuterungen, 3, was dem geltenden Recht entspricht.

⁴ Erläuterungen, 3.



Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich und gesetzlich nicht anders bestimmt ist“ allenfalls dahingehend verstanden werden, dass zusätzlich im Sinne eines formellen Gesetzesvorbehalts der einfachen Gesetzgebung weitreichende Möglichkeiten zur Beschränkung des Zugangs zur Information eingeräumt werden.

Die grundrechtliche Determinierungspflicht erfordert daher einen klar beschränkten Gesetzesvorbehalt. Das Festschreiben des Amtsgeheimnisses in neuer Form im Verfassungsrang ist zu verhindern.

Inhaltlich sind zudem zwei Ausnahmegründe problematisch: Informationen zur Vorbereitung einer Entscheidung und die Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens von der öffentlichen Hand. Es ist davon auszugehen, dass beinahe jede Information, die von einer Behörde gespeichert und verarbeitet wird, der Vorbereitung einer Entscheidung dient. Zudem ist gerade im Falle einer gegenwärtigen oder zukünftigen Außenwirkung über eine Entscheidung der Behörde ein erhöhtes und berechtigtes öffentliches Interesse an den Entscheidungsgrundlagen vorhanden. Auch das Entstehen eines wirtschaftlichen Schadens ist kein geeignetes Kriterium. Sollte die Informationsgewährung zur Aufdeckung von Missständen in der Verwaltung führen, so kann deren Sanierung natürlich Kosten verursachen und allenfalls die betroffenen Organe sogar in die Gefahr einer Amtshaftung bringen, das berechtigte öffentliche Interesse an der Information wird dadurch aber nicht geschmälert.

Die Österreichische Liga für Menschenrechte schlägt folgende Neufassung des Art 22a Abs 2 vor:

*„2) Jedermann hat gegenüber den Organen der Gesetzgebung, den Organen der Verwaltung samt den mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organen, den Organen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, dem Rechnungshof, den Landesrechnungshöfen, den Verwaltungsgerichten, dem Verwaltungsgerichtshof, dem Verfassungsgerichtshof, der Volksanwaltschaft und den von den Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffenen Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft das Recht auf Zugang zu Informationen. **Der Gesetzgeber kann Ausnahmen von diesem Recht vorsehen, die in einer demokratischen Gesellschaft Dies gilt nicht, soweit deren Geheimhaltung** aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen, im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, **in Gerichts- und Verwaltungsgerichtsverfahren zur Vorbereitung einer Entscheidung, zur Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers** oder zur Wahrung **sonstiger** überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich*



~~sind und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist.~~ Die gesetzlichen beruflichen Vertretungen sind in Bezug auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs nur gegenüber ihren Angehörigen informationspflichtig.“

Zu Artikel 52 Abs 3a B-VG

Das Interpellationsrecht ist ein wichtiges Minderheitenrecht der Abgeordneten des Bundesrates und des Nationalrates und stellt die Verantwortlichkeit der Bundesregierung sicher. Letztendlich kann die Verweigerung der Beantwortung der Fragen des Nationalrats Grund für ein Misstrauensvotum darstellen.⁵

Anders als in der Erläuterung angedeutet, stellt die vorgeschlagene Regelung keinesfalls eine Fortschreibung geltenden Rechts dar. Vielmehr ist äußerst zweifelhaft, ob die geltende Rechtslage den Mitgliedern der Bundesregierung überhaupt erlaubt, sich unter Verweis auf die Amtsverschwiegenheit der Beantwortung gestellter Fragen zu entziehen.⁶ Angesichts des Fehlens einer Überprüfungsmöglichkeit hinsichtlich der Zulässigkeit einer begründeten Antwortverweigerung wird das Interpellationsrecht durch die Erweiterung der Geheimhaltungsgründe empfindlich abgeschwächt.⁷

Artikel 52 Abs 3a B-VG hat daher gänzlich zu entfallen.

Zu § 2 IFG: Begriffsbestimmungen

Der vorgeschlagene Informationsbegriff, der den Gegenstand und Umfang jedes Informationsbegehrens absteckt, sollte selbstverständlich so breit wie möglich sein. Gleichzeitig sollte der Begriff der Information im Sinne der Rechtssicherheit ausreichend bestimmt sein. Damit die genaue Festlegung des Umfanges des Rechts auf Zugang zu Informationen nicht von der – mehrere Jahre dauernden – Konkretisierung durch die Rechtsprechung abhängig gemacht wird, sollten daher demonstrativ die bereits in den Erläuterungen dargestellten⁸ Gegenstände des Informationsrechts gesetzlich festgeschrieben werden.⁹ Nicht zuletzt würde die klare Unterscheidung zwischen der, nach geltender

⁵ Muzak, B-VG⁶ Art 52 (Stand 1.10.2020, rdb.at) RZ 6.

⁶ Vgl. Berka, Verfassungsrecht⁶, Rz 676, demzufolge es sich bei Art 20 Abs 3 B-VG schlicht um ein Redaktionsversehen infolge der 1929 erfolgten Änderung der Bestellung der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten handelt, sodass die Amtsverschwiegenheit der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat gerade nicht gilt. Anders vgl. Grabenwarter/Frank, B-VG Art 52 (Stand 20.6.2020, rdb.at) RZ 6.

⁷ Vgl. auch Noll/ Szekulics, Demokratieverkürzung durch die Hintertüre, Der Standard, 25. Februar 2021.

⁸ Erläuterungen zu §2, 5.

⁹ Vgl. dazu auch bereits im Jahr 2015 Lehne, Mehr Transparenz? – Ausgewählte Probleme der verfassungsrechtlichen Informationsfreiheit, ZIIR 2015/4, 365, 378.



Rechtslage zu erteilenden bloßen Auskunft und dem neuen, wahren Recht auf Zugang zu Akten und Dokumenten, ein deutliches Symbol für die Informationsfreiheit setzen.¹⁰

Zu § 4 IFG: Informationsregister

Zu begrüßen ist das geplante Informationsregister als Ausgestaltung der proaktiven Informationspflicht der staatlichen Stellen. Wünschenswert wäre jedoch die Ausweitung derselben auf öffentliche Unternehmungen.

Unklar bleiben auch die rechtlichen Konsequenzen eines Verstoßes gegen die Veröffentlichungspflicht von Informationen von allgemeinem Interesse. Bislang sieht der Entwurf kein Mittel vor, mit dem eine Veröffentlichung durchgesetzt werden könnte. Vielmehr wird die Veröffentlichung von Informationen allem Anschein nach in das Ermessen der veröffentlichungspflichtigen Behörde gestellt. Sofern von einer rechtlichen Durchsetzbarkeit der Veröffentlichung Abstand genommen wird, wäre daher eine mit der Veröffentlichung beauftragte unabhängige Stelle im Sinne einer oder eines Informationsfreiheitsbeauftragten wünschenswert. In jedem Fall sollten jedoch Informationen, die erst durch Beschreitung des Rechtsmittelweges erlangt wurden, durch Bindung der belangten Behörde an das Erkenntnis des Verwaltungsgerichts proaktiv veröffentlicht werden.

Zu § 6 IFG: Geheimhaltung

Diese Bestimmung ist entsprechend der obigen Ausführungen zu Art 22a Abs 2 B-VG anzupassen. Der Abs 1 Z 6 ist zu streichen und in Z 5 lediglich die Ausnahme für Gerichts- und Verwaltungsgerichtsverfahren zu belassen.

Zu §8 und 11 IFG: Fristen und Rechtsschutz gegenüber Behörden und Organen

Die im Entwurf vorgesehenen Fristen erscheinen – insbesondere in ihrem Zusammenspiel – als unangemessen lang für eine moderne Informationsgesellschaft. Bereits eine vierwöchige Frist erscheint unter der Maßgabe zu lange, dass die Behörden durch das Informationsfreiheitsgesetz dazu angehalten werden sollen Informationen generell auch für Anfragen von Bürger*innen verfügbar zu halten. Will das informationspflichtige Organ die primär vorgesehene Frist von vier Wochen auf acht Wochen verlängern, hat sie dies dem Antragsteller zudem nur durch bloße, unbegründete Mitteilung bekanntzugeben. Wird dem Informationsbegehren schließlich nicht entsprochen, ist die Behörde gemäß §11 Abs 2 IFG

¹⁰ Vgl. zum vagen Informationsbegriff *Wiederin*, Was hätte die Informationsfreiheit gebracht? in: *scrinium* Bd 72 (2018), 12-15.



nur verpflichtet, binnen zwei Monaten nach Einlangen des Antrags einen abweisenden Bescheid zu erlassen. Das zuständige Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz hat gemäß Abs 3 leg cit eine – auch für Säumnisbeschwerden geltende – Entscheidungspflicht von zwei Monate. Bis über ein Informationsbegehren vom Verwaltungsgericht rechtskräftig abgesprochen wird, kann also mehr als ein halbes Jahr vergehen.

Mangels einer Sanktion im Falle der grundlosen oder unrechtmäßigen Verweigerung des Rechts auf Zugang zu Informationen kann daher das Informationsbegehren durch lange Wartezeiten selbst frustriert werden. Dies lässt sich vor allem für die Arbeit von Journalist*innen, Bürger*inneninitiativen und NGOs befürchten, die als *public watchdogs* auch demokratische Kontrolle ausüben und daher Missstände in der Verwaltung schnell aufgreifen sollen.

Demgegenüber ist auf Ebene der Europäischen Union Unionsbürger*innen binnen 15 Arbeitstagen das Recht auf Zugang zu angeforderten Dokumenten durch Organe und sonstige Einrichtungen und Stellen der Union zu gewähren.¹¹ Bei fruchtlosem Ablauf der Frist ist ein Zweitantrag zu stellen, um das jeweilige Organ zur Überprüfung seines Standpunktes zu ersuchen, widrigenfalls Klage gegen das Organ oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten eingereicht werden kann. Über eine Fristverlängerung von weiteren 15 Arbeitstagen in Ausnahmefällen muss der Antragsteller vorab informiert werden und eine ausführliche Begründung erhalten.

Diese 15 Tage Frist sollte daher eine absolute Obergrenze für das Entsprechen des Informationsbegehrens darstellen, während eine etwaige Fristverlängerung jedenfalls ausführlich zu begründen ist.

Fehlende*r Informationsfreiheitsbeauftragte*r

Bedauert wird der Entfall der Errichtung der Stelle eines/einer Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese wäre nicht nur als zentrale und spezialisierte Anlaufstelle für die Beratung staatlicher Organe in Einzelfällen sowie der gesamtheitlichen Umsetzung des IFG notwendig. Vielmehr wäre sie auch für die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung auf gesellschaftlicher und staatlicher Ebene zur Herbeiführung eines Kulturwandels hin zur versprochenen Transparenz staatlichen Handelns erforderlich. Insbesondere als Beschwerdeinstanz zur Gewährleistung eines unbürokratischen und bürgernahen Zugangs zum Recht auf Information scheint diese Stelle jedoch für ein modernes Informationsfreiheitsgesetz unabdingbar.

¹¹ Artikel 42 GRC; Artikel 7 der 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; Sander in *Holoubek/Lienbacher*, GRC-Kommentar² Art 42 (Stand 1.4.2019, rdb.at), RZ 28.



Als international weit verbreitete außergerichtliche Beschwerdeinstanz geben Informationsbeauftragte,¹² Datenschutzbeauftragte¹³ oder Ombudspersonen¹⁴ zunächst rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die zuständigen Behörden ab, was aufgrund des unkomplizierten Verfahrens größere Bürger*innennähe erzeugt als die sofortige Beschreitung des Verwaltungsgerichtswegs.

Die „Beratung“ der betroffenen Behörden und Organisationen durch die Datenschutzbehörde ist hierfür kein ausreichender Ersatz. Denkbar wäre es durch unabhängige Informationsfreiheitsbeauftragte Stellungnahmen gegenüber der Behörde zu ermöglichen, die dem Verwaltungsgerichtsverfahren vorgelagert sind und dasilverfahren begleiten. Derartigen Stellungnahmen könnte auch eine Sonderstellung gegeben werden, beispielsweise dadurch, dass die Behörde im Verfahren erster Instanz mit konkreter Begründung von der Stellungnahme abweichen darf und sie als Beweismittel im Verwaltungsgerichtsverfahren zu verwenden ist.

Abschließend ist anzumerken, dass das VwGVG keine Regelung vorsieht, mit der ein Verwaltungsgericht der informationspflichtigen Behörde die Vorlage von Dokumenten auftragen könnte. Die Schaffung einer diesbezüglichen Regelung wäre daher wünschenswert.

Wir hoffen Ihnen mit unserer Stellungnahme gedient zu haben und stehen Ihnen gerne für eine tiefergehende Diskussion zur Verfügung.

Hochachtungsvoll

für die Österreichische Liga für Menschenrechte

Dr. Barbara Helige [e.h.]
Präsidentin

MMag. Angelika Watzl [e.h.]
Generalsekretärin

¹² Australien (Australian Information Commissioner), Kanada (Information Commissioner of Canada), Vereinigtes Königreich (Information Commissioner), Indien (Chief Information Commissioner of India), Frankreich (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) Deutschland (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), Irland (Information Commissioner), Spanien (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

¹³ Schweiz, Albanien, Ungarn.

¹⁴ Dänemark (Danish Parliamentary Ombudsman) Neuseeland (Ombudsman New Zealand).