



Bundeskanzleramt  
Ballhausplatz 2  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	<b>501 65</b>	Fax	Datum
2021-0.130.157	BL A-GSt	Wolfgang Kozak Daniela Zimmer	DW 12384	DW 412384		16.4.2021

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

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des oa Entwurfs und nimmt dazu Stellung wie folgt.

#### **Das Wichtigste im Überblick:**

Durch die vorliegenden Gesetzesnovellen des B-VG, Rechnungshofgesetzes 1948, Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 und die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes sollen das Handeln des Staates, das Handeln von Unternehmen mit staatlicher Minderheitsbeteiligung und verfassungsgerichtliche Entscheidungen transparenter werden. Die bisherigen Regeln zur Amtsverschwiegenheit sollen abgeschafft und ein allgemeines Informations(metadaten)register für Informationen von allgemeinem Interesse geschaffen werden. Die Gebärungsprüfungs-kompetenz des Rechnungshofes soll ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25 % an Unternehmen mit Ausnahme von börsennotierten Unternehmen bestehen. Die Möglichkeit der Veröffentlichung von abweichenden Meinungen von überstimmten VerfassungsrichterInnen soll eingeführt werden, ebenso die Erweiterung der jetzt schon bestehenden cooling-off-Phase auf Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes. Dazu wird unter anderem die bestehende Verfassungsrecht-lage geändert und ein neuer Artikel 22a B-VG geschaffen, der ein Grundrecht auf Zugang zur Information schafft und die Konkretisierung durch einfaches Gesetz, das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), vorsieht.

Die BAK begrüßt die Absicht, BürgerInnen den Zugang zu staatlichen Informationen zu erleichtern und Staatshandeln transparenter zu machen. Der Entwurf ist ein Schritt zur Neuordnung der Beziehung zwischen BürgerInnen und dem Staat. Offenheit ermöglicht BürgerInnen, ihre (gesellschafts)politische Meinungs- und Willensbildung sachkundiger vorzunehmen. Staatliches Handeln für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten kommt dem Dialog mit der Bevölkerung – damit auch der Demokratie – zugute. 2019 sprachen sich in einer repräsentativen Online-Umfrage 52 % für ein Bürgerrecht auf Information aus. Sie sehen darin vor allem Chancen, das Vertrauen in die Politik zu stärken (<https://www.gallup.at/fileadmin/documents/PDF/marktstudien/Informationsfreiheit.pdf>).

Positiv hervorzuheben ist, dass

- BürgerInnen der Zugang zu staatlicher Information unabhängig vom Nachweis eigener Betroffenheit, einem berechtigten Interesse bzw Vorliegen von Gründen zugestanden wird. Öffentlichkeit ist damit die verfassungsrechtlich verankerte Grundregel, Geheimhaltung die Ausnahme. Wie andere Informationsfreiheitsgesetze innerhalb der EU kehrt sich das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis von einem Amtsgeheimnis mit Auskunftsrechten zu einem Offenlegungsprinzip mit Ausnahmen um;
- Informationen gebührenbefreit sind, solange nicht eine Informationsverweigerung im Rechtsweg bekämpft wird; Barauslagen können aber weiterhin verrechnet werden;
- nicht nur – wie bisher – Verwaltungsbehörden auskunftspflichtig sind, sondern beispielsweise auch vom Rechnungshof geprüfte staatsnahe Unternehmen;
- ein Register mit Inhalten von allgemeinem Interesse geplant ist.

Zu kritisieren ist, dass der Gesetzgeber im Einzelnen durch unbestimmte Gesetzesbegriffe diffuse Regelungen schafft, die zu einer rechtlichen Intransparenz führen. Damit werden Klarstellungen über den Rechtsweg notwendig, was zu einer zusätzlichen Belastung der zuständigen – und sowieso schon stark belasteten – Verwaltungsgerichte führen wird. Überdies werden einzelne Regelungsbereiche nicht sensitiv behandelt: So wird die bisherige Ineffektivität der Rechtslage bezüglich der Schaffung von Transparenz bei börsennotierten Unternehmen mit staatlicher Minderheitenbeteiligung fortgeschrieben. So wird angeregt, die in § 13 Abs 3 IFG geplante Ausnahme von der Informationspflicht für börsennotierte Unternehmungen samt deren Konzernunternehmen zu streichen.

Die Aufgabenstellung der nichtterritorialen Selbstverwaltung wird bei der Regulierung von Auskunftsverweigerungen durch die Reduzierung auf einen lediglich wirtschaftlich finanziellen Aspekt des Schadensbegriffes durch das Ignorieren der interessenpolitischen Aufgaben in wenig geeigneter Weise berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass die im Vordergrund der Interessenvertretung stehenden Aufgaben nicht geschützt werden.

Das deutsche IFG aus 2006 enthält ähnlich kursorische Regelungen wie der vorliegende Entwurf und eröffnet daher Auslegungsspielräume aufgrund geringer Regelungsdichte.

Deutschland erreicht in einem Ranking des Centers für Recht und Demokratie damit nur halb so viel Punkte wie der Transparenzvorreiter Schweden (anhand von 60 Kriterien wurde geprüft, wie der Informationszugang gelebt wird; <https://www.rti-rating.org/>). Das Fehlen präziser Bestimmungen gilt als größte Schwachstelle: „almost every aspect of the process is left either ambiguous or undefined“ (<https://www.rti-rating.org/country-data/Germany/>). Demgegenüber ist „das schwedische OSL“ mit 527 Paragrafen ein komplexes Regelwerk, das zahlreiche konkrete Ausnahmetatbestände auflistet. Allein 325 Paragrafen betreffen einzelne datenschutzrechtliche Ausnahmen (Recht der internationalen Wirtschaft 2020/7, Lena Pannecke und Sascha Hurst). Größere Rechtsklarheit dient den Informationspflichtigen wie den -suchern, damit Transparenz bzw. Geheimhaltung nicht wegen unzähliger Unklarheiten erst erstritten werden muss.

Vor allem die Geheimhaltungsbestimmung des Art 22a B-VG enthält sehr viele unbestimmte Gesetzesbegriffe, die auch durch das IFG nicht näher konkretisiert werden. Auch der Mindestinhalt des Informationsregisters ist nicht klar definiert. Ebenso wird im Informationsfreiheitsgesetz nicht näher definiert, was unter Information zu verstehen ist. Die Erläuternden Bemerkungen führen dazu an, dass unter Informationen im Gesetzessinn jede amtliche bzw. unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung, egal auf welchem Trägermedium, verstanden wird, die aber vorhanden und verfügbar sein muss, ohne dass diese Daten erhoben, recherchiert, gesondert aufbereitet oder erläutert werden müssen. Die BAK schlägt daher vor, diesen Erläuterungstext in den Normtext zu übernehmen, um die geforderte Rechtssicherheit bereits im Normtext zu erzeugen. Fraglich bleibt aber weiterhin, inwieweit eine Information zu erteilen ist, wenn diese zB durch Anonymisierungen bearbeitet werden muss, Klarstellungen insbesondere in den Erläuternden Bemerkungen wären wünschenswert.

Typische Konflikte, wie das gleichzeitige Vorliegen von Informationsfreiheits- und Datenschutzinteressen sollte das IFG bereits möglichst weit auflösen und klare Abwägungskriterien für Interessenkonflikte vorgeben. Sei es durch die Klarstellung, dass sensible personenbezogene Daten nur mit ausdrücklicher Einwilligung der Betroffenen offenzulegen sind, von einer Offenlegung Betroffene mit Schutzinteressen Anhörungsrechte haben, wann Informationen komplett verweigert werden dürfen und wann ein Interessenausgleich durch Maßnahmen wie Schwärzungen uvm gefunden werden muss.

Der Begriff „jedermann“ ist überholt und sprachlich für ein modernes Gesetz ungeeignet und wäre beispielsweise durch den Ausdruck „jede natürliche oder juristische Person“ zu ersetzen.

Form- und kostenlose Anfragen sind rasch gestellt. Zwar führt das Gesetz die Möglichkeit an, bei offensichtlichem Rechtsmissbrauch die Informationserteilung verweigern zu können, sieht aber keine für diese Beurteilung notwendigen Mindestangaben durch den Informationswerber vor, damit das Informationersuchen auf missbräuchliche Tendenzen hin überhaupt beurteilt werden kann. So ist überhaupt unklar, inwieweit eine Informationserteilung auch anonym erfolgen kann. Hier hat eine Klarstellung durch den Gesetz-

geber zu erfolgen. Zusätzlich muss gerade im Bereich kritischer Infrastrukturen gesichert sein, dass Auskünfte nicht für terroristische Zwecke missbraucht werden können.

Trotz der Erleichterungen, die der Entwurf vorsieht, werden bei einer Informationsverweigerung weiterhin viel Zeit und meist Rechtsanwälte nötig sein, um Ansprüche durchzusetzen. Ombudsstellen (wie die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland, der Schweiz oder Schweden) könnten helfen, Konflikte rasch, unbürokratisch und außegerichtlich zu bereinigen. Sie haben sich auch zu Kompetenzzentren für die Transformation der Verwaltung zu digitalen Ämtern entwickelt, womit sie Behörden wie BürgerInnen gleichermaßen dienen. Gegen unterlassene Veröffentlichungen im Informationsregister fehlt jedes Druckmittel.

Zu beachten ist schließlich, dass die – wie dargelegt sehr positiv bewertete – Informationsfreiheit nicht zu einer Schwächung der Arbeiterkammern in ihrer Interessenvertretungsaufgabe führen darf. Wenn interessenpolitische Grundlagenarbeit, strategische Positionierungen und taktische Entscheidungen öffentlich (und sei es über Anfragen einzelner Mitglieder) zugänglich würden, wäre selbst im konstruktiv-sozialpartnerschaftlichen Rahmen, um den sich die BAK stets bemüht, die Durchsetzbarkeit von Arbeitnehmeranliegen gegenüber den Arbeitgeberinteressenvertretungen und der staatlichen Politik deutlich relativiert. Eine Interessenabwägung zwischen Aufgabenerfüllung und Transparenz ist in diesem Zusammenhang daher jedenfalls geboten. Dazu ist insbesondere erforderlich, den im Entwurf vorgesehenen Geheimhaltungstatbestand für gesetzliche berufliche Interessenvertretungen von der bloßen Abwehr eines „wirtschaftlichen und finanziellen Schadens“ auf die Abwehr eines „erheblichen Nachteils“ auszudehnen.

#### **Zum Entwurf im Detail:**

##### **Zu Art 52 3a B-VG:**

Die Änderung des parlamentarischen Interpellationsrechtes stellt, wenn man dem Entwurf zwar keine einschränkende Wirkung unterstellt, keine Weiterentwicklung in Richtung Stärkung dieses elementaren parlamentarischen Rechtes dar. Um hier eine Stärkung der Minderheitenrechte im parlamentarischen Diskurs zu implementieren, ist eine Sanktionierung der Verweigerung der Beantwortung einer Anfrage bzw eine Durchsetzung im Rechtsweg unerlässlich.

##### **Zu Art 22a Abs 2 letzter Satz B-VG:**

In diesem Zusammenhang ist Art 120a B-VG (nicht territoriale Selbstverwaltung) als Leitlinie zu beachten. Demnach können Personen zur selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse gelegen sind, durch Gesetz zu Selbstverwaltungskörpern zusammengefasst werden. Die Rolle der Sozialpartner und deren Autonomie ist dabei anzuerkennen.

Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass „die gesetzlichen beruflichen Vertretungen in Bezug auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches“ wie bisher „nur gegenüber ihren Angehörigen informationspflichtig“ sind (Art 22a Abs 2 letzter Satz). Ein Informati-

onsrecht gegenüber jedermann ließe sich mit dem verfassungsrechtlich zugestandenen Selbstverwaltungsgedanken auch nicht in Einklang bringen.

Mit der Beschränkung des Kreises der Berechtigten wird die gegenwärtige Rechtslage allerdings nur teilweise unverändert beibehalten (Art 20 Abs 4 B-VG). Derzeit besteht die Auskunftspflicht gegenüber Mitgliedern nämlich auch nur „insoweit, als dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird“. Die vom Entwurf erfassten beruflichen Selbstverwaltungskörper sollten gegenüber „Mitbewerbern“, also Stakeholdern mit gegenläufigen Interessen, die nicht informationspflichtig sind, strategisch nicht im Nachteil sein. Aus ungleichgewichtigen Herausgabepflichten von Informationen resultieren unter Umständen auch verschieden große Durchsetzungschancen von Interessen. Diese Situation ähnelt jener von Unternehmen, bei denen der Zugang zu Informationen die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen kann – ein Umstand, auf den der Entwurf sehr wohl Rücksicht nimmt.

Jedenfalls sollte folgender Halbsatz des Art 20 Abs 4 B-VG „insoweit, als dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird“ auch in der neu geschaffenen Bestimmung des Art 22a Abs 2 B-VG letzter Satz beibehalten werden. Damit wäre sichergestellt, dass gesetzliche berufliche Vertretungen wie die BAK interessenpolitische Aufgaben ohne Einbußen bei der Durchsetzungskraft wahrnehmen können. Stakeholder mit gegenläufigen Interessen, die typischerweise auch nicht in den Sozialpartnern vertreten sind, sollen aus einer Offenlegung keine strategischen Vorteile ziehen.

#### **Zu Art 22a B-VG iVm §§ 2 und 3 IFG:**

Nicht ausreichend berücksichtigt wird im Zusammenspiel von Art 22a B-VG und §§ 2 und 3 IFG, welche Organe von sich aus Informationen von allgemeinem Interesse veröffentlichen müssen. Aus Gründen der Rechtssicherheit schlägt die BAK vor, dass im IFG nochmals jene Organe gesondert angeführt werden, die der Informationsveröffentlichungspflicht aus allgemeinem Interesse unterliegen. Eine textliche Klarstellung beispielsweise, dass gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretungen nur Mitgliedern informationspflichtig sind und somit eine Veröffentlichungspflicht bei Informationen von allgemeinen Interessen nicht vorliegt, würde ebenfalls eine Klarstellung bringen.

Überdies ist festzuhalten, dass bei einem Zugrundelegen des Informationsbegriffes der Erläuternden Bemerkungen für die Erreichung des Zieles des transparent handelnden Staates und der Unternehmen, an welchen der Staat beteiligt ist, eine sanktionierte Veraktungspflicht der Aufzeichnungen eine *conditio sine qua non* darstellt. Gerade aktuelle Vorkommnisse zeigen, dass Eigentümerentscheidungen im Staatsbereich scheinbar oftmals über social media getroffen werden, ohne dass ein solcher Schriftverkehr in einem Akt irgendwelcher Art nachvollziehbar und einfach auffindbar registriert bzw archiviert wird. Dieser Aspekt wird durch das IFG überhaupt nicht behandelt und wäre für die Zielerreichung aber von entscheidender Bedeutung.

Wo die Grenzen herausgabepflichtiger Informationen liegen, werden Verwaltungsgerichte abstecken. Informationen müssen – den Erläuterungen zufolge – bereits vorhanden und verfügbar sein, nicht erst erhoben, gesondert aufbereitet oder erläutert werden. Müssen Informationen für den Informationspflichtigen selbst zugriffsbereit sein (etwa in Hinblick auf nicht in Dateien geordnete oder längst archivierte Informationen)? Welche Situationen sind angesprochen, wenn Informationen „nicht gesondert aufbereitet werden müssen“? Bedeutet dies, dass Teilinformationen aus unterschiedlichen Quellen nicht herausgelöst und zusammengeführt werden müssen, oder keine Aufbereitungsmaßnahmen zur Anonymisierung oder Kürzung im Interesse Dritter erforderlich sind? (Siehe auch nächstes Kapitel.)

Die für das Informationsregister vorgesehenen Informationen von allgemeinem Interesse werden beispielhaft aufgezählt (Studien, Gutachten, Stellungnahmen, und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens € 100.000,- nach dem Normtext. Die Erläuterungen nennen auch noch bestimmte Weisungen und Sitzungsprotokolle der Bundesregierung). Was nun genau proaktiv offengelegt werden muss, ist damit nur bedingt klar. Bundeskanzler und Digitalisierungsressort können weitere (allerdings nur technische) Details festlegen. „Von allgemeinem Interesse“ meint jedenfalls, „für einen hinreichend großen Personenkreis relevant, weil davon zB betroffen“. Wie verhält es sich, um nur wahllos ein Beispiel zu nennen, mit der Haltung der österreichischen Bundesregierung in EU-Ministerräten? Finanzielle Zuwendungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, wie zB Förderungen oder Subventionen werden weder im Gesetzestext noch in den Erläuterungen als Information von allgemeinem Interesse definiert. Dementsprechend wird auch die frappierende Intransparenz staatlicher Unternehmensförderungen in der Problemanalyse des Vorblattes mit keinem Wort erwähnt. Es ist für die BAK nicht nachvollziehbar, weshalb Informationen über beispielsweise die Vergabe eines Gutachtens in Höhe von € 100.000,- als relevant für die Allgemeinheit bestimmt werden, nicht hingegen eine Subvention an ein Unternehmen in Millionenhöhe. Dies verwundert umso mehr, als in der derzeitigen Situation Milliarden an Steuergeld in Form von COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen an Unternehmen fließen.

Ein grundsätzliches Transparenzprinzip als allgemeiner Grundsatz bei öffentlichen Zuwendungen an Unternehmen sollte daher bereits im B-VG jedenfalls aber im IFG verankert werden. Dies steht auch im Einklang mit den Initiativen der Europäischen Kommission hin zu mehr Transparenz im Beihilfenrechtvollzug, welche bereits in zahlreichen EU-Dokumenten, zuletzt im „Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von Covid-19“, verankert wurden. RechtsanwenderInnen würde es zusätzlich helfen, wenn gängige Abgrenzungsprobleme zum Begriff „Information“ (unter Berücksichtigung der Judikatur zum Auskunftsanspruch bzw mit Blick auf Länder mit langer IFG-Tradition) geklärt würden. Welche Inhalte im Informationsregister aufscheinen müssen, wäre möglichst abschließend in den §§ 2 und 4 IFG zu regeln. Alternativ könnte ein zivilgesellschaftlich breit besetztes Gremium Empfehlungen zur Konkretisierung der Zielbestimmung geben.

**Zu Art 22a B-VG und § 4 IFG:**

Dass Informationen von allgemeinem Interesse von den in der Bestimmung angeführten öffentlichen Stellen auf der Plattform <https://www.data.gv.at> zu veröffentlichen sind (so weit nicht die Ausnahmen des Art 22a B-VG bzw § 6 IFG greifen), wird begrüßt. Ohne festgelegten Mindestinhalt und Überlegungen zur Durchsetzbarkeit im Fall der Säumnis, bleibt der Transparenzzugewinn ungewiss. Nach den Erläuterungen zu § 4 ist der Schutz von Rechten anderer im Informationsregister zu berücksichtigen. Dies „kann etwa auch durch teilweise Unkenntlichmachung erfolgen“. Offen bleibt, ob informationspflichtige Stellen darüber frei entscheiden oder eine Pflicht zu einer teilweisen Veröffentlichung (durch Schwärzung, Ausblenden von Datenbankteilen etc) besteht. Ob bei hohem oder unzumutbarem Aufwand davon wiederum abgesehen werden kann, ist auch unklar bzw sehen die Erläuternden Bemerkungen zu § 2 keine Aufbereitungspflicht von Informationen vor und sind daher insoweit widersprüchlich. So sehen die Erläuternden Bemerkungen weitere „Belastungskriterien“ für die informationspflichtige Stelle vor. Sie beziehen sich auf eine „unverhältnismäßige Belastung“, die sich anhand „der Größe, Leistungsfähigkeit und Art des Rechtsträgers, den geschätzten Kosten und Vorteile für den Rechtsträger sowie für Menschen (mit Behinderungen) und der Nutzungshäufigkeit und -dauer“ bestimmen soll. Diese Abwägung führt aber gerade bei einem einheitlichen Informationsregister zu unterschiedlicher Transparenz und Zugänglichkeit von Informationen, je nachdem, wie personell und technisch ausgestattet sich eine informationspflichtige Stelle darstellt. Wägt die veröffentlichungspflichtige Stelle den Aufwand gegen die Nutzerfreundlichkeit ab, könnte die Aufwandsminimierung im Vordergrund stehen. Wer sich für Nutzerfreundlichkeit einsetzen soll, ist ebenso offen wie die Frage, wie denn die Nutzungshäufigkeit und -dauer des Informationsangebotes bereits vor ihrer Veröffentlichung abgeschätzt werden kann. Öffentliche Stellen müssen aber Rechtssicherheit haben, in welchem Umfang Schutzmaßnahmen zugunsten Dritter und der „Usability“ des Registers durchgeführt werden müssen.

Weiters ist anzumerken, dass lediglich die technischen Voraussetzungen durch Verordnung festzulegen sind, die Erläuternden Bemerkungen zu § 4 aber auch anführen, dass die Verordnung Sprachvarianten sowie Kriterien für Suchmetadaten festlegen soll, die durch die verpflichteten Stellen zu erfüllen sind. Dies geht nach Meinung der BAK über die gesetzliche Ermächtigung hinaus und müsste daher im Gesetz verankert werden, um eine rechtskonforme Verordnung in diesem Umfang erlassen zu können.

Nach § 19 sind mit der Vollziehung des IFG die obersten Organe des Bundes bzw Landes betraut, mit der technischen Umsetzung des Registers (nach § 4 Abs 3 und 5) der/die DigitalisierungsministerIn. Die Erläuterungen beschränken sich auf den knappen Hinweis „Vollziehungsklausel“. Die Zukunft des Informationsregisters hängt folglich stark vom politischen Willen ab. An wen richtet die/der RechtsanwenderIn ihr/sein Begehren auf Aufnahme von Informationen – aus seiner/ihrer Sicht von allgemeinem Interesse? Finden sich die in § 4 genannten Informationen nicht im Register, sind Konsequenzen für die säumige Behörde nicht erkennbar. Einer/m Informationsfreiheitsbeauftragten käme die nützliche Rolle zu, unterbliebene Veröffentlichungen einzumahnen. Der Beauftragte aus Baden Württemberg betont die diesbezügliche gute Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen: *„Mehr Transparenz wagen. Im neu gegründeten Amt für Digitales und IT arbeiten*



*Mitarbeitende unter anderem intensiv daran, das sehr umfangreiche Open-Government-Data Angebot zu erweitern. Zudem bestreitet die Verwaltung neue Wege der Online-Bürgerbeteiligung bei Bauvorhaben und erhöht somit nicht nur die Transparenz bei der Entscheidungsfindung, sondern fördert aktiv das Engagement der Bürgerschaft.“* Ohne konkrete Determinierung, welche Inhalte verpflichtend anzubieten sind und dem Nachdruck einer Vollzugsbehörde dürfte das Informationsregister die Transparenzerwartungen nicht oder nur bei entsprechendem politischen Willen erfüllen.

Nicht erfasst scheint im IFG der Umgang mit dem behördlichen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren. Von Algorithmen können Risiken ausgehen, die Diskussionsbedarf nach sich ziehen: Der AMS-Algorithmus, die Kritik von Datenschützern und die dazu konträren Entscheidungen der Datenschutzbehörde (DSB) und des Bundesverwaltungsgerichts illustrieren dies. Die Konferenz der deutschen Informationsfreiheitsbeauftragten hat 2018 ein Positionspapier dazu verabschiedet: *„Die Anforderungen an den Einsatz von KI gehen im Bereich der Informationsfreiheit noch weiter als im Datenschutz. Für einen Auskunftsanspruch nach Art. 15 DSGVO ist die Verarbeitung eigener personenbezogener Daten Voraussetzung. Im Informationsfreiheitsrecht muss eine Betroffenheit nicht vorliegen. Alle öffentlichen Stellen müssen Verfahren, die von KI oder Algorithmen unterstützt wurden, genau so erklären können wie Entscheidungen, die Mitarbeiter treffen. Öffentliche Stellen müssen also über allgemein verständliche Informationen zur Datenverarbeitung in diesen Systemen verfügen“.*

Veröffentlichungs- und Informationspflichten in diesem Bereich sind daher im IFG möglichst genau abzustecken und zu normieren.

#### **Zu Art 22a B-VG Abs 2 iVm § 5 IFG:**

Das Informationsrecht kann von jeder Rechtsperson geltend gemacht werden. Da dem Entwurf keinerlei Vorgaben zu entnehmen sind, ist fraglich, ob anonyme Informationsbegehren ebenso beachtlich sein sollen wie jene von natürlichen oder juristischen Personen ohne Anknüpfungspunkt zu Österreich. Spätestens im rechtsförmigen Verfahren reichen wohl anonyme Anbringen nicht mehr aus, da die Bescheidzustellung eine identifizierbare Person voraussetzt. Überdies ist, damit Rechtsmissbrauch festgestellt werden kann, ein Minimum an persönlichen Angaben von Informationswerbern notwendig.

Gerade aus der Sicht der größten beruflichen Interessenvertretung ist festzuhalten, dass die Mitglieder der Arbeiterkammern Österreichs allesamt in einem Abhängigkeitsverhältnis zu beruflich fremden natürlichen oder juristischen Personen stehen, die aufgrund ihrer Eigenschaft als Unternehmer ebenfalls Interesse an Informationen, die nur AK-Mitgliedern zugänglich sein sollen, haben können, und die Möglichkeit der Ausnutzung ihrer wirtschaftlich stärkeren Position daher gegenüber unseren Mitgliedern besteht, um Weisungen zur Informationsweitergabe erteilen und so die einschränkende Regelung von Art 22a B-VG iVm § 5 IFG jeweils letzter Satz zu konterkarieren. Eine Überbindung der Geheimnisverpflichtung, wie sie in Art 148b Abs 2 B-VG im Entwurf für die Volksanwaltschaft vorgesehen ist, würde daher den Mitgliedern einen rechtlichen Schutz bieten, um die Befolgung solcher Weisungen ohne dienstrechtliche Konsequenzen verweigern zu



können. Als Alternative kann angedacht werden, dass Nichtmitglieder der Interessenvertretungen, die über ein Mitglied eine ihm nicht zustehende Information erlangen wollen oder erlangen, einen Verwaltungsstraftatbestand erfüllen.

#### **Zu § 6 IFG:**

Grundsätzlich können Informationen „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ (Art 22a Abs 2 B-VG) bzw „zur Vorbereitung einer Entscheidung, Prüfung oder sonstigen Tätigwerdens des Organs, insbesondere auch zum Schutz von Rechtsvorschriften über die Vertraulichkeit von Verhandlungen, Beratungen und Abstimmungen“ (§ 6 Abs1 lit 5b IFG) auch verweigert werden. Dieser Ausnahmetatbestand betrifft auch generelles, nichthoheitliches Handeln, wie zB vorbereitende Tätigkeiten von beruflichen Vertretungen. Die Erforderlichkeit dieser Ausnahme ist nachvollziehbar, insoweit der Prozess der internen Willensbildung des Organs für eine unabhängige und ungestörte Beratung und Entscheidungsfindung geschützt werden muss, wie dies zB bei Senatsentscheidungen der Gerichte, insbesondere mit Beteiligung von LaienrichterInnen der Fall ist. Vor allem sollte das Gesetz aber Differenzierungen vorgeben, nach denen unterschieden werden kann, welche Entscheidungsfindungen auch nach gefällter Entscheidung geheim zu halten sind und welche nach wirksam gefällter Entscheidung auf Anfrage zu veröffentlichen sind.

Die Nichtveröffentlichung der Information in § 6 ist als gesetzliche Pflicht normiert. Gleichzeitig ist aber der Bereich der verpflichtenden Geheimhaltung für gesetzliche berufliche Vertretungen lediglich auf die Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen und finanziellen Schadens fokussiert. Gerade bei einer beruflichen Interessenvertretung geht es nicht nur um wirtschaftlichen Schaden der nichtterritorialen Selbstverwaltung selbst, sondern auch um Schäden, welche die Mitglieder erleiden würden, wenn Informationserteilungen an einzelne anfragende Mitglieder gegen die Interessen der Vertretenen erteilt werden müssten. Gerade um das Vorhaben des Gesetzgebers, dass Selbstverwaltungskörper nur im bisherigen Umfang verpflichtet werden sollen (Erl Bemerkungen Seite 2), umzusetzen, bzw den Willen, welche die Erläuternden Bemerkungen auf Seite 8 offenlegen, dass die Formulierung „erheblicher wirtschaftlicher oder finanzieller Schaden“ als „erheblicher Nachteil“ aufzufassen sei, eindeutig normativ abzubilden, wird dringend ersucht, den Ausdruck „zur Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen Schadens“ in § 6 Abs 1 Z 6 durch „erheblichen Nachteil“ zu ersetzen.

Bereits nach aktueller Rechtslage ist rechtlich unklar, wie bei Kollision von Datenschutz- und Informationsfreiheitsrecht vorzugehen ist. Genießt ersteres allgemein Vorrang oder sind im Einzelfall Abwägungen zu treffen? Die DSGVO räumt den Mitgliedstaaten eine Öffnungsklausel für nationale Regelungen ein (Artikel 86 DSGVO). Die Europaratskonvention zum Zugang zu offiziellen Dokumenten und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte liefern zwar Prüfmaßstäbe, die aber nur unter großem Aufwand auf den Einzelfall umgelegt werden können.

Letztlich ist zu entscheiden bzw abzuwägen, ob bei Informationen, die unter einen Geheimhaltungsgrund fallen,

- Vorrangregeln zugunsten des Geheimhaltungsrechts bestehen,
- die konträren Interessen einzelfallbezogen gegeneinander abgewogen werden,
- relevant ist, welcher konkrete Schaden durch die Freigabe der Information entstehen würde,
- Maßnahmen einen Interessenausgleich ermöglichen (kürzen, ausblenden, schwärzen) und diese jedenfalls oder nur bei zumutbarem Aufwand verpflichtend sind,
- die Weiterverwendung der Informationen beschränkt wird (Datenschutz kennt den Grundsatz der Datenminimierung und strikten Zweckbindung, die Informationsfreiheit hingegen nicht. Der Antragsteller darf die erhaltenen Informationen grundsätzlich beliebig verwenden, also auch publizieren, verkaufen etc).

In Anlehnung an die deutsche Rechtslage sollte zumindest klargestellt werden, dass ein rein privates Interesse an personenbezogenen Daten nicht zur Annahme eines überwiegenden Informationsinteresses genügt. Zudem sollten sensible Daten nach Art 9 DSGVO nur übermittelt werden, wenn Betroffene ausdrücklich einwilligen. Bei Anhaltspunkten, dass eine Person ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, sollte die informationspflichtige Stelle ihr Gelegenheit zur Stellungnahme bzw Einwilligung geben.

#### **Zu § 7 Abs 3 IFG:**

Zu Abs 3: Fraglich ist, ob eine generelle Weiterleitungspflicht von Informationersuchen, welche nur mit Recherche, wer nun das zuständige Organ ist, bewältigt werden kann, sinnvoll ist. Vielmehr sollte sich die Weiterleitungspflicht nur auf jene Fälle beschränken, in welchen für das zuständige Organ der Adressat ohne Zusatzaufwand ersichtlich ist. Ebenfalls fehlt eine Regelung, in welcher Form die Weiterleitung vorzunehmen ist, bzw auf wessen Gefahr diese Weiterleitung erfolgt. Etwaige Voraussetzungen auf Seiten der Antragsteller sollten aus Gründen der Rechtssicherheit näher geklärt werden.

#### **Zu §§ 8 und 14 IFG:**

Die kurze Frist zur Informationserteilung von vier Wochen – in komplexen Fällen bis zu weiteren vier Wochen – bis Säumigkeit bei der informationspflichtigen Stelle eintritt, kann nur dann als sachlich gerechtfertigt angesehen werden, wenn die angefragte Information im Sinne der Erläuternden Bemerkungen zu § 2 (also ohne weiteren Recherche- oder Bearbeitungsaufwand) zur Verfügung steht. Ist dies nicht der Fall, muss das Gesetz für die informationspflichtige Stelle einen weiteren Erteilungsverweigerungsgrund in § 6 IFG vorsehen, damit in der geforderten Eile im rechtsstaatlich transparenten System ein Bescheid erlassen werden kann.

Anschließend haben die Verwaltungsgerichte über verweigerte Informationen zu entscheiden. Begrüßt wird grundsätzlich, dass hierfür eine Entscheidungsfrist von zwei Monaten vorgesehen ist. Verwaltungsgerichte werden unter dem gebotenen Zeitdruck die Lage aber nicht immer umfassend bewerten können. Überdies ist zu befürchten, dass bei regelmäßiger Geltendmachung der Säumnis der Verwaltungsgerichte eine Überlas-

tung des VwGH eintreten könnte. Gerade bei Rechtsschutzverfahren muss der Grundsatz, dass Qualität vor Schnelligkeit steht, gewahrt bleiben. In besonderen Situationen sollte auf die bewährten Normen eines Provisorialverfahrens auf Antrag zugegriffen werden können.

Etliche Staaten sehen und decken den Unterstützungsbedarf der BürgerInnen durch Einrichtungen wie den Informationsfreiheitsbeauftragten (in Deutschland eingegliedert in die dortigen DSBs). Dem Selbstverständnis dieser Anlaufstellen entsprechend heißt es auf deren Websites: *„Damit unsere Behörden gut auf das Recht der Informationsfreiheit vorbereitet sind und unsere BürgerInnen möglichst umfangreich und kundig vom Bürgerrecht Gebrauch machen, bauen wir unser Beratungsangebot weiter aus. Dazu zählen Schulungen sowohl für öffentliche Stellen als auch für BürgerInnen, die Verankerung im Lehrplan von Studierenden der öffentlichen Verwaltung, Behandlung im Fach Politik an Schulen und Online-Formulare für IFG-Anfragen.“*

Eine Befragung von IFG-Nutzern in Deutschland („Die Nutzung von Informationszugangsgesetzen in Deutschland, Lea Pfau, Okt 2020, <https://fragdenstaat.de/blog/2021/>) zeigt, dass InformationssucherInnen überdurchschnittlich hohe Bildungsabschlüsse aufweisen. Dabei ist anzunehmen, dass auch die breite Bevölkerung für Transparenz im eigenen Lebensumfeld (zB kommunale Entwicklung) dankbar ist. Um Rechte auszuüben, braucht es verständliche Anleitungen. Neben dieser Erklär- und Unterstützungsrolle haben sich Informationsfreiheitsbeauftragte auch zu Kompetenzzentren für die Transformation öffentlicher Stellen zu digitalen Ämtern entwickelt. Sie beschäftigen sich mit Digitalisierungsthemen wie Algorithmentransparenz, OpenSource, Transparency by Design und e-Identität. Ihre Empfehlungen dienen der Verwaltung und den BürgerInnen gleichermaßen. Findet die/der einzelne RechtsanwenderIn nicht bereits im Gesetz klare Antworten, ob ihr/ihm im jeweiligen Fall Informationen zustehen oder nicht, umso dringender benötigt sie/er kostenlose Beratungsstellen. Der 2020 als Teil der EU-Datenstrategie veröffentlichte Entwurf der EU-Kommission zu einem Data Governance Act (DGA) befasst sich mit dem Zugang und der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen für (nicht) kommerzielle Zwecke. Im Gegensatz zur Public Sector Information RL (PSI-RL) bzw dem österreichischen InformationsweiterverwendungsG regelt der Entwurf die Verwertung von geschützten Daten (etwa aus Gründen des Datenschutzes, Urheberrechts). Öffentliche Stellen können entscheiden, auch nur anonymisierte oder pseudonymisierte Daten weiterzugeben, den Zugang nur in einer „sicheren Verarbeitungsumgebung“ oder in physischen Räumlichkeiten vorzugeben, wenn Fernzugriffe Betroffenenrechte gefährden. Der Unterschied zwischen den beiden Informationsrechten: Das IFG normiert durchsetzbare Informationspflichten. Nach der PSI-RL und dem DGA können öffentliche Stellen Informationen freiwillig weitergeben. Verpflichtungen ergeben sich erst, sobald einem Datennutzer die Möglichkeit der Datennutzung eingeräumt wurde. Dann besteht die Verpflichtung, weitere AntragstellerInnen gleich zu behandeln. EU-Kommission und Datenwirtschaft forcieren nach dem Motto „Make more data available“ freiwillige öffentliche Datenangebote, um digitale Dienste und Big Data-Anwendungen mit Hilfe von künstlicher Intelligenz zu entwickeln. Rechte und Pflichten nach dem IFG sollten aus BAK-Sicht auch mit den Entwicklungen des DGA abgestimmt werden. Nicht

nachvollziehbar wäre, würde die Digitalökonomie leichten Zugang zu riesigen (und sogar besonders geschützten) Datenbeständen erhalten, während BürgerInnen auf den vergleichsweise hürdenreichen Weg des IFG verwiesen würden bzw kostenpflichtige Auskünfte einholen müssen (zB Grundbuchauszug).

**Zu § 12 IFG:**

Gebührenfreiheit bedeutet nicht Kostenfreiheit. Barauslagen können von den informationsteilenden Stellen auch weiterhin verlangt werden und stellen so ein Hindernis für die Erlangung von Informationen dar. Überdies schafft die Gebührenbefreiung eine unklare Rechtslage hinsichtlich Registerauskünften, die im Augenblick noch kostenpflichtig sind, wie das bei Grundbuchauskünften und Firmenbuchauskünften beispielsweise der Fall ist. Auskünfte aus solchen kostenpflichtigen Registern sind aber oftmals im Rechts- und Geschäftsverkehr notwendig und stellen Transparenz und Rechtssicherheit zur Verfügung. Die BAK fordert daher auf, dass zur Klarstellung und Ergänzung des freien Zugangs zu Informationen die Kostenpflicht für Auskünfte aus öffentlichen Registern abgeschafft wird.

**Zu Art 20 IFG:**

Derzeit sind keine Übergangsbestimmungen zu ersehen, welche die Bestimmungen des Außerkrafttretens des Auskunftspflichtgesetzes (BGBl 287/1987 idgF) im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des IFG regeln. Diese wären noch vorzusehen, um eine klare Rechtslage zu schaffen.

**Zu § 26 Abs 3 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953:**

Transparenz wird grundsätzlich bereits durch die vorgeschriebene Urteilsform und die rechtliche Begründungspflicht verfassungsrechtlicher Erkenntnisse erzeugt. Die Veröffentlichung einer abweichenden Meinung beinhaltet daher keinen weitergehenden Mehrwert für eine rechtswissenschaftliche oder gesellschaftspolitische Diskussion des Urteils, sondern ist lediglich dazu geeignet, die Autorität des Höchstgerichtes zu schwächen; eine Notwendigkeit der Änderung der bisherigen Rechtslage wird daher nicht gesehen.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anmerkungen.

