

An das Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1010 Wien
Per E-Mail:
verfassungsdienst@bka.gv.at
sowie
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 15.04.2021

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden GZ 2021-0.130.157; 95/ME

Sehr geehrte Frau Bundesministerin!

Die Wirtschaftsuniversität Wien bedankt sich für die Möglichkeit zur Begutachtung und nimmt fristgerecht wie folgt Stellung:

Die Wirtschaftsuniversität Wien begrüßt und befürwortet das Vorhaben des Gesetzgebers, durch die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und die Schaffung einer Informationsverpflichtung sowie eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Informationen staatliches Handeln transparenter und offener zu machen.

Jedoch ist dabei zu bedenken, dass den informationspflichtigen Stellen erhebliche Aufwände im Zuge der Offenlegungspflichten sowie der Beantwortung der entsprechenden Anfragen entstehen, die sowohl personal- als auch kostenintensiv und keines Falls zu unterschätzen sind. Auch wirft der Entwurf zahlreiche Fragen auf und ruft eine Unzahl von Unklarheiten und Unsicherheiten hervor. Aus diesen Gründen und vor dem Hintergrund, dass Universitäten bereits jetzt gesetzlich Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit treffen (vgl nur § 3 Z 11 UG) **spricht sich die WU dafür aus, Universitäten vom Informationsfreiheitsgesetz auszunehmen.**

Wenn der Gesetzgeber sich nicht entschließen sollte, Universitäten von diesem Gesetz auszunehmen, so bitten wir jedenfalls, folgende Kritikpunkte zu berücksichtigen:

Definition „Information“ und „Information von allgemeinem Interesse“ (§ 2 IFG)

Der § 2 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) unterscheidet zwischen den Begrifflichkeiten „Information“ und „Information von allgemeinem Interesse“.

Der Begriff „Information“ wird als jede amtlichen oder unternehmerischen (und privatwirtschaftliche so nicht ohnehin „unternehmerisch“) Zwecken dienende (d.i. jede) Aufzeichnung (Dokument, Akt) eines informationspflichtigen Organs in einem Wirkungs- und

Geschäftsbereich definiert, wobei „amtlich“ nicht gleich „behördlich“ bedeutet und „unternehmerisch“ auch privatwirtschaftliche Zwecke (so nicht ohnehin „unternehmerisch“) mitumfasst.

Als „Informationen von allgemeinem Interesse“ werden Informationen, die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für einen solchen relevant sind, definiert. Insbesondere sollen Studien, Gutachten und Stellungnahmen, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden sowie von diesen abgeschlossenen Verträgen mit einem Gegenstandswert von mindestens EUR 100.000, darunter verstanden werden. Den Erläuterungen nach sind die „allgemein interessierenden Informationen“ nicht abschließend aufgezählt (arg. „insbesondere“).

Da diese nicht abschließend geregelt, sondern hier lediglich beispielhaft aufgezählt sind, kann es noch eine Unzahl von weiteren relevanten Informationen/Dokumenten geben, die darunter zu subsumieren sind und in weiterer Folge veröffentlicht werden müssen.

Es bleibt fraglich, welche Informationen aus dem Tätigkeitsbereich einer Universität „von allgemeinem Interesse“ sind oder als solche einzustufen sind und sodann der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Dies stellt die Universität vor eine schwierige und womöglich unlösbare Situation.

Der „allgemeine Personenkreis“ bleibt hier im § 2 gänzlich undefiniert. Es besteht keine abschließende Klarheit darüber und der Gesetzgeber lässt offen, wer damit gemeint sein könnte. In Bezug auf die Wirtschaftsuniversität Wien ist daher offen und missverständlich, ob der Begriff „allgemeiner Personenkreis“ auf die Studierenden der Wirtschaftsuniversität abstellt oder alle Studierenden in Wien oder gar ganz Österreich meint oder die Allgemeinheit an sich.

Die Regelung des § 2 IFG ist äußerst vage, lässt viel Spielraum für Interpretationen offen und sollte klarer definiert werden durch die Schaffung von Kriterien für die Beurteilung von „Informationen vom allgemeinen Interesse“ oder einer abschließenden Aufzählung im Gesetz, zumal diese „Informationen“ für die Veröffentlichung im Informationsregister nach § 4 IFG relevant sind. Für die Informationspflichtigen soll hier mehr Klarheit und Rechtssicherheit geschaffen werden, um rechtskonform handeln zu können. Eine Klarstellung im Gesetz selbst erscheint hier sinnvoll und notwendig und sollte nicht in den Erläuterungen Eingang finden.

Veröffentlichungspflicht (§ 4 IFG)

§ 4 IFG normiert, dass Informationspflichtige Informationen von allgemeinem Interesse ehestmöglich veröffentlichen, soweit und solange sie nicht der Geheimhaltung (§ 6 IFG) unterliegen. Diese Informationen sind in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise im Internet über die Adresse www.data.gv.at zugänglich zu machen. Eine Suche nach Informationen ist zu ermöglichen. Die Informationen sollen dabei gebührenfrei, barrierefrei, nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten und Zweckmäßigkeit in für die weitere Verwendung geeigneten Formaten und Sprachen und auch in einem offenen und maschinenlesbaren Format mit den jeweiligen Metadaten veröffentlicht werden, soweit damit für die informationspflichtige Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist.

Den Erläuterungen zu § 4 IFG ist zu entnehmen, dass Informationen von allgemeinem Interesse so rasch wie möglich nach deren Entstehen oder sobald ein ursprünglicher Geheimhaltungsgrund wegfällt proaktiv veröffentlicht werden sollen. Ob eine Information (noch) aktuell ist oder aus Gründen der Relevanz oder technischen Gründen nach einigen Jahren nicht mehr bereitgehalten werden muss, bedarf der laufenden Überprüfung (arg. „solange“). Diese kann in zweckmäßigen Zeitabständen erfolgen, sofern der jeweilige Zeitpunkt der Veröffentlichung und die jeweilige Fassung (letzte Änderung) der Information nachvollziehbar sind.

Zu den Problematiken rund um die Definition „Informationen von allgemeinen Interesse“ kann auf obige Ausführungen verwiesen werden.

Ob eine Information eine solche von allgemeinem Interesse ist oder ob der Veröffentlichung Geheimhaltungsinteressen (zB: Geistiges Eigentum, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse) entgegenstehen, erfordert stets eine komplexe Prüfung und Interessensabwägung, die ein hohes Maß an Ressourcen (zeitlich wie personell) bei den Informationspflichtigen hervorruft.

Der Entwurf sieht weiters vor, dass laufend Überprüfungen erfolgen müssen, ob eine Information aktuell und nach wie vor relevant ist. Dies lässt für die Informationspflichtigen einen erheblichen Aufwand entstehen und wird schwer in der Praxis umsetzbar sein. Die Aufnahme einer angemessenen Frist für die Zurverfügungstellung der Informationen im Gesetz selbst ist daher erforderlich.

Im Übrigen ist auch das Verhältnis der Veröffentlichungspflicht nach dem IFG zur Löschverpflichtung nach der DSGVO unklar – Verhältnis verfassungsrechtlich gewährleistetetes Recht auf Zugang zu Informationen zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf Datenschutz.

In der Forschung ist die Zusammenarbeit mit Einrichtungen unumgänglich. Dabei kooperiert die Wirtschaftsuniversitäten Wien mit Universitäten und Unternehmen sowie diversen Einrichtungen und Institutionen weltweit. Die Veröffentlichungspflicht der Verträge oder anderer Informationen könnte potentielle Forschungskooperationspartner national wie international abschrecken. Diese könnten dann von einer Zusammenarbeit mit österr. Universitäten absehen, da sie um die Offenlegung ihrer strategischen Vorhaben, Leistungen, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder geistigen Eigentums fürchten müssen. Dies hätte erhebliche Folgen für österr. Universitäten sowie auch für den Forschungsstandort Österreich.

Durch die Offenlegungspflicht könnten die Universitäten an der Erfüllung ihrer gesetzlich übertragenen Aufgaben gehindert werden, zählen doch die Entwicklung der Wissenschaften (Forschung und Lehre) sowie die Verbindung von Forschung und Lehre und die Nutzung und Umsetzung in der Praxis und in der gesellschaftlichen Entwicklung, in nationaler und internationaler Hinsicht dazu.

Im Übrigen enthalten Verträge im Bereich der Forschungszusammenarbeit regelmäßig Geheimhaltungsklauseln und auch Konventionalstrafen. Diese setzen die Universitäten möglichen Schadenersatzforderungen und Vertragsstrafen von nicht abschätzbaren Ausmaß aus.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Informationerteilungspflicht nach IFG nicht der Freiheit der Wissenschaften und ihrer Lehre entgegenstehen oder diese einschränken darf, wobei es sich

um verfassungsrechtlich gesicherte Rechte handelt. Die Erstellung von Studien, Gutachten und Stellungnahmen gehört eben zu den gesetzlichen Aufgaben und zum Alltag einer Universität. Zu berücksichtigen ist auch, dass bereits nach dem Universitätsgesetz die Information der Öffentlichkeit vorgesehen ist und gerade Universitäten selbst die öffentliche Information und Transparenz suchen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben unabhängig von den bestehenden Pflichten oder neuen Vorschriften nach IFG ohnehin selbst ein großes Interesse daran, dass ihre Forschungsarbeiten und -ergebnisse veröffentlicht werden. Zeitpunkt, Ort, Art und Form der Veröffentlichung muss jedoch diesen selbst überlassen und soll ihnen iSd Wissenschaftsfreiheit nicht vorgeschrieben werden. Im Zusammenhang mit geplanten Veröffentlichungen in Journals etc. oder zum Schutz geistigen Eigentums kann dies etwa von großer Bedeutung sein.

Oftmals liegen aber auch die Rechte an Studien, Gutachten usw. gar nicht bei den Universitäten selbst, sondern vielmehr bei Dritten (bspw. Kooperationspartner, Verlage usw.) und/oder ist eine Veröffentlichung dieser an Zustimmungen geknüpft.

Die Universitäten unterliegen zudem ohnehin schon einer ganzen Reihe von regelmäßigen Informations-, Melde- und Berichtspflichten an diverse staatliche Stellen oder Behörden, welche bereits jetzt – ohne Informationspflichten nach dem IFG – einen hohen Verwaltungsaufwand darstellen. Dazu gehören beispielsweise Berichte und Meldungen gemäß:

- Public Corporate Governance Kodex des Bundes (B-PCGK),
- Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz,
- Universitätsgesetz 2002,
- Universitäts- und Hochschulstatistik- und Bildungsdokumentationsverordnung,
- Bundeshaushaltsgesetz 2013,
- Wissensbilanz-Verordnung,
- Bundesvergabegesetz,
- Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG)
- F&E-Statistik-Verordnung, usw.

Zudem unterliegen Universitäten auch zahlreichen Melde-, Mitteilungs- und Bekanntgabepflichten dem Rechnungshof gegenüber im Rahmen der vom Rechnungshof über die Universität ausgeübten Kontrolle.

Dies gilt auch für Gesellschaften, Stiftungen und Vereine der Universitäten.

Offen ist allerdings noch das Verhältnis der Informationspflichten nach dem IFG zu den anderen zuvor genannten zahlreichen Veröffentlichungspflichten, welchen die Universitäten bereits unterliegen.

Doppelmeldungen und Mehrfachveröffentlichungen sollten weitestgehend vermieden werden, auch um eine Mehrbelastung der Universitäten zu vermeiden.

Frist:

Der Zugang zur Information ist nach § 8 IFG des Entwurfs ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen vier Wochen nach Einlangen des Antrages beim zuständigen Organ zu gewähren. Diese Frist kann aber aus besonderen Gründen um weitere vier Wochen verlängert werden.

Die Frist von vier Wochen erscheint zu kurz, damit wäre eine fristgerechte Informationserteilung in der Praxis nur schwer zu bewerkstelligen. Eine Frist von acht Wochen ist wünschenswert. Es ist zwar eine Fristerstreckung „aus besonderen Gründen“ möglich, jedoch ist dieser Wortlaut unbestimmt und den Erläuterungen nichts Näheres zu entnehmen außer dass beispielsweise darunter verstanden wird, wenn eine von der Informationserteilung betroffene Person zu hören (§10 IFG) und dies nicht binnen der vierwöchigen Frist zu bewerkstelligen ist. Eine Präzisierung wie sie in Art 12 Abs. 3 DSGVO zu finden ist im Zusammenhang mit der Ausübung der Betroffenenrechte sowie deren Beantwortung und wonach die grundsätzliche Frist von einem Monat verlängert werden kann, wenn dies unter Berücksichtigung der Komplexität und der Anzahl von Anträgen erforderlich ist, ist wünschenswert.

Es ist davon auszugehen, dass eine Gebührenbefreiung zu einer hohen Anzahl von Anträgen auf Informationserteilung führen wird und die Erteilung wie bereits mehrfach erwähnt mit einem nicht zu unterschätzenden Zeitaufwand einhergeht.

Aufwand und Kosten

Jedenfalls entsteht der Wirtschaftsuniversität Wien mit der Einführung des IFG ein unabschätzbarer Verwaltungsaufwand, um entsprechende Anfragen bearbeiten zu können, proaktiv die Informationen zu veröffentlichen sowie diese dann laufend aktuell zu halten. In jedem Einzelfall muss geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Veröffentlichung vorliegen oder ob eine Ausnahme von dieser Verpflichtung vorliegt. Es ist jedenfalls stets eine inhaltlich komplexe Interessenabwägung anzustellen. Dazu muss ausreichend Personal vorhanden sein, welches auch entsprechend geschult werden muss.

Der Entwurf zum IFG sieht eine gänzliche Gebührenbefreiung für Anträge auf Informationserteilung vor und das Recht auf Zugang zu Informationen als ein Jedermannsrecht. Eine Darlegung des berechtigten Interesses an der Information iZm der Antragstellung sieht der Entwurf nicht vor. Auf Grund dessen ist mit einer erhöhten Anzahl von Anträgen zu rechnen. Eine Missbrauchsschranke ist zwar enthalten, es stellt sich aber die Frage, wann ein Missbrauch konkret vorliegt.

Um einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der neuen Rechtsansprüche entgegenzuwirken und den Aufwand sowie die Kosten in Grenzen zu halten, ist eine Formulierung ähnlich der in der DSGVO wünschenswert, wonach bei offenkundig unbegründeten oder — insbesondere im Fall von häufiger Wiederholung — exzessiven Anträgen einer Person der Informationspflichtige entweder ein angemessenes Entgelt verlangen oder die Informationserteilung verweigern kann.

Freundliche Grüße

