

**AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH**

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**

# STELLUNGNAHME

**zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das  
Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das  
Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und  
ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden**

16. April 2021

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

# STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

## GRUNDSÄTZLICHES

„How can you have an opinion if you are not informed?“<sup>1</sup>

In diesen wenigen Worten fasste die politische Philosophin Hannah Arendt den Zusammenhang zwischen dem Recht auf Meinungsfreiheit und dem Recht auf Informationsfreiheit zusammen. Aus ihrer Fragestellung wird deutlich, dass eine wesentliche Grundlage jedes Meinungsbildungsprozesses ein freier Zugang zu Informationen ist. Auch in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), in Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) und in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK wird klargestellt, dass das Recht auf Informationsfreiheit eines der zentralen Komponenten des Rechts auf Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit darstellt. Das Recht auf Informationsfreiheit umfasst dabei nicht nur das Recht, Informationen frei zu verbreiten, sondern auch das Recht, diese frei beschaffen und empfangen zu können.

Darüber hinaus handelt es sich beim Recht auf Informationsfreiheit nicht nur um ein international anerkanntes Menschenrecht, sondern auch um eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung der Grundsätze der Transparenz und der Rechenschaftspflicht, die wiederum für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte insgesamt von wesentlicher Bedeutung sind.<sup>2</sup> Allgemein lässt sich somit sagen, dass es sich beim Recht auf Informationsfreiheit um ein wichtiges “gateway right” handelt – denn ohne relevante Informationen können viele andere Rechte nicht realisiert werden.

So hat zum Beispiel der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hervorgehoben, dass im Rahmen der Schutzverpflichtung die Staaten sicherstellen müssen, dass der Zugang von Menschen zu gesundheitsbezogenen Informationen und Dienstleistungen nicht eingeschränkt werden darf.<sup>3</sup> Insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass Informationsbeschränkungen, mangelnde Transparenz und Zensur die Gefahr erhöhen, dass neben dem Recht auf Informationsfreiheit auch das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit verletzt, und somit insgesamt die Wirksamkeit öffentlicher Gesundheitsmaßnahmen untergraben wird. Informationen sollten daher auch in allen Sprachen verfügbar sein, die zur Erfüllung der verschiedenen Bedürfnisse der Betroffenen erforderlich sind, sowie über Medien und in Formaten, die leicht zu verstehen und zugänglich sind, damit die Betroffenen sich an den gesundheitsbezogenen Maßnahmen beteiligen und fundierte Entscheidungen treffen können.

---

<sup>1</sup> Hannah Arendt: From an interview, New York Review of Books, 26. Oktober 1978, <https://www.nybooks.com/articles/1978/10/26/hannah-arendt-from-an-interview/>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>2</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, para 3, abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>3</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 (2000), *Article 12: The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, abrufbar unter <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

In Österreich ist das Recht auf freien Zugang zu Informationen äußerst schwach verankert. In internationalen Transparenzrankings, wie zum Beispiel dem "Right to Know"-Ranking belegt Österreich den letzten Platz.<sup>4</sup> Dies liegt insbesondere daran, dass in der österreichischen Bundesverfassung nach wie vor die Pflicht zur Wahrung der Amtsverschwiegenheit (Art 20 Abs 3 B-VG) verankert ist. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Auskunftspflicht von Behörden (Art 20 Abs 4 B-VG) gilt hingegen nur mit dem Vorbehalt, dass ihr keine gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten entgegenstehen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass eine Auskunftserteilung derzeit nicht die Regel ist, sondern die Ausnahme. Darüber hinaus ist die derzeitige Rechtslage auf dem Gebiet von Informationszugang und Amtsgeheimnis durch die verschiedenen Auskunftspflichtgesetze von Bund und Ländern völlig zersplittert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt Amnesty International Österreich die Vorlage des gegenständlichen Gesetzesentwurfs, mit dem nicht nur die verfassungsgesetzliche Amtsverschwiegenheit aufgehoben, sondern auch eine verfassungsgesetzliche Informationsverpflichtung geschaffen werden soll. Zudem sollen diese neuen Verfassungsbestimmungen durch die Implementierung eines bundesweiten Informationsfreiheitsgesetzes einfachgesetzlich ausgeführt werden.

Im Vergleich zu bestehender Gesetzeslage stellt dies aus menschenrechtlicher Sicht eine deutliche Verbesserung dar. Um den laut Erläuterungen angestrebten "Paradigmenwechsel" bzw. "Kulturwandel" und eine volle Verwirklichung des Rechts auf Informationsfreiheit zu erreichen, bedarf es aber einer klareren Orientierung an menschenrechtlichen Prinzipien.

## **MENSCHENRECHTLICHE PRINZIPIEN**

Gemäß Artikel 19 Abs 2 IPbpR müssen die Vertragsstaaten das Recht auf Beschaffung, Empfang und Weitergabe von "Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl" garantieren. Um eine wirksame Umsetzung dieser menschenrechtlichen Verpflichtung zu gewährleisten, haben Expert\*innen (darunter der UN-Sonderberichterstatter zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Nicht-Regierungsorganisation mit einem spezifischen Mandat und Schwerpunkt auf der Verteidigung und Förderung der Meinungs- und Informationsfreiheit ,ARTICLE 19') Leitlinien für Gesetzgebung zum Recht auf Information<sup>5</sup> entwickelt, die bei der Konzeption und Umsetzung allfälliger Gesetze als Leitfaden dienen können und von denen nun einige beispielhaft dargelegt werden sollen:

---

<sup>4</sup> Siehe <https://www.rti-rating.org/country-data/>, Zugriff am 16. April 2021.

<sup>5</sup> United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (2013), para. 76, abrufbar unter <https://undocs.org/A/68/362>, letzter Zugriff am 16. April 2021; ARTICLE 19, *The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation* (1999), abrufbar unter [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf), letzter Zugriff am 16. April 2021.

**a) Grundsatz der maximalen Offenlegung:**

Die nationalen Rechtsvorschriften zum Zugang zu Informationen sollten sich am Grundsatz der maximalen Offenlegung orientieren. Alle von öffentlichen Stellen gehaltenen Informationen sollten offengelegt werden, und von dieser Grundregel soll nur unter sehr begrenzten Umständen abgewichen werden können. Während der Schwerpunkt im internationalen Menschenrechtsschutz traditionell auf dem Zugang zu Informationen von öffentlichen Stellen liegt, ist es aber auch erforderlich, konkrete Schritte hinsichtlich eines direkten Zugangs zu Informationen von Unternehmen zu setzen, die möglicherweise für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Gemäß Prinzip 21 der Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen<sup>6</sup> sollten Unternehmen der Öffentlichkeit ausreichende Informationen über die Angemessenheit ihrer Maßnahmen hinsichtlich der Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Menschenrechte zur Verfügung stellen. Dementsprechend sollten gemäß der Prinzip 1 der Leitlinien für Gesetzgebung zum Recht auf Information auch private Stellen mit einbezogen werden, wenn sie über Informationen verfügen, deren Offenlegung das Risiko einer Schädigung wichtiger öffentlicher Interessen in den Bereichen der Menschenrechte, Umwelt, und der Gesundheit verringern könnte.<sup>7</sup> In einigen Ländern gibt es solche Gesetze bereits.<sup>8</sup>

**b) Veröffentlichungspflicht:**

Informationsfreiheit bedeutet nicht nur, dass öffentliche Stellen Informationsanfragen bearbeiten, sondern auch Dokumente von erheblichem öffentlichem Interesse in großem Umfang veröffentlichen und verbreiten sollen. Dementsprechend empfiehlt der UN-Menschenrechtsausschuss, dass Staaten Informationen von öffentlichem Interesse auch proaktiv in die Öffentlichkeit einbringen sollten.<sup>9</sup> Der UN-Sonderberichterstatter zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) stellten im Jahr 2004 in einer gemeinsamen Erklärung fest, dass Behörden zu einer proaktiven

---

<sup>6</sup> United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (2011), abrufbar unter [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf), letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>7</sup> ARTICLE 19, *The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation* (1999), abrufbar unter [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf), letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>8</sup> In Südafrika beispielsweise schreibt der *Promotion of Access to Information Act* vor, dass private Stellen Informationen offenlegen müssen, die „für die Ausübung oder den Schutz von Rechten erforderlich sind“, siehe [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/a2-000.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a2-000.pdf), letzter Zugriff am 16. April 2021; auch in der *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa* der African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) aus dem Jahr 2019 ist vorgesehen, dass „jeder das Recht hat, auf Informationen privater Stellen zuzugreifen, die für die Ausübung oder den Schutz eines Rechts erforderlich sind“, siehe <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=69>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>9</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, para 19, abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

Veröffentlichung von Informationen von öffentlichem Interesse verpflichtet werden sollten, auch wenn es kein entsprechendes Informationsersuchen gibt.<sup>10</sup>

### **c) Förderung eines “gläsernen Staates” (“open government”):**

Die vollständige Umsetzung der nationalen Gesetze zum Zugang zu Informationen erfordert, dass die Öffentlichkeit über ihre Rechte informiert wird und dass Regierungsbeamt\*innen an einer Kultur der Offenheit festhalten. Es sind besondere Anstrengungen erforderlich, um Informationen über das Recht auf Zugang zu Informationen an die breite Öffentlichkeit zu verbreiten und das Bewusstsein der Regierungsmitarbeiter\*innen zu schärfen und sie darin zu schulen, angemessen auf öffentliche Forderungen zu reagieren. Sämtliche Stellen sollten außerdem jährliche Berichte über ihre Aktivitäten vorlegen und dabei Hindernisse und Erfolge thematisieren.

### **d) Begrenzter Umfang der Geheimhaltungsgründe:**

Die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Informationen sollten klar und eng gefasst sein. Dies bedeutet, dass die Geheimhaltung einem in den menschenrechtlichen Verträgen genannten legitimen Ziel dienen muss. Ausnahmen sollten nur gelten, wenn das Risiko eines erheblichen Schadens für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die öffentliche Gesundheit oder die Rechte Anderer besteht und wenn dieser Schaden größer ist als das allgemeine öffentliche Interesse am Zugang zu den Informationen. Dementsprechend dürfen Informationen über schwere Menschenrechtsverletzungen oder schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, einschließlich Verbrechen nach dem Völkerrecht, und systematische oder weit verbreitete Verletzungen der Rechte auf persönliche Freiheit und Sicherheit niemals aus Gründen der nationalen Sicherheit zurückgehalten werden. Wenn Beschränkungen als absolut notwendig erachtet werden, muss der Staat nachweisen, dass die Ausnahmen mit dem internationalen Menschenrechtsschutz vereinbar sind. Informationen über andere Menschenrechtsverletzungen müssen einem hohen Offenlegungsinteresse unterliegen und dürfen auf keinen Fall aus Gründen der nationalen Sicherheit auf eine Weise zurückgehalten werden, die die Rechenschaftspflicht verhindert oder einem Opfer den Zugang zu einem wirksamen Rechtsmittel verweigert. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf die sogenannten “Tshwane-Prinzipien”,<sup>11</sup> die von 22 Organisationen und wissenschaftlichen Zentren verfasst und mit über 500 Expert\*innen aus mehr als 70 Ländern sowie dem UN-Sonderberichterstatter für Meinungsäußerungsfreiheit abgestimmt wurden. Diese bieten den Staaten ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass die nationalen Gesetze und Praktiken in Bezug auf das Zurückhalten von

---

<sup>10</sup> UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, OSCE Representative on Freedom of the Media und OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression – Joint Declaration* (2004), abrufbar unter [www.osce.org/form/38632](http://www.osce.org/form/38632), letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>11</sup> Global Principles on National Security and the Right to Information (“The Tshwane Principles”), abrufbar unter <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0ae19fd0-920a-42c1-bbfa-a862f7ecbfbe/tshwane-german-20150209.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

Informationen aus Gründen der nationalen Sicherheit den internationalen Menschenrechtsstandards vollständig entsprechen.

#### **e) Prozesse zur Erleichterung des Informationszugangs:**

Verfahren zur Anforderung von Informationen sollten eine faire und schnelle Verarbeitung ermöglichen und Mechanismen für eine unabhängige Überprüfung in Fällen der Geheimhaltung enthalten. Öffentliche Stellen sollten aufgefordert werden, offene, zugängliche interne Systeme einzurichten, um das Recht der Öffentlichkeit auf Information zu gewährleisten. Gegen die Verweigerung des Zugangs zu Informationen und gegen die Nicht-Beantwortung von Anfragen müssen auch rechtliche Vorkehrungen für Beschwerdeverfahren getroffen werden.<sup>12</sup> Das Gesetz sollte ein individuelles Rechtsmittel bei einer unabhängigen Beschwerdestelle vorsehen, wenn eine öffentliche Stelle die Offenlegung von Informationen verweigert. Beschwerdeverfahren sollten grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass diese einen niederschweligen Zugang gewährleisten und möglichst schnell und kostengünstig abgewickelt werden können, damit übermäßige Verzögerungen nicht den gesamten Zweck der Informationsanforderung untergraben.

Wichtig ist, dass eine unabhängige Beschwerdestelle auch die Befugnisse hat, Zeug\*innen unter Wahrheitspflicht zu befragen und öffentliche Stellen zu verpflichten, ihr zum Zwecke der Überprüfung Informationen oder Aufzeichnungen zur Verfügung zu stellen – gegebenenfalls auch unter Ausschluss der Öffentlichkeit, sofern dies notwendig und gerechtfertigt ist (sogenanntes "In-Camera-Verfahren").<sup>13</sup> Die unabhängige Beschwerdestelle sollte auch nach Abschluss des Verfahrens befugt sein, die Beschwerde zurückzuweisen, öffentliche Stellen zur Offenlegung der Information zu verpflichten, Behinderungen des Informationszuganges zu sanktionieren und Verfahrenskosten aufzuerlegen. In jedem Fall sollte die Beschwerdestelle die volle Befugnis haben, eine Entscheidung in der Sache selbst zu treffen, und sich nicht auf die Frage beschränken, ob die öffentliche Stelle, die den Informationszugang verweigert hat, angemessen gehandelt hat. Im Falle einer vorsätzlichen Vernichtung von Aufzeichnungen sollte die Beschwerdestelle auch die Möglichkeit haben, dies an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden (siehe Prinzip 5 der Leitlinien für Gesetzgebung zum Recht auf Information von ARTICLE 19).<sup>14</sup>

Darüber hinaus empfiehlt der UN-Sonderberichterstatter zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung die Einrichtung einer eigenen unabhängigen Stelle, die damit beauftragt werden könnte, Informationsanfragen zu bearbeiten, Antragsteller\*innen zu unterstützen, die proaktive Verbreitung von Informationen durch öffentliche Stellen sicherzustellen, die Einhaltung des Gesetzes

---

<sup>12</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, para 19, abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>13</sup> Siehe Prinzip 6 der "Tshwane-Prinzipien", abrufbar unter <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0ae19fd0-920a-42c1-bbfa-a862f7ecbfbe/tshwane-german-20150209.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>14</sup> Siehe Prinzip 5 der der Leitlinien für Gesetzgebung zum Recht auf Information von ARTICLE 19, *The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation* (1999), abrufbar unter [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf), letzter Zugriff am 16. April 2021.

zu überwachen und Empfehlungen vorzulegen, um die Einhaltung des Rechts auf Zugang zu Informationen sicherzustellen.<sup>15</sup>

#### **f) Geringe Kosten:**

Einzelpersonen sollten nicht durch übermäßige Kosten davon abgehalten werden, Informationsanfragen zu stellen. Deshalb sollte die Bereitstellung von Informationen grundsätzlich mit keinen oder nur geringen Kosten verbunden sein. Für Anfragen nach persönlichen Informationen, Anfragen im allgemeinen Interesse und Anfragen von Personen mit niedrigem Einkommen sollten die Kosten erlassen oder zumindest erheblich gesenkt werden.

#### **g) Offenlegung hat Vorrang:**

Um eine maximale Offenlegung zu gewährleisten, sollten Gesetze, die nicht mit diesem Grundsatz vereinbar sind, geändert oder aufgehoben werden. Das im Informationsfreiheitsgesetz vorgesehene Ausnahmeregime sollte umfassend sein, und andere Gesetze sollten es nicht zulassen, es zu erweitern. Wenn ein Vertragsstaat die Ausübung der Informationsfreiheit einschränkt, darf dadurch das Recht in seinem Bestand selbst nicht gefährdet werden. Der UN-Menschenrechtsausschuss weist daher darauf hin, dass das Verhältnis zwischen Recht und Einschränkung sowie zwischen Norm und Ausnahme nicht umgekehrt werden darf.<sup>16</sup>

#### **h) Schutz für Personen, die relevante Informationen offenlegen („Whistle-blower\*innen“):**

Nationale Gesetze zum Recht auf Information sollten Beamt\*innen, die nach Treu und Glauben Informationen gemäß dem Recht auf Information offenlegen, Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung bieten. Einzelpersonen sollten vor rechtlichen, administrativen oder beschäftigungsbezogenen Sanktionen für die Freigabe von Informationen über behördliches Fehlverhalten geschützt werden. „Fehlverhalten“ umfasst in diesem Zusammenhang die Begehung von Straftaten, die Nichteinhaltung von gesetzlichen Verpflichtungen, Korruption oder schwerwiegende Missstände in der Verwaltungstätigkeit einer öffentlichen Einrichtung. Es beinhaltet auch ernsthafte Bedrohungen für Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt, unabhängig davon, ob es sich dabei um ein individuelles Fehlverhalten handelt oder nicht. Ein besonderer Schutz sollte für diejenigen gewährt werden, die Informationen über Menschenrechtsverletzungen veröffentlichen.

---

<sup>15</sup> United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (2013), para. 103, abrufbar unter <https://undocs.org/A/68/362>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>16</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, para 21, abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.



## ZU DEN GESETZLICHEN ÄNDERUNGEN IM EINZELNEN

### I.) Änderungen des Bundesverfassungs-Gesetzes:

#### Entfall des Art 20 Abs 3 und 4 B-VG und Schaffung des neuen Art 22a B-VG

Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist es zu begrüßen dass die gegenständliche verfassungsrechtliche Verankerung der Amtsverschwiegenheit entfallen und stattdessen eine verfassungsgesetzliche Pflicht zur aktiven Informationsveröffentlichung sowie ein einklagbares Recht auf Zugang zu staatlichen und bestimmten unternehmerischen Informationen treten soll. Die in Abs 1 des neuen Art 22a B-VG verankerte “proaktive Veröffentlichungspflicht” von “Informationen von allgemeinem Interesse” entspricht grundsätzlich den menschenrechtlichen Prinzipien des UN-Menschenrechtsausschusses,<sup>17</sup> der gemeinsamen Erklärung des UN-Sonderberichterstatter zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS),<sup>18</sup> und dem Prinzip 1 lit f der “Tshwane-Prinzipien”.<sup>19</sup> Wann eine Information “von allgemeinem Interesse” ist, wird jedoch nicht im Art 22a B-VG selbst, sondern im vorgeschlagenen § 4 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) geregelt.

Positiv anzumerken ist, dass das in Abs 2 genannte Recht auf Zugang zu Informationen durch die Formulierung als “Jedermannsrecht” nicht auf österreichische Staatsbürger\*innen beschränkt ist, sondern allen Menschen unabhängig von Herkunft oder Staatsangehörigkeit zukommt. Die Formulierung “Jedermann” in der österreichischen Bundesverfassung erscheint jedoch angesichts der damit verbundenen symbolischen Ausgrenzung von Menschen anderen Geschlechts als diskriminierend und überholt. Es wird allerdings angeregt, die Bezeichnung “Jedermann” durch die geschlechtsneutrale Formulierung “Alle Menschen” zu ersetzen.

Die im Abs 2 genannten Geheimhaltungsgründe (zwingende integrations- und außenpolitische Gründe, Interessen der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Vorbereitung einer Entscheidung, Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen) entsprechen im Wesentlichen auch den menschenrechtlichen Standards, werden aber im § 6 IFG noch näher konkretisiert.

---

<sup>17</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>18</sup> United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, OSCE Representative on Freedom of the Media und OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression – Joint Declaration* (2004), abrufbar unter [www.osce.org/fom/38632](http://www.osce.org/fom/38632), letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>19</sup> Global Principles on National Security and the Right to Information (“The Tshwane Principles”), abrufbar unter <https://www.justiceinitiative.org/uploads/Oae19fd0-920a-42c1-bbfa-a862f7ecbfbe/tshwane-german-20150209.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.



### **Schaffung des neuen Abs 3a in Art 52 B-VG (Einschränkung des parlamentarischen Interpellationsrechtes)**

In Art 52 Abs 3 B-VG wird das sogenannte parlamentarische Interpellationsrecht geregelt – also das Recht aller Abgeordneten des Nationalrates und des Bundesrates, in den respektiven Sitzungen kurze mündliche Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung zu richten. Mit dem gegenständlichen Gesetzesentwurf soll nun ein neuer Abs 3a eingefügt werden, der besagt, dass dieses Recht nicht für Auskünfte gilt, “deren Geheimhaltung aus den in Artikel 22a Absatz 2 genannten Gründen erforderlich ist”.

Laut Erläuterungen hat diese Regelung nur den Zweck, “die geltende Rechtslage im Rahmen des parlamentarischen Interpellationsrechtes, was das Verhältnis der Mitglieder der Bundesregierung zum Nationalrat und zum Bundesrat betrifft, fortzuschreiben, wobei es sich bei diesem Regelungsinhalt weitestgehend um Parlamentsrecht handelt”. Nach geltender Rechtslage ist es jederzeit und ohne Einschränkung für Abgeordnete möglich, parlamentarische Anfragen an Regierungsmitglieder zu stellen. Es bleibt also offen, inwiefern durch die vorgeschlagene Ergänzung tatsächlich nur geltendes Parlamentsrecht fortgeschrieben wird. Darüber hinaus stellt sich bei genauerer Prüfung die Frage, ob mit dieser Änderung nicht ein grundlegendes Instrument der parlamentarischen Demokratie massiv eingeschränkt werden könnte. Denn es würde den Regierungsmitgliedern die Möglichkeit geben, die Beantwortung einer Anfrage ohne weitere Begründung und unter Hinweis auf die Geheimhaltungsgründe in Art 22a Abs 2 B-VG zu verweigern. Da es gegen eine solche Verweigerung auch kein effektives Rechtsmittel gibt, könnte damit das parlamentarische Anfragerecht ausgehebelt werden. Dies würde nicht nur im Widerspruch zu den erklärten Zielen des Gesetzesentwurfs stehen, sondern wäre auch aus menschenrechtlicher Sicht höchst bedenklich. Grundsätzlich üben Abgeordnete des Nationalrates und des Bundesrates eine wichtige Funktion der Kontrolle von exekutiven Tätigkeiten und der Erfüllung der Rechenschaftspflicht aus, insbesondere bei Menschenrechtseingriffe – und das Interpellationsrecht stellt dabei ein zentrales Instrument zur Offenlegung von Informationen über solche Eingriffe dar. Amnesty International Österreich fordert daher, dass von jeglicher Einschränkung des parlamentarischen Anfragerechts abgesehen wird. Darüber hinaus wird angeregt, ein effektives Rechtsmittel gegen die Verweigerung von Anfragen zu implementieren.

### **II.) Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)**

Mit dem gegenständlichen Gesetzesentwurf wird erstmals die Schaffung eines eigenen bundesweiten Informationsfreiheitsgesetzes vorgesehen, das die bestehenden Auskunftspflichtgesetze des Bundes und der Länder ersetzen soll. Die geplanten Gesetzesänderungen sind insgesamt als großer Fortschritt anzusehen, es gibt jedoch aus menschenrechtlicher Sicht einige Kritikpunkte, auf die wir nun im Folgenden genauer eingehen möchten:

### Anwendungsbereich (§ 1 IFG)

Positiv ist vor allem, dass der Anwendungsbereich in § 1 IFG den Zugang zu Informationen sowohl von sämtlichen staatlichen Organen (laut Erläuterungen sind unter „Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden“ alle Organe der Gebietskörperschaften zu verstehen, unabhängig von der Staatsfunktion; nicht nur die gesamte organisatorische und funktionelle Verwaltung, sondern auch die Gerichtsbarkeit und die Gesetzgebung sollen umfasst sein), als auch von privaten Stellen, die staatlich beherrscht werden und somit der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, umfasst. Aus menschenrechtlicher Sicht ist jedenfalls entscheidend, ob ein Unternehmen über Informationen verfügt, deren Offenlegung das Risiko einer Schädigung wichtiger öffentlicher Interessen in den Bereichen der Menschenrechte, der Umwelt und der Gesundheit verringern könnte (siehe oben Prinzip a und Prinzip 1 der Leitlinien für Gesetzgebung zum Recht auf Information von ARTICLE 19).<sup>20</sup> Aus diesem Grund regt Amnesty International Österreich an, sämtliche private Stellen zu inkludieren, die über derartige Informationen verfügen.

### Begriffsbestimmungen (§ 2 IFG)

Der Informationsbegriff in § 2 IFG („jede amtlichen oder unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung im Wirkungsbereich eines Organs, im Tätigkeitsbereich einer Anstalt, einer Stiftung oder eines Fonds oder im Geschäftsbereich einer Unternehmung, unabhängig von der Form, in der sie vorhanden und verfügbar ist“) ist relativ weit gefasst, allerdings entspricht die Einschränkung auf den Wirkungs-, Tätigkeits- und Geschäftsbereich nicht der Definition des UN-Menschenrechtsausschusses („*information includes records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production*“).<sup>21</sup> Es wird daher angeregt, diese Einschränkung zu streichen.

### Zuständigkeiten (§ 3 IFG)

Eine ähnliche Regelung findet sich in der Zuständigkeitsregelung des § 3 IFG: demnach ist zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse und zur Gewährung von Zugang zu Informationen jenes Organ zuständig, „zu dessen Wirkungsbereich die Information gehört“. Diese wiederholten Einschränkungen auf den Wirkungsbereich könnten unter Umständen zu Zuständigkeitskonflikten zwischen mehreren Stellen führen, die über bestimmte Informationen zwar verfügen, diese aber nicht als Teil ihres Wirkungs-, Tätigkeits- oder Geschäftsbereiches ansehen und sich daher für die Veröffentlichung bzw. Herausgabe der Information als nicht zuständig erachten. Dies könnte außerdem dazu führen, dass Anfragende zwischen mehreren Stellen hin und her verwiesen

---

<sup>20</sup> ARTICLE 19, *The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation* (1999), abrufbar unter [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf), letzter Zugriff am 16. April 2021.

<sup>21</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, para 18, abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

werden, was im Widerspruch zum Prinzip der Offenheit und leichten Zugänglichkeit stehen würde (siehe oben Prinzip e).

#### **Schaffung eines Informationsregisters (§ 4 IFG)**

Positiv anzumerken ist die Schaffung eines sogenannten Informationsregisters, in dem “Informationen von allgemeinem Interesse” – gemäß § 3 IFG handelt es sich dabei um Informationen, die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für einen solchen relevant sind, insbesondere Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens 100,000 Euro – proaktiv veröffentlicht werden sollen. Da aber keinerlei Kontrollmechanismen oder Sanktionen bei Nicht-Veröffentlichung vorgesehen sind, fehlen leider entsprechende Möglichkeiten einer effektiven Rechtsdurchsetzung. Es wird daher angeregt, den öffentlichen Stellen zumindest regelmäßige Berichtspflichten über deren Aktivitäten aufzuerlegen (siehe oben Prinzip c). Gefordert wird außerdem, dass ein individuelles Antragsrecht auf proaktive Veröffentlichung geschaffen wird.

#### **Recht auf Zugang zu Informationen (§ 5 IFG)**

Positiv hervorgehoben werden muss, dass es sich beim in § 5 IFG genannten Recht auf Zugang zu Informationen um ein sogenanntes “Jedermannsrecht” handelt, das nicht nur auf österreichische Staatsbürger\*innen beschränkt ist.

Wie in den Anmerkungen zu Art 22a B-VG ist positiv anzumerken, dass das in § 5 IFG genannte Recht auf Zugang zu Informationen durch die Formulierung als “Jedermannsrecht” nicht auf österreichische Staatsbürger\*innen beschränkt ist, sondern allen Menschen unabhängig von Herkunft oder Staatsangehörigkeit zukommt. Die Formulierung “Jedermann” erscheint jedoch auch hier angesichts der damit verbundenen symbolischen Ausgrenzung von Menschen anderen Geschlechts als diskriminierend und überholt. Daran vermag auch die Klarstellung zur sprachlichen Gleichbehandlung in § 18 IFG, wonach die gewählte Formulierung unabhängig vom Geschlecht gilt, nichts zu ändern. Es wird daher angeregt, die Bezeichnung “Jedermann” durch die Formulierung “Alle Menschen” zu ersetzen.

Gemäß § 5 IFG letzter Satz haben gegenüber den gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer etc.) in Bezug auf Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches (in diesem sind die Kammern Unterinstanzen der staatlichen Verwaltung) alle, in Bezug auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs (in diesem hat die staatliche Verwaltung kein Weisungsrecht) nur die Angehörigen dieser Vertretungen ein Recht auf Zugang zu Informationen. Angesichts des großen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Einflusses dieser beruflichen Vertretungen erscheint die Einschränkung auf die Mitglieder der Vertretungen überschießend. Amnesty International Österreich empfehlen daher, diese Einschränkung zu entfernen, sofern berufliche Vertretungen über Informationen verfügen, deren Offenlegung das Risiko einer Schädigung wichtiger öffentlicher Interessen in den Bereichen der Menschenrechte, der Umwelt und der Gesundheit verringern könnte.

### Geheimhaltung (§ 6 IFG)

Zunächst ist hervorzuheben, dass das Recht auf Informationsfreiheit (Art 19 IPbPR, Art 10 EMRK) ein Grundpfeiler einer jeden demokratischen Gesellschaft ist und daher als solches nur unter bestimmten, eng auszulegenden Voraussetzungen eingeschränkt werden darf: nämlich wenn eine Einschränkung gesetzlich klar vorgesehen ist, diese Einschränkung ein legitimes Ziel (wie z.B. die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer, der Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der Gesundheit) verfolgt, sowie notwendig und verhältnismäßig ist. Die in § 6 genannten Geheimhaltungsgründe (zwingende integrations- und außenpolitische Gründe, Interessen der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Vorbereitung einer Entscheidung, Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen) entsprechen zwar im Wesentlichen den menschenrechtlichen Vorgaben, es sind dabei jedoch nicht nur bei der gesetzlichen Formulierung, sondern auch bei der praktischen Anwendung stets die weiter oben genannten Prinzipien zu beachten.

Zu den Geheimhaltungsgründen der nationalen Sicherheit und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit:

Gemäß § 6 Abs 1 Z 2 und Z 4 unterliegen Informationen zum Beispiel dann der Geheimhaltung, soweit und solange dies im Interesse der nationalen Sicherheit (Z 2) und im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Z 4) nach Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen erforderlich und verhältnismäßig ist. Auch wenn die Geheimhaltungsgründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung (ordre public) legitime Gründe im Sinne des Artikel 19 IPbPR und des Artikel 10 EMRK sind, ist darauf zu achten, dass diese Gründe nicht dazu führen dürfen, dass Informationen systematisch vorenthalten werden und Menschenrechtsverteidiger\*innen, Journalist\*innen, Forscher\*innen oder Umweltaktivist\*innen, an ihrer Arbeit gehindert werden.

In der Präambel der „Tshwane-Prinzipien“<sup>22</sup> wird eingeräumt, dass die nationale Sicherheit und das Recht der Öffentlichkeit auf Informationen oft als gegenläufig angesehen werden. Zwar besteht zuweilen ein Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch einer Regierung, Informationen aus Gründen der nationalen Sicherheit geheim zu halten, und dem Recht der Zivilgesellschaft auf Informationen, die von Behörden gehalten werden. Legitime nationale Sicherheitsinteressen werden aber in der Praxis am besten geschützt, wenn die Öffentlichkeit über die Aktivitäten des Staates informiert ist – insbesondere auch dann, wenn diese zum Schutz der nationalen Sicherheit gesetzt werden.

Der Zugang zu Informationen schützt durch die öffentliche Kontrolle staatlicher Maßnahmen nicht nur vor Missbrauch durch Staatsorgane, sondern ermöglicht es der Zivilgesellschaft auch, eine Rolle bei

---

<sup>22</sup> Global Principles on National Security and the Right to Information (“The Tshwane Principles”), abrufbar unter <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0ae19fd0-920a-42c1-bbfa-a862f7ecbfbe/tshwane-german-20150209.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

der Gestaltung der Politik eines Staates zu spielen, und bildet damit einen entscheidenden Bestandteil für echte nationale Sicherheit, demokratische Beteiligung und die Akzeptanz von politischen Maßnahmen. Um die uneingeschränkte Ausübung von Menschenrechten zu schützen, kann es unter bestimmten Umständen erforderlich sein, Informationen geheim zu halten, um legitime nationale Sicherheitsinteressen zu schützen. Die übermäßige Berufung der Regierung auf nationale Sicherheitsbedenken kann jedoch wiederum dazu führen, dass der Grundsatz der maximalen Veröffentlichung (siehe oben Prinzip a), das Prinzip der Förderung eines "gläsernen Staates" (Prinzip c) und das Prinzip des begrenzten Umfanges von Geheimhaltungsgründen (Prinzip d) ernsthaft untergraben werden.

Informationen über grobe Menschenrechtsverletzungen dürfen aus Gründen der nationalen Sicherheit niemals zurückgehalten werden. Wenn Beschränkungen als absolut notwendig erachtet werden, muss der Staat nachweisen, dass die Ausnahmen mit den internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen vereinbar sind. Informationen über andere Menschenrechtsverletzungen müssen unterliegen jedenfalls einem hohen Offenlegungsinteresse und dürfen auf keinen Fall aus Gründen der nationalen Sicherheit auf eine Weise zurückgehalten werden, die die Rechenschaftspflicht verhindert oder einem Opfer den Zugang zu einem wirksamen Rechtsmittel verweigert.

Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass in den Erläuterungen des Gesetzesentwurfes im Fall von Informationen betreffend Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verletzungen von fundamentalen Grund- und Menschenrechten oder Korruption ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung der Information eingeräumt wird. Gleichzeitig fehlen aber in den Erläuterungen wichtige Kategorien von Informationen, bei denen eine starke Vermutung oder ein überwiegendes Interesse zugunsten einer Offenlegung besteht, wie z.B. Finanzinformationen und Informationen zu Überwachungsmaßnahmen. Generell werden im Gesetz zwar zahlreiche Geheimhaltungsgründe, aber keine konkreten Beispiele für überwiegende Offenlegungsinteressen angeführt. Es wird daher gefordert, dass bestimmte Kategorien wie Menschenrechtsverletzungen, Einsatz von Steuermitteln und Korruption auch beispielhaft im Gesetz genannt werden sollten, und nicht nur in den Erläuterungen.

Zum Geheimhaltungsgrund der "unbeeinträchtigten Vorbereitung einer Entscheidung":

Gemäß § 6 Abs 1 Z 5 sind auch Informationen nicht zur Veröffentlichung bestimmt und nicht zugänglich zu machen, soweit und solange dies im Interesse der unbeeinträchtigten Vorbereitung einer Entscheidung nach Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen erforderlich und verhältnismäßig ist. Dieser Ausnahmetatbestand soll laut Erläuterungen laufende behördliche und gerichtliche Verfahren (z.B. Ermittlungs-, Verwaltungs-, Gerichts- und Disziplinarverfahren), aber auch generelles, nicht-hoheitliches und nicht unbedingt formengebundenes Handeln (z.B. laufende Prüfungen des Rechnungshofes oder der Volksanwaltschaft oder vorbereitende Tätigkeiten von gesetzlichen beruflichen Vertretungen) schützen. Darüber hinaus soll der Prozess der internen Willensbildung von Organen wie dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung, der Bundesminister\*innen, der Landesregierungen und der Landeshauptmänner\*frauen geschützt werden, wenn ansonsten die unabhängige und ungestörte Beratung und Entscheidungsfindung beeinträchtigt würden. Auch wenn diese Bestimmung aus menschenrechtlicher Sicht zunächst unbedenklich erscheint, wird kritisch hinterfragt, dass diese Geheimhaltungsgründe laut Erläuterungen auch nach

Abschluss der Entscheidung vorgebracht werden kann. Es wird daher betont, dass das öffentliche Interesse an einer Herausgabe der Information nach Abschluss der Entscheidung entsprechend höher zu bewerten ist. Außerdem wird angeregt, nicht auf eine reine "Beeinträchtigung" der Vorbereitung einer Entscheidung abzustellen, sondern den Informationszugang nur bei drohender Vereitelung von Entscheidungen oder Maßnahmen einzuschränken.

#### Exkurs "Whistle-blowing":

An dieser Stelle wird neuerlich auf das oben genannte Prinzip h) Schutz für Personen, die relevante Informationen offenlegen ("Whistle-blower\*innen") verwiesen, wonach Personen, die unter der Verpflichtung zur Vertraulichkeit oder Geheimhaltung aus Gewissensgründen und auf verantwortungsvolle Weise Informationen über Menschenrechtsverletzungen, Korruption oder ernsthafte Bedrohungen für Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt preisgeben, keinerlei strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt werden dürfen. Darüber hinaus sollten auch andere Personen, einschließlich Menschenrechtsverteidiger\*innen, Journalist\*innen, NGO-Vertreter\*innen und "public watchdogs", die derartige Informationen übermitteln, niemals solchen Maßnahmen ausgesetzt werden, es sei denn, sie bringen andere Personen in eine unmittelbar bevorstehende Situation mit ernsthaften Schäden. Im aktuellen Gesetzestext wird das Thema "Whistle-blowing" jedoch völlig ausgespart. Angesichts des nach wie vor im Rechtsbestand befindlichen Straftatbestandes des § 310 StGB ("Verletzung des Amtsgeheimnisses") wäre es jedenfalls wünschenswert, dass eine genauere Auseinandersetzung mit diesem Thema stattfindet. Amnesty International Österreich fordert hier ein klares Bekenntnis zum Schutz und zur Stärkung von „Whistle-blower\*innen“.

#### **Fristen (§ 8 IFG)**

In § 8 Abs 1 IFG wird zwar ausgeführt, dass der Zugang zur Information "ohne unnötigen Aufschub" erfolgen soll, spätestens aber binnen vier Wochen nach Einlangen des Antrages beim zuständigen Organ zu gewähren ist. Dieselben Fristen gelten für die Mitteilung, dass eine Information aus Geheimhaltungsgründen gemäß § 6 IFG nicht erteilt wird. Gemäß § 8 Abs 2 IFG kann diese Frist um weitere vier Wochen verlängert werden, wenn z.B. der Zugang zur Information "aus besonderen Gründen" (etwa dann, wenn eine von der Informationserteilung betroffene Person zu hören ist) nicht innerhalb von vier Wochen gewährt werden kann.

Gemäß Prinzip 25 der "Tshwane-Prinzipien"<sup>23</sup> sollten die Fristen für die Beantwortung von Anträgen grundsätzlich so kurz wie in der Praxis möglich sein. Als international gute Praxis wird eine Frist von 20 Arbeitstagen oder weniger für die inhaltliche Beantwortung eines Antrages angesehen. Weiters wird dort ausgeführt, dass im Falle eines dargelegten Eilbedürfnisses für die Offenlegung (z.B. dann, wenn die Informationen notwendig sind, um das Leben oder die Freiheit einer Person zu schützen) verkürzte Fristen gelten sollten. Vor diesem Hintergrund wird kritisch angemerkt, dass die

---

<sup>23</sup> Global Principles on National Security and the Right to Information ("The Tshwane Principles"), abrufbar unter <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0ae19fd0-920a-42c1-bbfa-a862f7ecbfbe/tshwane-german-20150209.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.

automatische Fristerstreckung bei Vorliegen von “besonderen Gründen” um weitere vier Wochen nicht dem oben genannten Prinzip e) entspricht.

### **Missbrauchsschranke (§ 9 IFG)**

Äußerst kritisch zu bewerten ist die Regelung in § 9 Abs 3 IFG, wonach der Zugang zu Informationen nicht zu erteilen ist, wenn der Antrag auf Information “offenbar missbräuchlich erfolgt oder wenn bzw. soweit die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde”. Die dazu in den Erläuterungen angeführten Judikate des Verwaltungsgerichtshofes<sup>24</sup> und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR)<sup>25</sup> beschäftigen sich im Detail nicht mit dieser Frage und sind daher ungeeignet, um als Grundlage für die Missbrauchsschranke in § 9 Abs 3 IFG herangezogen zu werden. Es wird daher angeregt, zu konkretisieren was mit offensichtlichem Missbrauch und unverhältnismäßiger Beeinträchtigung einer Behörde gemeint ist und die Bestimmung in der Praxis eng auszulegen. Außerdem sollte klargestellt werden, dass die Verhängung einer Mutwillensstrafe nach § 35 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) für Antragsteller\*innen ausgeschlossen wird. Andernfalls könnte dies einen abschreckende Wirkung (“chilling effect”) auf die Ausübung der Informationsfreiheit haben.

### **Rechtsschutz (§ 11 IFG)**

Was den Rechtsschutz anbelangt, sieht Amnesty International Österreich in dem vorgelegten Entwurf noch deutliches Verbesserungspotential. Zunächst einmal wird kritisch angemerkt, dass im Falle einer Informationsverweigerung ein begründeter Bescheid nur auf schriftlichen Antrag der anfragenden Person innerhalb einer Frist von 2 Monaten auszustellen ist. Dies könnte zu übermäßigen Verzögerungen führen, die den gesamten Zweck der Informationsanforderung untergraben, was im Widerspruch zum oben genannten Prinzip e) stehen würde. Im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes wäre es daher notwendig, bei Informationsverweigerungen entweder die automatische Erstellung eines begründeten Bescheides oder zumindest eine kürzere Frist für die Bescheiderstellung vorzusehen. Denn erst mit der Ausstellung eines Bescheides gibt es auch die Möglichkeit, eine Beschwerde beim zuständigen Verwaltungsgericht einzubringen.

Die Möglichkeit einer Beschwerdeeinbringung beim Verwaltungsgericht wird zwar grundsätzlich positiv gesehen, doch auch bezüglich des Beschwerdeverfahrens gibt es einige unklare bzw. kritische Punkte:

So bleibt zum Beispiel offen, ob die Verwaltungsgerichte überhaupt ein eigenes Beweiserhebungsverfahren durchführen und die öffentlichen Stellen zur Übermittlung der angefragten Informationen bzw. Dokumente zwingen können – gegebenenfalls auch unter Ausschluss der

---

<sup>24</sup> VwGH 29.05.2001, 98/03/0007.

<sup>25</sup> EGMR, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes gg. Österreich*, 28.11.2013, Beschwerde Nr. 39534/07.



Öffentlichkeit, sofern dies notwendig und gerechtfertigt ist (sogenanntes "In-Camera-Verfahren").<sup>26</sup> Ohne diese Möglichkeit besteht die Gefahr, dass Verwaltungsgerichte nicht in der Sache selbst entscheiden, sondern den angefochtenen Bescheid aufheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückverweisen, wenn diese notwendige Ermittlungen des Sachverhaltes unterlassen hat. Dies könnte ebenfalls den gesamten Zweck der Informationsanforderung ad absurdum führen. Außerdem würden somit anfragende Personen ein erhöhtes Kostenrisiko tragen, da die Verfahrenskosten bei Zurückverweisungen an die Behörde nicht ersetzt werden.

### **Beratung und Unterstützung durch die Datenschutzbehörde (§ 15 IFG)**

Gemäß § 15 IFG berät und unterstützt die Datenschutzbehörde informationspflichtige Organe, Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen in datenschutzrechtlichen Belangen der Vollziehung der Informationsfreiheit. Laut Erläuterungen bedeutet dies, dass die Datenschutzbehörde auf Anfrage erforderlichenfalls Auskunft über die datenschutzrechtliche Rechtslage und Praxis (Rechtsprechung) geben sowie bei Bedarf und nach Zweckmäßigkeit allenfalls auch allgemeine Anwendungshinweise und Anleitungen zur Verfügung stellen soll.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass eine unabhängige Stelle für die Beratung und Unterstützung der informationspflichtigen Organe vorgesehen ist, doch fehlt auf der Seite der Anfragenden eine vergleichbare Stelle. Wie bereits weiter oben erwähnt, soll die vom UN-Sonderberichterstatter für Meinungsäußerungsfreiheit empfohlene Einrichtung einer eigenen Stelle auch vor allem darauf abzielen, Antragsteller\*innen zu unterstützen und die proaktive Verbreitung von Informationen durch öffentliche Stellen sicherzustellen. Dies ist durch die Zuständigkeit der Datenschutzbehörde, deren Hauptmandat eigentlich datenschutzrechtliche Belange sind, nicht gewährleistet. Es ist im Gegenteil zu befürchten, dass die Zuständigkeit der Datenschutzbehörde zu einer Tendenz zu mehr Geheimhaltung führen könnte. Es wird daher in Anlehnung an die Empfehlung des UN-Sonderberichterstatters die Einrichtung einer eigenen unabhängigen Stelle im Sinne eines\*einer "Informationsfreiheitsbeauftragten" gefordert, der\*die das Mandat hat, sowohl Behörden als auch Antragsteer\*innen zu unterstützen. Ein\*e solche\*r Informationsfreiheitsbeauftragte\*r könnte durch die Organisation von Schulungen und die Herausgabe von Handlungsempfehlungen für Behördenmitarbeiter\*innen sowie durch die unbürokratische Beratung von Anfragenden und die Erstellung von Informationsmaterialien für die Öffentlichkeit den von der Regierung angestrebten "Kulturwandel" bzw. "Paradigmenwechsel" hin zu mehr Offenheit und Transparenz vorantreiben.

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu auch Prinzip 6 der „Tshwane-Prinzipien“, abrufbar unter <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0ae19fd0-920a-42c1-bbfa-a862f7ecbfbe/tshwane-german-20150209.pdf>, letzter Zugriff am 16. April 2021.