

# Darstellung des aktuellen Verhandlungsstands betreffend das Informationsfreiheitsgesetz

---

*Elisabeth Dujmovits*

## 1. Ausgangsrechtslage

### a. Amtsgeheimnis vs. Auskunftspflicht

In der österreichischen Verfassung ist das Amtsgeheimnis verfassungsgesetzlich garantiert: Die (funktionellen) Verwaltungsorgane sowie die Organe von (anderen) Körperschaften des öffentlichen Rechts sind gemäß Art. 20 Abs. 3 B-VG, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über die ihnen amtlich bekannten Tatsachen, deren Geheimhaltung in bestimmten aufgezählten öffentlichen Interessen geboten ist, verpflichtet. Einfachgesetzlich darf der Geheimnisschutz nur eingeschränkt, nicht erweitert werden. Keine Amtsverschwiegenheit besteht zwischen den von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionären gegenüber diesem Auskunft verlangenden Vertretungskörper (Abs. 3 letzter Satz).

Dieser Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses steht eine ebenso verfassungsgesetzlich normierte Auskunftspflicht derselben Verpflichteten gegenüber. Diese gilt, "soweit [ihr] eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht nicht entgegensteht". Für die beruflichen Vertretungen gilt dies, begrenzt mit der ordentlichen Aufgabenerfüllung, gegenüber ihren jeweiligen Mitgliedern (vgl. Art. 20 Abs. 4 B-VG).

Ausführungsbestimmungen betreffend die Auskunftspflicht sind nach organisatorischen Gesichtspunkten für den Bundesbereich vom Bund, für den Landesbereich in Form von Bundes-Grundsatz- und Landes-Ausführungsgesetzen zu erlassen (vgl. Art. 20 Abs. 4 letzter Satz B-VG und die auf dieser Grundlage ergangenen Bestimmungen im Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz des Bundes, BGBl. Nr. 286/1987, im Auskunftspflichtgesetz des Bundes, BGBl. Nr. 287/1987, und in den einzelnen, unterschiedlich bezeichneten Auskunftspflichtgesetzen der Länder).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zur geltenden Rechtslage vgl. ausführlich und mwH *Wieser* in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (4. Lfg. 2001), Art. 20 Abs. 3; *ders.*, *ibid* Art. 20 Abs. 4; *Feik* in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar. Bundesverfassungsrecht (5. Lfg. 2007); *Perthold-Stoitzner*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane<sup>2</sup> (1998); jüngst, vor dem Hintergrund des Stmk Landesrechts, *Sommerauer*, Informationsrecht, in Poier/Wieser (Hrsg.), Steiermärkisches Landesrecht, Bd 2 (2016) 305.

Als in rechtspolitischer Hinsicht unbefriedigend<sup>2</sup> wird häufig nicht nur die zersplitterte Kompetenzrechtslage empfunden. Auch das Verhältnis der Regelungen betreffend Amtsverschwiegenheit einerseits und Auskunftspflicht andererseits ist letztlich unklar und hängt von Abwägungsentscheidungen ohne eindeutigen Vorrang ab; das Grundrecht auf Datenschutz ist als gleichrangige verfassungsgesetzliche Schranke zusätzlich zu berücksichtigen. Nicht zuletzt stößt die rechtliche Durchsetzbarkeit der Auskunftspflicht an Grenzen des Rechtsschutzes, die zum Teil im Fehlen eines entsprechenden verfassungsgesetzlich gewährleisteten subjektiven Rechts begründet sind.<sup>3</sup>

## **b. Internationaler Vergleich**

Das Amtsgeheimnis als staatliche Verschwiegenheitspflicht ist weltweit nur noch in wenigen Staaten (verfassungsgesetzlich) geschützt. In mittlerweile über 90 Staaten gelten hingegen gesetzliche Bestimmungen, die dem Einzelnen ein Recht auf Information gegenüber dem Staat garantieren.<sup>4</sup> Als Vorzeigemodelle informations- bzw. transparenzfreundlicher Gesetze werden regelmäßig das Hamburgische Transparenzgesetz<sup>5</sup> und die Rechtslage in Slowenien<sup>6</sup> genannt. In internationalen Rankings betreffend die Transparenz staatlichen Handelns firmiert Österreich - wie im Übrigen auch Deutschland - in der Regel in den hinteren Rängen.<sup>7</sup>

Im Recht der Europäischen Union ist ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU normiert (vgl. Art. 15 AEUV, Art. 41 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta, bzw. die Regelung der Ausübung dieser Rechte gemäß der Transparenz-VO der EU<sup>8</sup>). Was das Völkerrecht betrifft, liegt eine Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten seit 2009 zur Ratifikation auf;

---

<sup>2</sup> Zu den "Schwächen der aktuellen Rechtslage" vgl. *Posch*, B-VG-Novelle zur Informationsfreiheit - Transparenz schlägt Amtsverschwiegenheit, JBöfR 2015, 121 (122 ff).

<sup>3</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen kann sich ein solches freilich aus Art. 10 EMRK ergeben: vgl. EGMR (Große Kammer) 8.11.2016, 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság*; davor schon EGMR 28.11.2013, 39534/07.

<sup>4</sup> Vgl. die auf der Website <http://right2info.org/> dokumentierten Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze bzw. Zugangsrechte zu Information.

<sup>5</sup> Vgl. das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG), Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt vom 6. Juli 2012, Nr. 29/2012, 271, bzw. <http://transparenz.hamburg.de/>.

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere die umfassenden Zuständigkeiten des slowenischen Informationsbeauftragten (Information Commissioner): <https://www.ip-rs.si/en/>.

<sup>7</sup> ZB am letzten Platz der 100 verglichenen Staaten weltweit gemäß <http://www.rti-rating.org/country-rating/>.

<sup>8</sup> VO (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 2001/145, 43.

sie ist freilich noch nicht einmal völkerrechtlich in Kraft getreten und Österreich hat sie bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert.<sup>9</sup>

## **2. Vorparlamentarisches Verfahren**

### **a. Regierungsprogramm**

Nicht zuletzt als Reaktion auf eine pro Transparenz aktive und journalistisch naturgemäß in der Sache unterstützte Zivilgesellschaft<sup>10</sup> wurde in das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 der Punkt "Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis" aufgenommen.<sup>11</sup> Demnach soll "[s]taatliches Handeln transparenter und offener gestaltet werden". Das Amtsgeheimnis in seiner derzeit geltenden Form sei überholt und soll durch eine verfassungsgesetzliche Informationspflicht staatlicher Organe im Sinn eines "Open Government"<sup>12</sup> und ein Grundrecht auf Zugang zu Informationen ersetzt werden.

### **b. Begutachtungsentwurf**

Dem entsprechend hat das legislatisch zuständige<sup>13</sup> Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst einen Gesetzesentwurf mit den für die Abschaffung des Amtsgeheimnisses und die Einführung der Informationsfreiheit notwendigen Änderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) ausgearbeitet. Einfachgesetzliche Ausführungsbestimmungen sollten aus Zweckmäßigkeitserwägungen erst später folgen, nämlich dann, wenn über die zu schaffenden verfassungsgesetzlichen Grundlagen, vor allem über die künftige Kompetenzrechtslage, grundsätzlich politische Einigkeit erzielt wäre.

Ein solcher Entwurf einer B-VG-Novelle wurde am 25. März 2014 zur allgemeinen Begutachtung versendet. Mit Ende der Begutachtungsfrist am 7. Mai 2014 waren 75 Stellungnahmen eingelangt. In diesen wurde überwiegend grundsätzlich Zustimmung zu dem Vorhaben signalisiert, jedoch wurden auch, insbesondere für den jeweils betroffenen Wirkungsbereich, massive Befürchtungen und zahlreiche Änderungswünsche geäußert. Die Kritik richtete sich primär gegen das (zum damaligen Zeitpunkt) Fehlen von Ausführungs- bzw. Verfahrensbestimmungen, die

---

<sup>9</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS Nr. 205.

<sup>10</sup> Vgl. insbesondere das Forum Informationsfreiheit (FOI) mit der Kampagne Transparenzgesetz.at und dem Projekt <https://fragdenstaat.at/>.

<sup>11</sup> Vgl. das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013-2018, 91.

<sup>12</sup> Näher zu dessen Grundsätzen vgl. *Gartner-Müller*, Informationsfreiheit, Transparenz und Open Government versus Geheimhaltungspflichten in der österreichischen Rechtsordnung, JRP 2015, 169 (181 f).

<sup>13</sup> Arg. "Bundesverfassung" gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG iVm. der Anlage zu § 2 BMG, Teil 2 A.3.

Unbestimmtheit zentraler Begriffe, rechtlicher Unklarheiten im Detail sowie den den Behörden drohenden Aufwand und die zu befürchtenden Kosten; andererseits wurde aber auch ein zu wenig weit gehendes Informationsrecht bemängelt.<sup>14</sup>

### **c. Regierungsvorlage**

Parallel zum und in Folge des Begutachtungsverfahrens fanden laufend Verhandlungen auf politischer und fachlicher Ebene und mit betroffenen Einrichtungen statt. Die - zahlenmäßig möglicherweise hauptbetroffenen - Länder wurden am legislativen Prozess in Form einer vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe beteiligt.

Am 2. Dezember 2014 wurde schließlich der sowohl im Gesetzestext teilweise abgeänderte<sup>15</sup> als vor allem auch in den Erläuterungen ergänzte<sup>16</sup> Ministerialentwurf als Regierungsvorlage vom Ministerrat beschlossen und dem Nationalrat zugeleitet (RV 395 25. GP).

## **3. Wesentlicher Inhalt der RV 395**

Ohne im gegebenen Rahmen eine Darstellung im Detail bieten zu können, soll das vorgeschlagene Regelungsmodell in seinen Grundzügen skizziert werden.

### **a. Neue verfassungsgesetzliche Grundlage - Art. 22a B-VG neu**

Die geltenden verfassungsgesetzlichen Bestimmungen betreffend Amtsgeheimnis und Auskunftspflicht (Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG) samt den einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen dazu sollen durch den vorgeschlagenen neuen Art. 22a B-VG ersetzt werden. Ausführungsbestimmungen dazu sollen nach dessen Kompetenzbestimmung (Abs. 4) im Wesentlichen betreffend Organe im Bereich des Bundes bundesgesetzlich, betreffend Organe im Bereich des Landes und der Gemeinde mittels Bundesgrundsatz- und Landesausführungsgesetzen zu erlassen sein.

---

<sup>14</sup> Vgl. die differenzierte kritische Auseinandersetzung mit dem Begutachtungsentwurf von *Bertel*, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? Art. 22a B-VG neu auf dem Prüfstand, JRP 2014, 203.

<sup>15</sup> ZB um den Verfassungsgerichtshof ergänzt, dessen Fehlen mehrfach kritisiert wurde.

<sup>16</sup> Darin wurden einige grundsätzliche Aussagen getroffen, wie das Verfahrensrecht im künftigen IFG zu gestalten sei: Erläut RV 395 BlgNR 25. GP, Zu Z 2 (Art. 22a) zu Abs. 4.

## **b. Umkehrung des Regel-Ausnahme-Prinzips**

In Umkehrung der geltenden Rechtslage sollen im Verhältnis Geheimnisschutz und Auskunftspflicht die Veröffentlichung bzw. Informationserteilung als Grundsatz und die Geheimhaltung aus Ausnahme normiert werden. Die grundsätzlich geltende Pflicht zur Veröffentlichung allgemein interessierender (Art. 22a Abs. 1) bzw. zur Erteilung von Informationen (Abs. 2) soll dabei nur jenen Einschränkungen unterliegen, die als verfassungsgesetzliche Ausnahmetatbestände zu Gunsten bestimmter öffentlicher Interessen im (materiellen) Gesetzesvorbehalt gemäß Abs. 2 vorgesehen sind.

Diese Zwecke der Geheimhaltung sind der Terminologie des B-VG angepasst und - wie in den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten üblich - weit formuliert. Als zu wahrendes überwiegendes berechtigtes Interesse eines anderen ist vorrangig das Grundrecht auf Datenschutz zu nennen, das auch im Rahmen der Informationsfreiheit gelten soll und zu garantieren ist. Über die angeführten Geheimhaltungsinteressen hinaus sollten andere, gleich wichtige öffentliche Interessen im jeweiligen (materienspezifischen) Bundes- oder Landesgesetz normiert werden können.<sup>17</sup> Die im konkreten Einzelfall vorzunehmende grundrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung beinhaltet eine Prüfung der Tauglichkeit, Erforderlichkeit und sonstigen Adäquanz und verhindert eine überschießende Inanspruchnahme der notwendig weiten Eingriffsziele.

## **c. Neue Informationspflichtige**

Der Auskunftspflicht unterlag bisher nur die Verwaltung. Die neuen Informationspflichten sollen alle Staatsgewalten binden. Sie sollen nicht nur für Organe der Bundes- und Landes- inkl. Gemeindeverwaltung (im funktionellen Sinn, daher auch für Beliehene, aber auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung), gelten, sondern auch für die Organe der Gesetzgebung, den Rechnungshof, den Landesrechnungshof, die Volksanwaltschaft und vergleichbare Einrichtungen im Landesbereich.

Die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit wie auch der VfGH sollen zumindest der Veröffentlichungspflicht gemäß Abs. 1 (dazu im folgenden Pkt.) unterliegen. Eingeschränkt (nur gegenüber ihren Angehörigen) sollen die gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen informationspflichtig werden.

---

<sup>17</sup> Dazu unten Pkt. 5.

Als auch internationales Novum sollen zudem auch private Unternehmungen, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, zur Information verpflichtet werden, wenn und soweit sie der Rechnungshofkontrolle unterliegen und so nicht ohnehin bereits vergleichbare Informationspflichten (etwa nach börserechtlichen Bestimmungen) bestehen. Für diese gelten erweiterte Ausnahmetatbestände. Der Zugang zu unternehmerischen Informationen soll am Zivilrechtsweg durchsetzbar sein.

#### **d. Proaktive Veröffentlichungspflicht**

Gänzlich neu ist auch die vorgeschlagene selbständige Informationspflicht staatlicher Organe über Informationen von allgemeinem Interesse in allgemein zugänglicher Art und Weise (Art. 22a Abs. 1). Diese soll unabhängig von einem Informationsbegehren gelten; die informationspflichtigen Organe haben von sich aus (proaktiv) tätig zu werden. Zu veröffentlichende Informationen von allgemeinem Interesse sollen zB, je nach der Größe des betroffenen Adressatenkreises und der nicht bloß internen Relevanz, allgemeine Weisungen (Erlässe), Statistiken, erstellte bzw. in Auftrag gegebene Gutachten und Studien, Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen etc. sein. Die Ausnahmetatbestände (Geheimhaltungsgründe) gemäß Abs. 2 gelten auch für diese Veröffentlichungsverpflichtung.

Als für jedermann gleich zugängliche Form der Veröffentlichung bietet sich das Internet an, da dort möglichst barrierefrei, auffindbar und uU maschinenlesbar Informationen bereitgestellt werden können.<sup>18</sup>

#### **e. Information und Informationserteilung**

Dreh- und Angelpunkt ist der Begriff der Information. Dieser wird erläutert als jede amtlichen bzw. unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Nur bekannte Tatsachen und gesichertes Wissen sollen als Informationen gelten, nicht etwa Rechtsmeinungen oder erst zu erhebende Daten, ebenso wenig nicht zu veraktende Entwürfe und Notizen.

Ein gravierender Unterschied im Vergleich zur Beauskunftung nach geltender Rechtslage liegt in der vorgesehenen Form der Informationserteilung:

---

<sup>18</sup> In der Praxis erfolgt dies zT schon jetzt auf freiwilliger Basis; vgl. insb. die Bund, Länder, Städte und Gemeinden übergreifende Publikationsplattform "Cooperation Open Government Data Österreich" ("Cooperation OGD Österreich", <https://www.data.gv.at/>); vgl. aber auch die Homepages diverser Behörden.

Diese soll möglichst direkt erfolgen, dh. nach Möglichkeit durch die Gewährung unmittelbaren Zugangs zur Information selbst.<sup>19</sup>

Im Verweigerungsfall soll auf Antrag (nicht in jedem Fall automatisch) ein Bescheid zu erlassen sein, der den Rechtsweg eröffnet.<sup>20</sup> Dieser geht an das (gemäß Art. 131 Abs. 2 B-VG) zuständige Verwaltungsgericht und dann unter den allgemeinen Voraussetzungen an den VfGH und VwGH (im Fall der informationspflichtigen Unternehmungen aber ohne vorgesehenen Bescheid direkt an die Zivilgerichte).

#### **f. Grundrecht auf Informationszugang**

Der größte rechtliche Mehrwert der vorgeschlagenen Neuregelung liegt wohl darin, dass jedermann ein Grundrecht auf Zugang zu Information gegenüber den verpflichteten staatlichen Organen garantiert werden soll (Abs. 2). Als verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht kann es im Rechtsweg letztlich bis vor dem VfGH geltend gemacht werden. Es ist davon auszugehen, dass dessen Rechtsprechung die Grenzen dieses Grundrechts ausloten und zur Vereinheitlichung der Auslegung und Anwendung beitragen wird.<sup>21</sup>

### **4. Parlamentarisches Verfahren**

#### **a. Verfassungsausschuss des Nationalrates**

Die gegenständliche Regierungsvorlage wurde geschäftsordnungsgemäß dem Verfassungsausschuss des Nationalrates zur Behandlung zugewiesen. Dieser nahm am 28. Jänner 2015 die Beratungen dazu auf. Der Entwurf der B-VG-Novelle Informationsfreiheit stand seitdem mehrmals auf der Tagesordnung des Verfassungsausschusses. In den jeweiligen Beratungen konnte jedoch kein Ergebnis erzielt werden und sie wurden immer wieder, zuletzt in der Sitzung am 26. Juni 2017, vertagt.

#### **b. Ausschussantrag**

Die eingeforderten präzisierenden einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen betreffend ein Informationsfreiheitsgesetz - IFG wurden mittels Antrags des Verfassungsausschusses gemäß § 27 GOG-NR, als mit

---

<sup>19</sup> Noch deutlicher als in der RV, der zwar diese Vorstellung zu Grunde liegt, wird das iZm. dem IFG (§ 9).

<sup>20</sup> Vgl. die Grundzüge des Verfahrens zur Erteilung der Information in den Erläut RV zu Z 2 (Art. 22a) zu Abs. 4.

<sup>21</sup> Ausführlich zur Rechtslage nach der RV vgl. *Lehne*, Mehr Transparenz? - Ausgewählte Probleme der verfassungsrechtlichen Informationsfreiheit (Art. 22a B-VG neu idF RV 395 BlgNR 25. GP), ZIIR 2015, 365; *Lenzbauer*, Das neue Amtsgeheimnis JRP 2015, 108.

dem im Ausschuss behandelten Gegenstand (RV 395) in inhaltlichem Zusammenhang stehend, am 9. November 2015 eingebracht (1/AUA 25. GP). Diese waren zwischenzeitig ua. als Ergebnis der laufenden politischen Verhandlungen vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst legislativ ausgearbeitet worden.

Der Antrag enthält im Gesetzestext und den begleitenden umfangreichen Erläuterungen die vielfach urgierten konkretisierenden, insbesondere verfahrensrechtlichen Ausführungsbestimmungen betreffend Anwendungsbereich, nähere Begriffsbestimmungen, Zuständigkeit zur Informationserteilung, proaktive Informationspflicht, Ausnahmen von der Informationsfreiheit, Ablauf des Verfahrens (Begehren, Frist, Erledigung, Bescheiderlassung, Anhörung betroffener Dritter in einem Konsultationsverfahren, Gebühren) und Derogationsverhältnisse. Überdies sind einige fugitive Verfassungsbestimmungen im IFG enthalten, in denen zT vom Inhalt der RV abgewichen wird,<sup>22</sup> die zT aber ansonsten an andere verfassungsrechtliche Schranken stoßen würden.<sup>23</sup> Auf eine nähere inhaltliche Darstellung wird hier verzichtet.

### **c. Ausschussbegutachtung**

Der Antrag betreffend das IFG wurde in der Folge vom Ausschuss zur Begutachtung versendet. Die dafür erforderlichen verfassungsgesetzlichen Grundlagen gemäß dem neuen Art. 22a B-VG idF der RV 395 bildeten inzwischen - im Unterschied zum Entwurf des IFG - in einigen wesentlichen Punkten den letzten politischen Verhandlungsstand nicht mehr ab. Dies gilt insbesondere für die Kompetenzbestimmung im Abs. 4, der das als einheitliches Bundesgesetz konzipierte IFG offensichtlich nicht entspricht. Ein mit dem IFG harmonisierter Abänderungsantrag betreffend die RV wurde weder eingebracht noch mit in die Begutachtung geschickt. Die Reaktionen und Kritik in den Begutachtungsstellungen entsprachen über weite Strecken den ursprünglichen Stellungnahmen zum Ministerialentwurf und wiederholten und erweiterten diese in Bezug auf das nunmehr vorliegende Ausführungsgesetz - nicht zuletzt im Hinblick auf dessen anscheinend fehlende kompetenzrechtliche Deckung.

Der Antrag 1/AUA (IFG) wie auch die in Beratung befindliche RV 395 (B-VG) hätten in legislativ Hinsicht jeweils mittels eigenen (ab einem

---

<sup>22</sup> Vgl. die Ausnahme von der Pflicht zur (negativen) Bescheiderlassung für die Organe der Gesetzgebung gemäß § 11 Abs. 2 IFG.

<sup>23</sup> Vgl. die vorgesehene Zuständigkeit des Vorsitzenden des Bundesrats zur Informationserteilung in seinem Bereich gemäß § 3 Abs. 2 IFG als Verfassungsbestimmung im Hinblick auf Art. 30 Abs. 3 B-VG.



gewissen Umfang der vorzunehmenden Änderungen zweckmäßigerweise gesamtändernden) Abänderungsantrags inhaltlich geändert werden können bzw. sollen; dazu kam es nicht mehr.

#### **d. Expertenhearing**

Am 5. Oktober 2016 fand ein - dem Gegenstand entsprechend - öffentlich abgehaltenes Expertenhearing im Rahmen der im Übrigen grundsätzlich nicht öffentlichen Beratungen des Verfassungsausschusses des Nationalrates statt. Auch diese Diskussion war geprägt von durchaus kontroversen Vorstellungen der unterschiedlichen Seiten bzw. Betroffenen. In den anschließenden Ausschussberatungen konnte man sich nur auf notwendigen weiteren Verhandlungs- und Klärungsbedarf im Einzelnen einigen.

#### **e. Keine Beschlussfassung in dieser Legislaturperiode**

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Nationalratswahlen ist davon auszugehen, dass das Vorhaben der Einführung der Informationsfreiheit zumindest in der noch laufenden (25.) Gesetzgebungsperiode als vorläufig endgültig gescheitert zu betrachten ist.<sup>24</sup>

### **5. Verhandlungsstand**

Wie oben angesprochen, entsprechen die allgemein zugänglichen Texte samt Erläuterungen der RV 395 sowie des Antrags 1/AUA betreffend das IFG nicht mehr in jeder Hinsicht dem inhaltlich letzten Verhandlungsstand. In welchen grundlegenden Punkten dieser von der RV bzw. dem Ausschussantrag abweicht, soll im Folgenden aufgezeigt werden.<sup>25</sup>

#### **a. Verbundlichung der Kompetenz**

Die verfassungsgesetzliche Kompetenzbestimmung gemäß dem Art. 22a Abs. 4 B-VG idF der RV schreibt im Grunde die geltende Kompetenzrechtslage (vgl. Art. 20 Abs. 4) mit wenigen Modifikationen fort. Die dadurch formal zersplitterte, inhaltlich aber wenig unterschiedliche Gesetzeslage war einer der Hauptkritikpunkte auch des Vorhabens. In den Gesprächen zwischen Bund und Ländern kam man daher überein, eine

---

<sup>24</sup> Vgl. die Parlamentskorrespondenz Nr. 805 vom 26. Juni 2017: "Aus für Amtsgeheimnis: Verhandlungen sind vorerst gescheitert".

<sup>25</sup> Auf zahlreiche, nicht minder wichtige Einzelfragen kann hier nicht eingegangen werden.

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Angelegenheiten der Informationsfreiheit vorzusehen.

Was die Vollziehung betrifft, war beabsichtigt, diese je nach zu beauskunftender Materie dem Bund oder den Ländern zuzuweisen, und die Zuständigkeit nicht wie bisher nach organisatorischen Kriterien zu richten. Auch darin liegt eine wesentliche, sachlich begründete Abweichung.

Die Länder signalisierten Bereitschaft, der Kompetenzverschiebung zum Bund unter mehreren Voraussetzungen zuzustimmen: Der Bund habe verfassungsgesetzlich zu normieren, "den Ländern Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung solcher Gesetzesvorhaben mitzuwirken" (vgl. die Vorbildbestimmung des Art. 136 Abs. 2 B-VG). Zusätzlich sollten die Länder der Kundmachung zuzustimmen haben (vgl. Art. 14b Abs. 4 B-VG). Unabhängig von der Frage der Informationsfreiheit sollten überdies sonstige langjährige rechtspolitische Forderungen der Länder erfüllt werden, die vor allem auf die Beseitigung wechselseitiger Zustimmungsrechte von Bund und Ländern hinauslaufen.<sup>26</sup>

## **b. Entfall der Öffnungsklausel**

Der (letzte) Ausnahmetatbestand des Art. 22a Abs. 2, der Gesetzesvorbehalt zu Gunsten zusätzlicher "gleich wichtiger öffentlicher Interessen" in einfachen Bundes- und Landesgesetzen, war ursprünglich als Platzhalter für allenfalls übersehene, aber berücksichtigungswürdige Ziele verankert worden. In den Begutachtungsverfahren kamen jedoch keine solchen hervor. Diese, auf heftige Kritik gestoßene Öffnungsklausel kann daher als ohnehin nicht erforderlich ersatzlos entfallen.

## **c. Private Unternehmungen**

Das Vorhaben, dass und inwieweit private, keine hoheitlichen Aufgaben besorgende, wenn auch der Rechnungshofkontrolle unterliegende Unternehmungen gegenüber jedermann informationspflichtig gemacht werden sollen (vgl. Art. 22a Abs. 3 B-VG iVm. § 14 IFG), stößt in vielerlei Hinsicht auf Widerstand und ist auch nur schwer in das vorgesehene System integrierbar. Ihre Benachteiligung im Wettbewerb wird befürchtet. Börsennotierte Unternehmungen werden wiederum ohnehin als bereits hinreichend transparent ausgenommen. Um eine Beleihung ausschließlich mit der Zuständigkeit zur Erlassung des Informationsverweigerungsbescheids zu vermeiden, ist ein Rechtsschutz vor den Zivilgerichten vorgesehen.

---

<sup>26</sup> Vgl. den entsprechenden Antrag des Bundesrates 869 BlgNR 25. GP.

Dagegen werden die im Vergleich höheren Kosten und das große Prozesskostenrisiko eingewandt. Inwieweit diesen Einwänden begegnet werden kann, bleibt zu klären. Insgesamt darf daher bezweifelt werden, ob die für Unternehmungen vorgeschlagene Regelung tatsächlich so beschlussfähig ist - darüber dürfte zumindest Einigkeit bestehen.

#### **d. Zuständigkeit zur Informationserteilung**

Zur Gewährung des Informationszugangs (Art. 22a Abs. 2 B-VG, §§ 5 ff. IFG) soll die zur Erledigung der Angelegenheit, in der die Information begehrt wird, zuständige Behörde sein. Das ist damit gemeint, wenn von der Behörde gesprochen wird, in deren Wirkungsbereich die Information fällt. Das bloße Vorhandensein der Information bei einer bestimmten Stelle soll nicht zuständigkeitsbegründend sein ("Ursprungsprinzip"). Unmittelbar relevant ist dies im Fall der mittelbaren Verwaltung, aber auch, soweit es um im Rahmen von Prüftätigkeiten (anderer Behörden) verfügbare Informationen geht.

Für manche informationspflichtige Stellen ist im IFG ein bestimmtes zuständiges Organ vorgesehen. Ansonsten ist die organisatorische Einrichtung einer eigenen Service- bzw. Anlaufstelle pro informationspflichtige Stelle zur Handhabung der Informationserteilung nicht ausgeschlossen. Der zum Teil geäußerte Ruf nach einem eigenen Informationsbeauftragten ist angesichts der verfassungsgesetzlich vorgesehenen Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungsgerichte inzwischen verhallt. Die ergänzende Normierung einer Art von Monitoring bzw. Evaluierung der Vollziehungspraxis ist jedoch vorstellbar.

#### **e. Fristen**

Die vorgesehenen Fristen im Verfahren zur Informationserteilung orientieren sich am bisherigen Auskunftsverfahren. Sie sind im internationalen Vergleich<sup>27</sup> und auch im Vergleich zum immer wieder als vorbildlich angeführten Umweltinformationsgesetz - UIG (dort: idR ein Monat) verhältnismäßig lang bemessen. Mit einer Verkürzung im Verhandlungsweg ist zu rechnen. Dabei sollten die Interessen an rascher Information sowie an der Machbarkeit für die informierende Behörde ausgeglichen werden.

---

<sup>27</sup> Im slowenischen Recht gelten Fristen von zT nur wenigen Tagen.

## **f. Kosten**

Ein ergebnisoffener Punkt in den Verhandlungen, zu dem die Meinungen diametral auseinander gehen, ist die Frage der Kosten der Informationserteilung bzw. des Verfahrens zur Durchsetzung des Informationsanspruchs. Der Regelungsvorschlag im Ausschussantrag sieht den Entfall von Gebühren und Verwaltungsabgaben vor; lediglich Barauslagen bleiben; zusätzlich ist eine Antragsgebühr für einen Bescheid in der Höhe von €30,- vorgeschrieben. Nach der Meinung der einen sollte mit dem Argument eines niederschwellig zu haltenden Zugangs zur Information diese möglichst gratis erteilt werden. Nach gegenteiliger Ansicht sollen zumindest geringfügige Kosten als Beitrag zum verursachten Aufwand sowie als gewisse Ernsthaftigkeitsschwelle des Begehrens bestehen bleiben, dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die mittels aktuell verfügbarer Technik Begehren leicht multiplizierbar und Behörden damit von ihrer eigentlichen Aufgabenerfüllung abgehalten, wenn nicht sogar lahmgelegt werden können. Einigkeit besteht daher über einen Nachjustierungsbedarf, aber nicht, in welche Richtung und wie weit eine Änderung gehen soll.

## **g. Klarstellungen und Präzisierungen**

Insbesondere sollen in den ohnehin bereits umfangreichen Erläuterungen (hauptsächlich zum IFG) weitere klarstellende Präzisierungen vorgenommen werden. Generell wird dies für die Berufungsmöglichkeit auf die Ausnahmetatbestände (vgl. Art. 22a Abs. 2 iVm. § 6 IFG) in zeitlicher Hinsicht ("soweit und solange") moniert, aber auch für einzelne dieser Tatbeständen diskutiert (zB das erforderliche "wirtschaftliche oder finanzielle Interesse").

Soweit ersichtlich am meisten diskutiert wird die näher festzulegende Bedeutung des Geheimhaltungsgrundes der "Vorbereitung einer Entscheidung". Für die Praxis wird höchst relevant sein, wie dieser weit formulierte Tatbestand auszulegen ist, welche Konstellationen davon erfasst sein sollen und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen uU auch nach dem Fällen der Entscheidung bzw. Abschluss des Verfahrens (der Entscheidungsfindung) dieser noch weitergelten soll.

## **h. Inkrafttreten und Übergang**

Als Inkrafttretenszeitpunkt ist in der RV noch der 1. Jänner 2016, im IFG schon der 1. Jänner 2018 vorgesehen (vgl. Art. 151 B-VG bzw. § 18 IFG). Bei entsprechend späterer Beschlussfassung wäre dieser Zeitpunkt

übereinstimmend weiter zu verschieben. Eine ausreichende Legistvakanz ist erforderlich, da in dieser sämtliche bundes- und landesgesetzliche (und darauf beruhende untergesetzliche) Bestimmungen, die Informationsflüsse vom Staat an den Bürger betreffen,<sup>28</sup> am Maßstab der geänderten Verfassungsrechtslage zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern wären. Dies gilt jedenfalls für solche Bestimmungen im Strafrecht, Dienstrecht, Informationssicherheitsrecht, Archivrecht und Organisationsrecht (Geheimhaltungsordnungen), allenfalls auch für sonstige gesetzlich geregelte Verschwiegenheitspflichten.

Explizit unberührt bleiben sollen hingegen "besondere Bestimmungen" über das Recht auf Zugang zu Informationen, konkret bereichsspezifische Regelungen betreffend Akteneinsicht, Umweltinformation, Geodaten sowie das nur als Anschlussstück berührte Informationsweiterverwendungsrecht (vgl. § 15 IFG).

Für Informationen von allgemeinem Interesse, die bereits vor dem Inkrafttretenszeitpunkt entstanden sind ("Altinformationen"), soll es eine Übergangsbestimmung geben, in der ihre Veröffentlichung mit der technischen Machbarkeit, einem vertretbaren Aufwand und der Zweckmäßigkeit begrenzt wird.

#### **i. Technisch-legistische Korrekturen**

Eher auf technischer Ebene wäre in der RV außerdem die Geheimhaltungsverpflichtung der Volksanwaltschaft legistisch an den Gesetzesvorbehalt des Art. 22a Abs. 2 anzugleichen.

Der in der RV vorgesehene Verweis im Rahmen des Interpellationsrechts (Art. 52 Abs. 4) hätte im Hinblick auf das später erlassene Informationsordnungsgesetz - InfOG, BGBl. I Nr. 102/2014, als im Bereich des National- bzw. Bundesrates geltende Geheimnisschutzordnung zu entfallen, sofern nicht ohnehin weiter reichende Anpassungen des Interpellationsrechts erfolgen (dazu im Folgenden).

### **6. Weiterer Anpassungsbedarf**

Die Abschaffung des Amtsgeheimnisses und die Einführung der Informationsfreiheit haben Auswirkungen auf am ersten Blick nicht unbedingt unmittelbar damit zusammenhängende Regelungsgegenstände. Diese ziehen einen möglichen weiteren Anpassungsbedarf im Randbereich nach sich:

---

<sup>28</sup> Vgl. die Hinweise auf betroffene gesetzliche Bestimmungen bei *Gartner-Müller*, aaO 170 ff.

### **a. Recht der parlamentarischen Interpellation**

Mit dem Wegfall der Amtsverschwiegenheit fällt auch die nach hA bestehende Möglichkeit für Mitglieder der Bundesregierung weg, sich im Rahmen der parlamentarischen Interpellation gegenüber dem Nationalrat auf diese zu berufen (für die Mitglieder des Landtags kam dies ohnedies nie in Betracht).<sup>29</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob mit dem zwischenzeitig erlassenen InfOG ein hinreichender Schutz des grundsätzlich uneingeschränkten Informationsflusses als Substitut der Amtsverschwiegenheit sichergestellt ist. Das Grundrecht auf Datenschutz gilt zwar weiterhin; dessen Verhältnis zur Interpellation war jedoch nie ganz klar und zudem scheint nicht ausgeschlossen, dass der VfGH seine Judikatur zur Irrelevanz des Datenschutzes gegenüber dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss<sup>30</sup> nicht auch auf das Recht der parlamentarischen Interpellation ausdehnt. Zumindest sollte eine Anpassung der Bestimmungen des InfOG betreffend die durch die Bundesminister erforderliche Klassifizierung bzw. deren Umklassifizierung in Erwägung gezogen werden.

Überlegenswert erscheint, bei der Gelegenheit das Interpellationsrecht in einigen sonstigen Punkten an das Recht der Untersuchungsausschüsse anzupassen. So könnten mit den im Wesentlichen gleichen Argumenten etwa ein Quellenschutz und ein geschützter "Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" als verfassungsgesetzliche Ausnahmen der Informationspflicht eingeführt werden.

Soweit es um Informationen privater rechnungshofkontrollierter Unternehmungen geht, droht bei Einführung der Informationsfreiheit ein Ungleichgewicht zwischen dem Jedermannsrecht auf Informationszugang gegenüber solchen Unternehmungen und der auf die Ingerenz des zuständigen Bundesministers eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle dieser: Der Bürger erfährt ungleich mehr als der Abgeordnete des Nationalrats im Wege der Interpellation. Ein Ausweg bleibt noch zu finden.

### **b. Geheimnisschutz in den Unterausschüssen gemäß Art. 52a B-VG?**

Aus sachlichen Gründen jedenfalls erforderlich erweist sich eine Anpassung des Art. 52a B-VG bei Wegfall der Amtsverschwiegenheit. Andernfalls käme es zu dem kuriosen Ergebnis, dass die Amtsverschwiegenheit zwar nicht mehr gegenüber dem Nationalrat, sehr wohl aber noch gegenüber dessen ganz besonders geschützten Unterausschüssen angewendet werden könnte.

---

<sup>29</sup> Vgl. *Dujmovits*, Antwortpflicht und Minister - neu?, RdM 2014, 265.

<sup>30</sup> VfSlg. 19973/2015.

Die bestehenden Verhältnisse im Geheimnisschutz würden dadurch in nicht nachvollziehbarer Weise umgekehrt.

## **7. Zusammenfassung und Ausblick**

Die ausgearbeiteten Texte zur Verwirklichung des politischen Vorhabens der Einführung der Informationsfreiheit sind als (Zwischen-)Ergebnis eines langwierigen und aufwendigen Prozesses mit einer Vielzahl an Playern, Ebenen (im Bundesstaat) und Interessen zu sehen. In der Sache stehen dem Vorwurf des "Etikettenschwindels" bzw. der "Mogelpackung" auf der einen Seite nach wie vor massiv bestehende Befürchtungen durch den vorgeschlagenen Systemwechsel auf der anderen Seite gegenüber. Ob und wann man sich daher künftig wieder an das Vorhaben heranwagen wird, bleibt abzuwarten.

Was den Kern der vorgeschlagenen Neuregelung der Informationsfreiheit betrifft, würde diese - unbeschadet von allfälligem Nachjustierungs- und Klärungsbedarf einzelner offener Fragen im Detail - die als unbefriedigend empfundene geltende Rechtslage betreffend staatliche Transparenz zweifellos wesentlich verbessern: Die Normierung eines Grundrechts auf Informationszugang samt Anrufungsmöglichkeit letztlich des VfGH, die Schaffung einer Vorrangregel zu Gunsten der Information durch Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Verschwiegenheits- und Auskunftspflicht, die neue proaktive Veröffentlichungspflicht aller Staatsgewalten, die Gewährung eines möglichst direkten Informationszugangs und rechtsschutztechnische Verbesserungen im Verfahren (ua. Antragsweiterleitung, verkürzte Fristen, Gebühren- und Abgabenbefreiung, möglichst direkte Form der Informationserteilung, Konsultationsverfahren zur Anhörung betroffener Dritter, bekämpfbarer Bescheid) sollen dies garantieren.

Manch geortete rechtliche Schwierigkeit in der Anwendung und Auslegung wird zu Unrecht dem Entwurf angelastet: Viele der sich stellenden, zugegeben schwierigen Rechtsfragen (etwa betreffend die Grenzen des Rechtsschutzes und der Durchsetzbarkeit oder auch Fragen der Zuständigkeit oder Zurechnung) stellen sich schon bisher und ganz allgemein und auch in ganz anderen Zusammenhängen und sind kein Spezifikum der Informationsfreiheit. "Unlösbar"<sup>31</sup> sollte keine davon sein.

---

<sup>31</sup> So aber zur Frage des Instanzenzugs (vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit) nach geltender Rechtslage *Wieser*, aaO, Art. 20/4 Rz. 69: "Unlösbar erscheint der Fall, dass eine Bundespolizeidirektion einen Auskunftsverweigerungsbescheid in einer Verwaltungsstrafangelegen[h]it erlassen hat".