

# Praktische Herausforderungen bei der Umsetzung einer künftigen Informationsverpflichtung

---

*Gerald Grabensteiner*

## 1. Grundlagen

### 1.1. Einleitung

Gesetzliche Bestimmungen, die ein Recht auf Information gegenüber dem Staat garantieren (Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze bzw. Zugangsrechte zu Informationen), bestehen in über **90 Staaten**. Auch im Unionsrecht ist ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union normiert (vgl. Art. 15 AEUV, Art. 41 Abs. 2 EU-GRC; zur Ausübung dieser Rechte s. die Transparenz VO [EG] Nr. 1049/2001). Die noch immer in Österreich geltenden verfassungsgesetzlichen Bestimmungen betreffend die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht werden in zunehmendem Maß in Frage gestellt und kritisiert (vgl. die Webseite des Forum Informationsfreiheit <https://fragdenstaat.at>)

Das **Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 - 2018** sah vor, staatliches Handeln transparenter und offener zu gestalten. An die Stelle der Amtsverschwiegenheit und der Auskunftspflicht sollten einerseits eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse sowie andererseits ein verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht auf Zugang zu Informationen - unabhängig von einem rechtlichen Interesse - treten. Das Grundrecht auf Datenschutz sollte dabei weiterhin gewahrt bleiben.

### 1.2. Geplante B-VG-Novelle - Regierungsvorlage 2014 (B-VG-RV)

Das Bundeskanzleramt hat am 25. März 2014 den **Begutachtungsentwurf** für eine Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes versendet, in der die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und die Schaffung einer Informationsverpflichtung sowie eines verfassungsgesetzlich gewährleisteteten Rechts auf Zugang zu Informationen vorgesehen ist.

Wesentlicher Inhalt dieser B-VG-Novelle ist die Aufhebung der Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG (Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht) und die Einführung eines neuen Art. 22a B-VG. Dessen Abs. 1 und 2 lauten (Hervorhebung nicht im Original):

*"Artikel 22a. (1) Die Organe der Gesetzgebung, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe, die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechnungshof, ein Landesrechnungshof, die Volksanwaltschaft sowie eine vom Land für den Bereich der Landesverwaltung geschaffene Einrichtung mit gleichwertigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft **haben Informationen von allgemeinem Interesse**, insbesondere allgemeine Weisungen, Statistiken, Gutachten und Studien, die von diesen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden, in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise **zu veröffentlichen**, soweit nicht eine Verpflichtung zur Geheimhaltung gemäß Abs. 2 besteht.*

*(2) **Jedermann hat** gegenüber den Organen der Gesetzgebung, den mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organen, dem Rechnungshof, einem Landesrechnungshof, der Volksanwaltschaft sowie einer vom Land für den Bereich der Landesverwaltung geschaffenen Einrichtung mit gleichwertigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft **das Recht auf Zugang zu Informationen**, soweit deren Geheimhaltung nicht aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen, im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, zur Vorbereitung einer Entscheidung, im wirtschaftlichen oder finanziellen Interesse einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich oder zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen durch Bundes- oder Landesgesetz ausdrücklich angeordnet ist; die gesetzlichen beruflichen Vertretungen sind nur gegenüber ihren Angehörigen verpflichtet, Zugang zu Informationen zu gewähren."*

Diese Verfassungsbestimmung hat daher zwei Schwerpunkte:

- Art. 22a Abs. 1 normiert eine **aktive Informationsverpflichtung** (neues Instrument: Bringschuld des Staates);
- Art. 22a Abs. 2 normiert das **Recht auf Zugang zur Information** (ähnlich wie bisher das Auskunftsrecht: Holschuld der Bürgerinnen und Bürger; neu ist aber, dass der Kreis der Verpflichteten über die Verwaltung hinaus ausgedehnt wird und nicht nur ein Auskunftsanspruch besteht, sondern ein Recht auf direkten Zugang zur Information).

Die näheren Bestimmungen sollen nach diesem Begutachtungsentwurf - wie derzeit im Bereich der Auskunftspflicht - durch **Bundes- und Landesgesetze** im jeweiligen Bereich umgesetzt werden, wobei die Länder an ein Bundesgrundsatzgesetz gebunden sind. Diese B-VG-Novelle sollte mit 1. Jänner 2016 in Kraft treten.

Der Entwurf eines **einfachgesetzlichen "Informationsfreiheitsgesetzes"** wurde zwar in Bund-Länder-Gesprächen diskutiert, aber nicht offiziell zur Begutachtung versendet. Im Zuge der Begutachtung wurde vielfach angemerkt, dass der Inhalt der B-VG-Novelle nur in Verbindung mit der einfachgesetzlichen Ausführung erschließbar sei und daher eine umfassende Stellungnahme erst nach Vorliegen auch dieses Entwurfs abgegeben werden könnte.

An dieser Stelle wird daher bereits angemerkt, dass eine Analyse des geplanten Vorhabens - wie sie in diesem Beitrag erfolgt - nur durch eine **Zusammenschau** der in Aussicht genommenen B-VG-Novelle mit dem Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), möglich ist. Insbesondere sind zahlreiche Ausführungen, die zum Verständnis des IFG beitragen, in den Erläuterungen zur B-VG-Novelle enthalten und umgekehrt. In der Praxis sind daher stets beide Papiere heranzuziehen.

Am 2. Dezember 2014 wurde diese B-VG-Novelle als **Regierungsvorlage** (395 BlgNR, XXV. GP) in den Nationalrat eingebracht. In der Regierungsvorlage ist - wie im Begutachtungsentwurf - kompetenzrechtlich vorgesehen, dass die näheren Regelungen durch Bundes- und Landesgesetze im jeweiligen Bereich umzusetzen sind.

Der Bund trat im Zuge der weiteren Besprechungen zu dieser Materie an die Länder heran, um auszuloten, ob die Übertragung der Materie in die **Bundeskompentenz** vorstellbar wäre. Die Länder signalisierten, dass sie einer solchen Übertragung nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, wenn langjährige Forderungen der Länder, insbesondere die Abschaffung gegenseitiger in der Verfassung verankerter Zustimmungsrechte, zB im Bereich der Organisation der Länder, umgesetzt werden. Diese Forderungen der Länder wurden bekräftigt durch einen **Gesetzesantrag des Bundesrates** vom 29. Oktober 2015 betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Übergangsgesetz 1920 und das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien geändert werden (869 BlgNR, XXV. GP). Auch dieser Gesetzesantrag war somit Gegenstand der Beratungen im Verfassungsausschuss.

### 1.3. Geplantes Informationsfreiheitsgesetz (IFG) - Ausschussantrag

In der Sitzung des Verfassungsausschusses am 9. November 2015 wurde im Zuge der Beratungen zur Regierungsvorlage betreffend die oben beschriebene B-VG-Novelle ein Vorschlag für einen Ausschussantrag auf Erlassung eines Gesetzes eingebracht, das mit dem im Ausschuss behandelten Gegenstand in inhaltlichem Zusammenhang steht (Antrag gemäß § 27 GOG, 1/AUA XXV. GP), und zwar betreffend ein Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen (**IFG**). Dieser Entwurf war im Wesentlichen das Resultat der schon im Zuge der B-VG-Novelle geführten Bund-Länder-Gespräche. In dieser Sitzung des Verfassungsausschusses wurde eine **Ausschussbegutachtung** beschlossen, die es allen begutachtenden Stellen nunmehr ermöglichte, auch auf Details des geplanten Vorhabens einzugehen.

Interessant an diesem Entwurf ist, dass dieser davon ausgeht, dass die **Kompetenz** zur Regelung der Informationsfreiheit ausschließlich **Bundessache** ist; eine diesbezügliche Einigung mit den Ländern wurde daher dem Entwurf bereits zu Grunde gelegt. Der Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes soll sich nämlich nach seinem § 1 auf Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände erstrecken.

**Wesentlicher Inhalt** dieses Gesetzentwurfs sind Regelungen betreffend die Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse (§ 4), das Recht auf Zugang zu Informationen (§ 5) und andererseits Bestimmungen betreffend die Geheimhaltung, also ein Katalog von Ausnahmetatbeständen, der regelt, welche Informationen nicht zur Veröffentlichung bestimmt und nicht zugänglich zu machen sind (§ 3). Darüber hinaus enthält der Entwurf Regelungen über das Verfahren der Informationserteilung und den Rechtsschutz. Das Informationsfreiheitsgesetz sollte nach seinem § 18 mit 1. Jänner 2018 in Kraft treten und das (Bundes-)Auskunftspflichtgesetz, das Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz und (durch eine Verfassungsbestimmung) die Auskunftspflichtgesetze der Länder aufheben.

### 1.4. Weiterer parlamentarischer Prozess

Am 5. Oktober 2016 erfolgte im Verfassungsausschuss des Nationalrats ein **Hearing von Expertinnen und Experten**. In diesem Hearing wurde den politischen Entscheidungsträgern die Komplexität des Vorhabens und die damit verbundenen aufgeworfenen Fragen deutlich vor Augen geführt. In der Parlamentskorrespondenz Nr. 1036 vom 5. Oktober 2016 findet sich der Satz: "Nach Meinung der Abgeordneten haben sich die offenen Fragen durch das Hearing eher vergrößert als verringert". Seit dieser Sitzung ist auf der

Webseite des Parlaments ("parlamentarisches Verfahren" zur Beilage 395) keine Aktivität mehr erkennbar.

Unumstritten war zwar stets der Kernpunkt des Gesetzespakets, nämlich die Pflicht der öffentlichen Hand, Informationen von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen und interessierten Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich Auskünfte über die Verwaltungstätigkeit zu erteilen. Allerdings gab es bis zuletzt keine Einigung etwa beim Umfang der Ausnahmetatbestände sowie bei den Beschwerdemöglichkeiten im Fall einer Auskunftsverweigerung. Der weitere parlamentarische Prozess führte jedenfalls bis zum (vorzeitigen) Ende der XXV. GP zu keinem Gesetzesbeschluss des Nationalrats.

## 2. Aktive Informationsverpflichtung

Eine wesentliche Neuerung gegenüber der derzeitigen Auskunftspflicht ist, dass Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise - und zwar bereits **ohne ein konkretes Ansuchen** auf Zugang zu Informationen - zu veröffentlichen sein sollen. Diese "Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse" (Art. 22a Abs. 1 B-VG-RV und § 4 IFG) bedeutet eine gesetzliche Verpflichtung zu einer aktiven Informationspolitik und damit eine Bringschuld des Staates.

### 2.1. Wann liegt eine Information im Sinn des IFG vor?

Eine wesentliche Vorfrage ist zunächst der Umfang des Begriffs der "Information". Nach § 2 IFG ist eine Information "jede amtlichen ... Zwecken dienende Aufzeichnung im Wirkungsbereich eines Organs, mit Ausnahme von nicht zu veraktenden Entwürfen und Notizen".

Nach den Erläuterungen zu § 3 IFG ergibt sich aus dem jeweiligen Organisationsrecht der Behörde, welche Informationen zu verakten sind. Soll aber tatsächlich die **Veraktung** maßgeblich sein? Ist zum Beispiel der Terminkalender eines Regierungsmitglieds nicht doch eine "Information" im Sinn der Informationsfreiheit?

In Deutschland wurde etwa diskutiert, ob behördliche **Telefonlisten oder E-Mail-Adressverzeichnisse** in einer Behörde davon erfasst sind. In einem konkreten Fall wurde in Bayern die Bekanntgabe einer Liste mit allen Durchwahlnummern der Sachbearbeiter und Vermittler, sowie den sachbearbeitenden Mitarbeitern einer Behörde nach dem dortigen IFG verlangt. Das Verwaltungsgericht Augsburg (Beschluss 06.08.2014, AU 4 K 14.983, - juris Rn. 18) lehnte das Verlangen mit folgender Begründung ab:

*"Zwar kann sich der Kläger - unabhängig von einem Leistungsverhältnis zum Beklagten - voraussetzungslos auf § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG berufen, bei den begehrten Telefonnummernlisten handelt es sich jedoch nicht um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Denn nach Auslegung der Norm sowie der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass allgemeine Telefonlisten oder E-Mail-Adresslisten nicht unter amtliche Informationen fallen. Der Gesetzgeber ist offensichtlich davon ausgegangen, dass der Zugang zu Informationen nur im Rahmen eines konkreten Vorgangs zu gewähren ist und dass (nur) diese Informationen, die in diesem Zusammenhang aufbewahrt werden, dem Auskunftsanspruch unterliegen. Die allgemeinen organisatorischen Telefonnummernlisten der Beschäftigten fallen aber grundsätzlich im Rahmen einer globalen Herausgabe gerade nicht darunter, da sie keinem bestimmten Vorgang zugeordnet werden und damit nicht Teil eines Verwaltungsvorgangs sind (VG Ansbach, U. v. 27.5.2014 - AN 4 K 13.01194 - juris Rn. 30)."*

Diese Auslegung ist aber in Deutschland umstritten; in den deutschen Bundesländern besteht dazu eine unterschiedliche Vollzugspraxis.

In der Praxis könnten sich jedenfalls verstärkt sogenannte "**Handakten**" herausbilden, um eine offizielle Veraktung und damit die Qualifikation als "Information" zu vermeiden.

Als Informationen gelten weiters nur **Tatsachen, die bereits bekannt sind** und nicht solche, die erst - auf welche Art immer - erhoben, recherchiert, gesondert aufbereitet oder erläutert werden müssen (vgl. die Erläuterungen zu § 2 IFG und zu Art. 22a B-VG-RV). Diese Regelung ist für die Praxis zwar eine Erleichterung, es stellt sich aber die Frage, ob auch alle vorhandenen, aber noch nicht überprüften Informationen als "erhoben" gelten. Wenn man davon ausgeht, dass nur "gesichertes Wissen im tatsächlichen Bereich" eine Information darstellt, dann besteht wohl keine Informationspflicht.

## **2.2. Wann ist eine Information von allgemeinem Interesse?**

Die Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 1 B-VG-RV nennen einige **Beispiele**, welche Informationen von "allgemeinem Interesse" sind: Insbesondere allgemeine Weisungen, Statistiken, Gutachten und Studien, die von diesen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden. Zusätzlich werden noch Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen und Kanzleiordnungen genannt.

Ein allgemeines Interesse wird nach den Erläuterungen an Informationen zum rein internen Gebrauch, etwa zu Fragen der Ablauforganisation, zwar zu verneinen sein, andere "allgemeine Weisungen", also **Erlässe**, dürften aber

erfasst sein. Werden aber Erlässe, die im allgemeinen Interesse sind, veröffentlicht, könnte sich die Frage stellen, ob sie damit unter Umständen eine solche Publizität erreichen, dass der VfGH annimmt, dass sie Eingang in die Rechtsordnung gefunden haben und als nicht gehörig kundgemachte Rechtsverordnung qualifiziert? Diese Frage müsste sich aber heute schon stellen - s. die Datenbank "Erlässe" im RIS. Soweit ersichtlich, war dies bisher aber kein Problem.

Besondere Fragen werfen in der Praxis Informationen über **nichtöffentliche Beratungen** auf. Solche Informationen können laut den Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 1 B-VG-RV und § 4 IFG "definitionsgemäß nicht im allgemeinen Interesse stehen". Diese Auslegung ist zwar pragmatisch, aber dennoch zu hinterfragen (vgl. unten zum Thema "Geheimhaltung").

Nach den Erläuterungen zu § 4 IFG ist ausschlaggebend für die Qualifikation als Information im allgemeinen Interesse im Wesentlichen ein hinreichend großer Adressatenkreis, der von der Information betroffen bzw. für den die Information relevant ist. Diese Auslegung führt aber zur Frage, ob eine und welche **(Mindest-)Zahl an Interessenten** vorliegen muss, damit das Interesse "allgemein" ist. Es wird aber schwierig sein zu argumentieren, dass zB mindestens 100 Personen an einer Information interessiert sein müssen; die Festsetzung einer konkreten Zahl ist kaum denkbar, sondern wird vom Einzelfall abhängen.

### 2.3. Müssen die Informationen aufwändig aufbereitet werden?

Eine der wichtigsten praktischen Herausforderungen ist der mit der Erfüllung der Informationsverpflichtung verbundene **Aufwand**. Nach § 4 Abs. 2 IFG sind die Informationen nach Maßgabe der vorhandenen technischen Möglichkeiten und Zweckmäßigkeit zu veröffentlichen, "soweit damit kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist". Diese Bestimmung scheint auf den ersten Blick den Aufwand der informationsverpflichteten Stellen zu reduzieren. Die Öffentlichkeit wird aber in der Praxis einen eigenständigen und übersichtlich strukturierten Bereich erwarten, in dem die Informationen leicht auffindbar sind und in einer ausreichenden Qualität bereitgestellt werden. So gibt es etwa das "Hamburger Transparenzportal" <http://transparenz.hamburg.de>, das oft als Vorbild genannt wird (dazu später).

Ist es also nötig, diese Informationen etwa umzuformatieren, mit Metadaten zu versehen? Ist es erforderlich, derartige Informationen von der Papierform in die elektronische Form zu bringen? Mit einer solchen Digitalisierung ist auf den ersten Blick kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden, aber das Scannen von Texten ist vielfach unzuverlässig - ist hier eine Nachkontrolle

erforderlich oder genügt eine Anmerkung, dass etwa Scanfehler nicht ausgeschlossen werden können? Für die betroffenen Rechtsträger stellen sich in diesem Zusammenhang nicht nur Fragen der **Personalkosten**, sondern auch **IT-Kosten** - ist etwa die Entwicklung neuer Datenbanken oder die Anschaffung von Hardware nötig?

#### **2.4. Wie lange muss die Information aktiv bereitgehalten werden?**

Nach den Erläuterungen zur Art. 22a Abs. 1 B-VG-RV kann ein allgemeines Interesse für Informationen angenommen werden, solange sie **aktuell und relevant** sind. Dieser Auslegung könnte man entgegenhalten, dass der Gesetzestext nicht auf ein "aktuelles Interesse", sondern auf ein "allgemeines Interesse" abstellt, und dieses kann sich durchaus auch auf frühere Tatsachen, Dokumente und Vorgänge beziehen. Ist also ein Löschen von Informationen überhaupt zulässig, sofern sie einmal als allgemein interessant qualifiziert wurden? Allenfalls könnte man davon ausgehen, dass im Laufe der Zeit das allgemeine Interesse an einer bestimmten - früher interessanten - Information "verblasst".

Mangels einer Übergangsbestimmung könnte man auch fragen, ob möglicherweise sogar eine **Rückwärtsdokumentation** nötig ist. Müssen also bestehende, ältere Informationen durchforstet bzw. ganze Archive nach Informationen im allgemeinen Interesse durchsucht und diese dann nacherfasst und strukturiert aufbereitet werden? Wie lange zurück unterliegen also die Informationen der aktiven Informationsverpflichtung? Außerdem gibt es bestimmte Archivierungs- und Skartierungsfristen in anderen Gesetzen; es wäre daher auch zu klären, in welchem Verhältnis diese zu den Anforderungen des IFG stehen.

### **3. Recht auf Zugang zu Informationen**

Ähnlich wie bisher nach den Auskunftspflichtgesetzen besteht auch künftig die Möglichkeit, auf **individuelles Verlangen** Auskünfte und - jetzt neu - sogar mehr, nämlich auch direkten Zugang zu Informationen zu erhalten (Art. 22a Abs. 2 B-VG-RV und § 5 IFG). Bei diesen Informationen geht es streng genommen um jene Informationen, die nicht im allgemeinen Interesse sind, denn sonst hätten sie ja schon nach § 4 IFG aktiv veröffentlicht werden müssen.

Nach der Intention des IFG **kommt es auf die Motivation** der bzw. des Informationssuchenden **nicht an**. Es kann also offen bleiben, für welchen Zweck die Informationen begehrt werden und ob überhaupt ein (rechtlich

anerkannter) Zweck dahinter steht. Eine informationsverpflichtete Behörde könnte einem Bürger sogar dann nicht entgegen treten, wenn er die Informationen zur Vorbereitung eines Schadensersatzprozesses gegen eine Gebietskörperschaft nutzen möchte. Eine Grenze bildet aber die **Mutwilligkeit**, also die "Freude an der Behelligung der Behörde" (vgl. VwGH 97/19/0022 vom 23. März 1999 = VwSlg. 15104 A/1999). Die bzw. der Informationssuchende hat ihr bzw. sein Interesse an der Information wohl dann darzulegen, wenn dieses Interesse mit einem entgegenstehenden Interesse abzuwägen ist - sonst ist eben keine Abwägung möglich. Auch § 9 Abs. 3 IFG entbindet von der Pflicht zur Informationserteilung, "wenn der Antrag auf Information offensichtlich schikanös erfolgt".

Zum Unterschied zur aktiven Informationsverpflichtung ist dieses Instrument eine "Holschuld" der Bürgerinnen und Bürger. Es ist zunächst ein - formloses - Informationsbegehren (§ 7) zu stellen, das schriftlich, mündlich oder telefonisch, in jeder technisch möglichen und vorgesehenen Form eingebracht werden kann.

### **3.1. Frist für Informationserteilung bei formlosem "Begehren"**

Der Zugang zur Information ist nach § 8 IFG spätestens binnen **acht Wochen** nach Einlangen des Begehrens zu gewähren. "Aus besonderen Gründen" kann - von der verpflichteten Stelle - die Frist um **weitere acht Wochen** verlängert werden. In der Praxis stellt sich die Frage, welche Gründe dies sein können. Klar ist nur der Fall des § 10, nämlich die Anhörung Dritter, in deren Rechte durch die Informationserteilung eingegriffen werden.

Eine ausreichend lange Frist ist in der Praxis zwar wichtig; es gibt aber auch Kritik, dass eine zweimalige Acht-Wochen-Frist im internationalen Vergleich zu lang ist (Schweden wenige Tage bis eine Woche; Kroatien 15 Tage; Vereinigtes Königreich 20 Tage; Portugal 10 Tage).

### **3.2. Bescheidautomatismus?**

Wird der Zugang zu Informationen nicht erteilt, ist nach § 11 auf Antrag des Informationswerbers hierüber binnen acht Wochen nach Einlangen des Antrages ein Bescheid zu erlassen. Dieses "Zwei-Stufen-Verfahren" wird zum Teil kritisiert und gefordert, nach dem Vorbild des § 8 Umweltinformationsgesetz **sofort einen Bescheid** zu erlassen.

Das Konzept des IFG scheint aber durchaus **praxisgerecht**. Nicht in jedem Fall ist es nötig und zweckmäßig sofort einen Bescheid zu erlassen. Für die Behörde bedeutet dies weniger Formalismus und Aufwand, für den

Anfragenden, dass nicht in jedem Fall die Gebühr für einen Bescheid (§ 12) anfällt. Außerdem soll es ohnehin weiterhin zulässig sein, gleichzeitig mit einem ursprünglichen Begehren auf Erteilung der Information für den Fall der Nichterteilung einen Eventualantrag auf Erlassung eines Bescheids zu stellen.

### 3.3. Form der Informationserteilung:

Nach § 9 ist die Information in "beantragter oder ansonsten tunlicher Form möglichst direkt zugänglich zu machen". Diese Regelung ist eine wesentliche Neuerung gegenüber den Auskunftspflichtgesetzen: Es muss nicht nur Auskunft erteilt werden, sondern "Zugang zur Information" - also "**direkt zum Dokument selbst**", gewährt werden. Der Anfragende bekommt daher künftig die **Primärquelle** und nicht bloß eine Auskunft.

Es ist zwar schon heute nach den Auskunftspflichtgesetzen die Erfüllung der Auskunftspflicht durch Gewährung der Einsicht in Dokumente möglich, dies ist aber für die Behörde keine Verpflichtung. Derzeit würde es in der Praxis reichen, wenn bloß der Inhalt eines Dokuments im Rahmen einer Auskunft mitgeteilt wird. In der Praxis wird sich zeigen, ob die neue Verpflichtung einen erhöhten **Aufwand** für die Behörde bedeutet, etwa wenn in einem solchen Dokument Informationen enthalten sind, die nicht der Informationsverpflichtung unterliegen (sind etwa Schwärzungen nötig? Vgl. dazu später).

### 3.4. Wann gehört eine Information zum Wirkungsbereich eines Organs?

Information im Sinn des § 2 IFG ist jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung "im Wirkungsbereich eines Organs". Es ist in der Praxis unklar, ob eine Information schon dann im Wirkungsbereich eines Organs ist, wenn sie bei diesem Organ zB im Akt liegt oder nur wenn sie tatsächlich originär bei diesem Organ entstanden ist? Ist eine Behörde etwa zur Herausgabe von Dokumenten, zB Gutachten, verpflichtet, die sie im Zuge eines Verfahrens von einer anderen Behörde erhalten hat und aus dem Wirkungsbereich dieser (fremden) Behörde stammen?

Eine extensive Auslegung dürfte vom System des IFG nicht gewollt sein. Es wurde bereits gefordert, das "**Ursprungsprinzip**" zu verankern: Verpflichtet soll wohl nur der sein, der die Information erstellt oder in Auftrag gegeben hat.

### 3.5. Anhörung betroffener Dritter

Greift die Erteilung der Information in die **Rechte eines anderen** ein (zB Geschäftsgeheimnis, Datenschutz, geistiges Eigentum), ist dieser gemäß § 10 IFG nach Tunlichkeit vor der Erteilung der Information zu diesem Zweck vom zuständigen Organ zu **hören**. Damit soll sichergestellt werden, dass der Betroffene von der beabsichtigten Informationserteilung erfährt und so in die Lage versetzt wird, seine Rechte wahrzunehmen, zB die Datenschutzbehörde anzurufen. Die Stellungnahme soll die Behörde nicht binden, sondern ein (wesentliches) Argument in ihrer Interessenabwägung darstellen.

In der Praxis stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn der Dritte der Erteilung der Information nicht zustimmt. Das Ergebnis der Anhörung ist zwar nicht verbindlich - aber kann man von der Verwaltungsbehörde eine Abwägung **gegen** das Ergebnis der Anhörung verlangen (und daher evtl. der Datenschutzbehörde vorgreifen)? Vereinzelt wurde gefordert, bereits in dieser Phase mit Bescheid darüber abzusprechen und dem Dritten ein Rechtsmittel einzuräumen. Es stellt sich auch die Frage, wie vorzugehen ist, wenn der Dritte an dieser Anhörung nicht mitwirkt und seine Einwände erst in einer späteren Beschwerde an die Datenschutzbehörde vorbringt. In diesem Fall bleibt die Abwägung wohl der Behörde selbst überlassen.

### 3.6. Gebühren im Fall der Antragstellung

Nach § 12 IFG beträgt die Gebühr für einen Antrag auf Erlassung eines Bescheids 30 Euro. Diese Gebühr soll eine gewisse Filterwirkung entfalten. Sowohl die Tatsache der Vergebühung als auch die Höhe der Gebühr wurden bereits kritisiert.

Unklar könnte sein, wie die Gebühr zu berechnen ist, wenn das Auskunftsbegehren **zahlreiche Einzelfragen** enthält. Sind dies dann mehrere einzelne Auskunftsbegehren, die jeweils extra zu vergebühren sind (Kumulationsprinzip)? Kommt es auch darauf an, ob die Fragen in einem Zusammenhang stehen, also etwa Teilfragen zu einer Hauptfrage? Ein plakatives Beispiel zum deutschen IFG sind die Recherchen der Journalisten Daniel Drepper und Niklas Schenck zum Medaillenspiegel (Zielvorgaben bei Olympischen Spielen), bei denen das deutsche Innenministerium die Anträge der Rechercheure in viele Einzelanträge aufsplittete und so am Ende eine Gebührenforderung über 14.952 Euro herauskam.

## 4. Fragen der Geheimhaltung

Für beide Bereiche des IFG (aktive Informationsverpflichtung und Recht auf Zugang zu Informationen) gelten Einschränkungen:

### 4.1. Geheimhaltungskatalog - Ausnahmetatbestände

§ 6 Abs. 1 IFG enthält einen Katalog von Gründen, aus denen Informationen nicht zur Veröffentlichung bestimmt und nicht zugänglich zu machen sind. Diese Bestimmung konkretisiert die im Art. 22a Abs. 2 B-VG-RV bereits vorgezeichneten **Ausnahmetatbestände**.

### 4.2. Teilweiser Zugang

Treffen die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 IFG - also die Pflicht zur Geheimhaltung - nur auf einen Teil der Information zu, unterliegt nach § 6 Abs. 2 IFG nur dieser Teil der Geheimhaltung. Nach der Intention des IFG sollen Informationen nicht schon deshalb der Verschwiegenheit unterliegen, weil ein einziges personenbezogenes Datum enthalten ist.

Dies stellt die Praxis vor Probleme und führt zu einem deutlich **erhöhten Aufwand**, insbesondere in personeller Hinsicht: Die Entscheidung, welche Informationen und welche Teile der Informationen der Geheimhaltung unterliegen, kann nicht automatisiert getroffen werden, sondern ist eine intellektuell anspruchsvolle Aufgabe, die zum Teil juristisches Wissen erfordert.

Um dieser Anforderung Genüge zu tun, werden in der Praxis **Schwärzungen** auf Kopien jener Dokumente erforderlich, die entweder im allgemeinen Interesse veröffentlicht werden oder im Rahmen des Rechts auf Zugang zu Informationen zugänglich gemacht werden. Nicht nur der Aufwand, sondern auch die erfahrungsgemäß kritische Reaktion der Öffentlichkeit und der Medien auf geschwärzte Dokumente sind dabei zu bedenken.

Als (Negativ-)Beispiel wird auf unzählige geschwärzte Einträge in dem immer wieder als Vorbild genannten **Transparenzportal Hamburg** <http://transparenz.hamburg.de> verwiesen (Eingabe im Suchfeld zB: "WMD"), deren Informationswert im Ergebnis mehr als bescheiden ist.

### 4.3. Nichtöffentliche Sitzungen und Beratungen

Besonders heikel sind in der Praxis Informationen über **nichtöffentliche Beratungen**. Insbesondere stellt sich die Frage, ob Berichte über solche

Beratungen gegebenenfalls der Informationsverpflichtung unterliegen. Laut den Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 1 B-VG-RV und § 4 IFG können diese Informationen jedoch "definitionsgemäß nicht im allgemeinen Interesse stehen".

Die Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 2 B-VG-RV nehmen in diesem Zusammenhang auf den Geheimhaltungsgrund "zur Vorbereitung einer Entscheidung" (vgl. § 6 Abs. 1 Z 5 lit. b IFG) Bezug (Hervorhebung nicht im Original):

*"Der Ausnahmetatbestand 'zur Vorbereitung einer Entscheidung' ist in einem weiten Sinn zu verstehen: Er gilt etwa für laufende Gerichts- und Verwaltungsverfahren oder auch laufende Prüfungen des Rechnungshofes, Akte interner (nichtöffentlicher) Willensbildung, betrifft aber auch generelles, nichthoheitliches und nicht formengebundenes Handeln (zB Prüfungen); **auch nach der Entscheidung** kann der Schutz dieses öffentlichen Interesses noch relevant sein (insbesondere um den Schutz der behördlichen Willensbildung und der unbeeinträchtigten Beratung und Entscheidungsfindung nicht zu umgehen)."*

Derartige Fragen der Geheimhaltung sind **nicht neu**; sie stellen sich auch heute schon. Beispielsweise sind die Sitzungen parlamentarischer Ausschüsse oder Regierungssitzungen grundsätzlich nicht öffentlich. *Thomas Uebe* hat in seinem - in diesem Band abgedruckten - Beitrag zur (Nicht-)Öffentlichkeit und Vertraulichkeit im parlamentarischen Prozess herausgearbeitet, dass die **Nichtöffentlichkeit** einer Verhandlung nicht zwangsläufig die **Vertraulichkeit** der dort behandelten Tagesordnungspunkte bedeutet. Auf Grund dieser strengen Begriffsabgrenzung zwischen Nichtöffentlichkeit einerseits und Vertraulichkeit andererseits kommt er zum Ergebnis, dass jede Teilnehmerin bzw. jeder Teilnehmer einer nichtöffentlichen Sitzung in der allgemeinen Öffentlichkeit über den Verlauf einer Sitzung berichten kann, wenn keine Verschwiegenheitsgründe vorliegen. Solche Verschwiegenheitsgründe können sich unmittelbar aus dem Verfassungsrecht ergeben (Datenschutz, Amtsverschwiegenheit) aber auch aus einfachgesetzlichen Vorschriften (zB Informationsordnungsgesetz). Verschwiegenheitsgründe bestehen aber auch dann, wenn das nichtöffentlich tagende Gremium einen Vertraulichkeitsbeschluss fasst (zB § 37a Abs. 3 GOG-NR).

Im Hinblick auf das IFG stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob ein Protokoll über eine nichtöffentliche Sitzung der Geheimhaltung im Sinn des § 6 IFG unterliegt. Zur Klärung dieser Frage ist vom Sinn der beiden unterschiedlichen Systeme auszugehen: Die (Saal-)**Öffentlichkeit** dient dazu, sich ein persönliches Bild von den tatsächlichen Abläufen in einer Verhandlung zu machen. Hingegen will die **Nichtöffentlichkeit** gerade

verhindern, dass der genaue Gang der Verhandlung und die einzelnen Wortmeldungen publik werden, damit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unbefangen diskutieren und abstimmen können.

Das zuletzt genannte Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die Öffentlichkeit auch **nicht nachträglich** den genauen Gang der Verhandlung erfährt, sonst müssten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bereits in der Sitzung ihr Verhalten genau überlegen und ihre Wortmeldungen abwägen (vgl. die oben zitierten Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 2 B-VG-RV) . Auch die Erläuterungen zu § 4 IFG kommen zu diesem Ergebnis, wenn es dort heißt, dass "die gesetzlichen, berechtigten öffentlichen oder überwiegenden privaten Interessen dienenden Regelungen über die Zulassung bzw. den Ausschluss der Öffentlichkeit nicht umgangen werden" dürfen. Eine Weitergabe eines kompletten **Wortprotokolls** - gegebenenfalls samt Anlagen - dürfte daher nicht von der Informationsverpflichtung erfasst sein.

Anders wird es sich bei einem **Verlaufsprotokoll** mit den wesentlichen Zusammenfassungen oder gar mit einem reinen **Ergebnis-/Beschlussprotokoll** verhalten: Wenn jede Teilnehmerin bzw. jeder Teilnehmer einer nichtöffentlichen Sitzung in der allgemeinen Öffentlichkeit über den Verlauf einer Sitzung berichten kann, wenn keine Verschwiegenheitsgründe vorliegen (s. oben), dann spricht dies dafür, dass auch Dokumente, die nur derartige Informationen enthalten, nicht der Geheimhaltung unterliegen, sondern entweder als Dokumente von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen oder auf Verlangen zugänglich zu machen sind.

Dies wird offenbar vom Bundeskanzleramt bereits so gehandhabt, wie das folgende Beispiel zeigt.

#### **4.4. Veröffentlichung der Ministerratsprotokolle**

Auf der Webseite des Bundeskanzleramts (<http://www.bka.gv.at>) gibt es unter dem Menüpunkt "Bundesregierung" das Informationsangebot "**Ministerratsprotokolle**". Seit 30. August 2016 sind dort die Beschlussprotokolle des Ministerrats öffentlich abrufbar. Die einzelnen Tagesordnungspunkte enden im Fall einer Beschlussfassung mit der Feststellung "Der Ministerrat beschließt im Sinne des Antrages." Wortmeldungen sind nicht dokumentiert. Auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips in der Bundesregierung erübrigt sich die Frage nach der Dokumentation des Abstimmungsergebnisses; welche Regierungsmitglieder an der Sitzung teilgenommen haben, ist allerdings nicht ersichtlich.

Auf dieser Webseite sind auch die **Beilagen zum Beschlussprotokoll**, also die Vorträge an den Ministerrat als PDF-Dokumente abrufbar. Sie tragen den Vermerk: "Zur Veröffentlichung bestimmt". Es wird also offenbar eine Abwägung im Einzelfall getroffen, welche Beilagen der Geheimhaltung unterliegen und welche nicht. Wie bereits beschrieben, kann diese Abwägung nicht automationsunterstützt erfolgen, sondern erfordert unter Umständen auch (juristischen) Sachverstand.

Diese Praxis ist in einem Fall aber auch auf **Kritik** gestoßen: Als Beilage zum Beschlussprotokoll des 11. Ministerrats vom 6. September 2016 findet sich zu TOP 23 die Vorschlagsliste des Personalsenats des Bundesverwaltungsgerichts für die zu besetzenden Planstellen von Richterinnen und Richtern in Form von Dreivorschlägen mit Namensangabe der betroffenen Personen. Hier könnte man durchaus diskutieren, ob das schutzwürdige Interesse der dort genannten Personen, insbesondere jener, die nicht an die erste Stelle gereiht wurden, nicht doch höher wiegt als das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an einer transparenten Stellenbesetzung.

Zur Veröffentlichungspflicht einer Regierung hat das Deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 67, 100 - Flick-Untersuchungsausschuss vom 17. Juli 1984, 2 BvE 11, 15/83, RZ 173; Hervorhebung nicht im Original) Folgendes ausgeführt:

*"ee) Angesichts dieser Verfassungslage und Verfahrensmöglichkeiten dürften sich nur unter ganz besonderen Umständen Gründe finden lassen, dem Untersuchungsausschuß Akten unter Berufung auf das Wohl des Bundes oder eines Landes vorzuenthalten. Solche Gründe können sich insbesondere aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk (vgl. BVerfGE 9, 268 [281]) setzt notwendigerweise einen **'Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung'** voraus (Scholz, *Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis*, AöR 105 [1980], S. 598), der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht."*

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Veröffentlichung eines reinen Beschlussprotokolls einer nichtöffentlichen Sitzung zulässig ist; nach derzeitiger Rechtslage ist sie aber nicht gesetzlich geboten. Diese Praxis des Bundeskanzleramts könnte daher als **"freiwillige Vorleistung"** auf ein künftiges IFG verstanden werden. Sollte das IFG aber Gesetzeskraft

erlangen, wird sich die Frage stellen, ob diese Praxis dann **auch für andere Gremien im staatlichen Bereich verbindlich** ist, etwa auch für die Landesregierungen oder parlamentarische Ausschüsse. Oder bleibt eine solche Veröffentlichung angesichts eines "Kernbereichs der Eigenverantwortung" nach wie vor freiwillig? Ein öffentlicher Druck zur Veröffentlichung wird wohl entstehen.

#### 4.5. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften

Nach § 15 IFG bleiben **besondere Bestimmungen in anderen Bundes- und Landesgesetzen** über das Recht auf Zugang zu Informationen oder über deren Geheimhaltung unberührt. Dabei geht es vor allem um Gesetze betreffend Umweltinformation, Geodateninfrastruktur, Informationsweiterverwendung, aber auch das Recht auf Akteneinsicht und bereichsspezifische gesetzliche Informationsrechte.

Die Erläuterungen zu Art. 151 Abs. xx B-VG-RV führen aus, dass die vorgesehene Legisvakanz auch dazu dienen soll, *"bestehende einfachgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen und Informationsregelungen an der neuen verfassungsgesetzlichen Bestimmung, insbesondere deren Gesetzesvorbehalt, zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Besondere, allenfalls weitergehende Informationsrechte (vgl. insbesondere das Recht auf Umweltinformation) sowie Bestimmungen betreffend die Weiterverwendung von Informationen (nicht wie hier über den Informationszugang) sollen unberührt bleiben"*.

Besonders zu hinterfragen ist das Verhältnis zum **Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)**. Nach § 2a Abs. 1 IWG können Dokumente, die dem Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes unterliegen (dh. keine Ausnahmebestimmung des § 3 IWG trifft zu), für kommerzielle und nicht kommerzielle Zwecke weiterverwendet werden. Es stellt sich die Frage, ob nun **alle Informationen** des Staates, die nicht der Verschwiegenheit und damit der Informationsverpflichtung unterliegen, automatisch auch kommerziell oder nicht kommerziell **weiterverwendet** werden dürfen. Eine derartige Ausdehnung des Anwendungsbereichs des IWG ist zwar nicht der primäre Zweck der Informationsfreiheit, könnte aber die mittelbare Folge sein.

Die Formulierung im § 15 IFG, wonach besondere Bestimmungen "unberührt bleiben" könnte weiters im Hinblick auf neue Regelungen hinterfragt werden: Bestehende Bestimmungen bleiben zwar aufrecht - enger als von Art. 22a B-VG-RV geboten dürfen sie nicht sein, diesfalls sind sie anzupassen - aber sind **neu geschaffene, vom IFG abweichende Zugangsbestimmungen** in

einfachen Gesetzen künftig zulässig, zB eine abweichende Regelung für Informationserteilungen in einem Landes-Straßengesetz?

## 5. Sonderfragen zur parlamentarischen Praxis

### 5.1. Einbeziehung der Organe der Gesetzgebung

Das derzeit geltende System der Auskunftspflicht richtet sich nur an Verwaltungsorgane und Organe anderer Körperschaften öffentlichen Rechts. Nunmehr soll der Kreis der Verpflichteten wesentlich erweitert werden. Nach Art. 22a B-VG-RV und § 3 Abs. 1 Z 3 IFG trifft die Informationsverpflichtung etwa auch die **Organe der Gesetzgebung**.

In diesem Zusammenhang ist die grundsätzliche Frage zu stellen, ob Organe der Gesetzgebung überhaupt dem IFG unterliegen sollen. Die Stellung eines Parlaments ist schließlich eine andere als jene der Verwaltung: **Gesetzgebung ist von vornherein etwas "Öffentliches"** - im Gegensatz zur Verwaltung, die historisch gesehen immer "verschwiegen" war (vgl. den früheren Amtstitel "Geheimrat" bei den Ministerien bis zum Ende der Monarchie und das bis heute geltende Institut der "Amts"-Verschwiegenheit). Dagegen sind die einzelnen Stufen und Ergebnisse des Gesetzgebungsprozesses zB welche Gesetzesvorschläge wann beraten und auf Grund welcher Argumente und mit welchen Mehrheitsverhältnissen sie gegebenenfalls beschlossen wurden, **bereits heute öffentlich**. Die stenographischen Protokolle und Beilagen sind - soweit ersichtlich - in allen Parlamenten öffentlich zugänglich. Hingegen kann der Kernbereich der Gesetzgebung, zB ob ein bestimmtes Gesetz demnächst erlassen wird, wohl nicht im Sinn des IFG hinterfragt werden: Politische Prozesse sind keine "Tatsachen".

Die grundsätzliche Problematik der Einbeziehung von Gesetzgebungsorganen in das IFG dürfte den Gesetzesverfassern auch bewusst sein: Einen Unterschied gibt es nämlich beim Rechtsschutz. Nach der Verfassungsbestimmung des § 11 Abs. 2 IFG ist **kein Bescheid** zu erlassen, wenn der Zugang zu Informationen über **Akte der Gesetzgebung** nicht erteilt wird (zu diesem Begriff s. gleich unten).

### 5.2. Ausnahmetatbestände für die Gesetzgebung

Zentraler Ausnahmetatbestand ist § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c IFG, wonach Informationen "im Interesse der Gesetzgebung und der Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates bzw. des Landtages an der Vollziehung" nicht zugänglich zu machen sind. Dieser Ausnahmetatbestand wirft die Frage

auf, ob unter dem Begriff "Gesetzgebung" nur Akte der parlamentarischen Versammlung selbst und von Ausschüssen und Abgeordneten zu verstehen sind, die Gesetzesbeschlüsse betreffen.

Es könnte daher etwa fraglich sein, ob Verfahren in Immunitätsangelegenheiten zur Erteilung der Zustimmung zur behördlichen Verfolgung im Sinn des Art. 57 B-VG bzw. der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen unter diese Bestimmung fallen. Dies gilt auch für die Wahl des Direktors des (Landes-)Rechnungshofs und gegebenenfalls eines (Landes-)Volksanwalts. Versteht man die **Staatsfunktion "Gesetzgebung"** in einem weiten Sinn, der insbesondere auch jene Tätigkeiten gesetzgebender Organe, die das B-VG unter dem Titel "Mitwirkung an der Vollziehung" behandelt und die Tätigkeiten der "parlamentarischen Hilfsdienste" einschließt, dann wäre diese Frage wohl zu bejahen. In diesem Fall könne man aber auch ein Tätigwerden der Rechnungshöfe und Volksanwälte unter lit. c subsumieren.

Gestützt wird diese Auslegung durch die Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 2 B-VG-RV. Darin wird ausgeführt, dass der Ausnahmetatbestand des **§ 6 Abs. 1 Z 5 lit. b IFG** "zur Vorbereitung einer Entscheidung" in einem weiten Sinn zu verstehen ist und auch für laufende Prüfungen des Rechnungshofes gilt. Dies ist nicht so sicher: Diese Bestimmung könnte auch dahingehend ausgelegt werden, dass sie sich nur auf **behördliche oder gerichtliche** Verfahren und Entscheidungen, Prüfungen und sonstiges Tätigwerden bezieht; daher stellt sich die Frage, ob unter "Prüfungen" im Sinn der lit. b tatsächlich auch solche der Rechnungshöfe zu verstehen sind. Unklar ist auch, ob die Prüfungs- und Kontrolltätigkeit der Volksanwälte unter lit. b fällt.

Im Wesentlichen dürfte sich das IFG an die **Parlamentsverwaltung** richten. Ein an die Parlamentsdirektion eindeutig als Organ der Verwaltung gerichtetes Informationsbegehren, zB wie viele Bedienstete die Parlamentsdirektion hat, wäre wohl zu beantworten. Was ist aber, wenn der Zugang zu Unterlagen verlangt wird, den der juristische Dienst der Parlamentsdirektion im Auftrag einzelner Abgeordneter oder eines Ausschusses im Zuge der Beratung einer Gesetzesvorlage erstellt hat?

Das Deutsche Bundesverwaltungsgericht hatte über ein Begehren betreffend den **Zugang zu Dokumenten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages** zu entscheiden, die für einen früheren Abgeordneten angefertigt und von diesem für seine Dissertation verwendet wurden. Es kam zum Ergebnis, dass der Deutsche Bundestag in diesem Fall informationspflichtig ist und führte unter anderem aus (BVerwG 7 C 1.14 vom 25. Juni 2014):

*"Ob eine unbefangene Willens- und Entscheidungsbildung des Abgeordneten in rechtlich relevanter Weise gestört werden kann, wenn der Abgeordnete sich bei zeitgleicher Kenntnisnahme der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste seitens Dritter einer dauernden Beobachtung durch eine - angesichts der Möglichkeiten der modernen Kommunikations- und Informationstechnik - breiten Öffentlichkeit in Bezug auf seine Interessengebiete und daraus zu entwickelnde politische Positionen und Strategien ausgesetzt sieht, kann dahinstehen."*

### **5.3. Begriff "Akte der Gesetzgebung"**

§ 11 Abs. 2 IFG legt fest, dass bei der Nichterteilung des Zugangs zu Informationen über "**Akte der Gesetzgebung**" kein Bescheid zu erlassen ist. Wie bereits beim Ausnahmetatbestand § 6 Abs. 1 Z 5 lit. c stellt sich auch hier die Frage, ob dieser Bestimmung ein enges oder weites Begriffsverständnis zu Grunde liegt. Für Letzteres spricht, dass § 11 Abs. 2 IFG die Formulierung "und der Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates bzw. des Landtages an der Vollziehung" nicht enthält, da dies offenbar als inkludiert angesehen wird.

Der Begriff "Akte der Gesetzgebung" legt einen **Vergleich mit dem DSG 2000** (in der Fassung vor dem Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018) nahe: Eine Regelung betreffend den Ausschluss eines Rechtsschutzverfahrens gegen parlamentarische Akte fand sich bereits im § 5 Abs. 4 DSG 2000 und im § 31 Abs. 2 DSG 2000. In diesen Bestimmungen war geregelt, dass gegen "Akte im Dienste der Gesetzgebung" bzw. gegen "ein Organ im Dienste der Gesetzgebung" keine Beschwerde an die Datenschutzbehörde erhoben werden kann bzw. diese dafür nicht zuständig ist.

Im Hinblick auf diese Rechtslage hatte sich die (frühere) Datenschutzkommission mit einer Beschwerde wegen der **Veröffentlichung von parlamentarischen Anfragen** auf der Homepage des Parlaments zu befassen. In ihrem Bescheid vom 10. Juli 2009, K121.535/0004-DSK/2009, stellte sie ihre Unzuständigkeit fest und zitierte folgende Literaturmeinung:

*"Zur Staatsfunktion 'Gesetzgebung' sind nach Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2: Staatliche Organisation; Rz 26014, alle Verhaltensweisen von gesetzgebenden Organen zu verstehen. Dazu gehören Akte der parlamentarischen Versammlung selbst (zB Gesetzesbeschlüsse) und von Ausschüssen, aber auch von Organen (zB dem Präsidenten des Nationalrates und der Parlamentsdirektion) oder von Abgeordneten bei Ausübung ihres Berufes. Zur Gesetzgebung gehören insbesondere auch jene Tätigkeiten gesetzgebender Organe, die das B-VG*

*unter dem Titel 'Mitwirkung an der Vollziehung' behandelt (Art. 50 bis 55 B-VG). Dem Bereich der Staatsfunktion Gesetzgebung sind auch die parlamentarischen Hilfsdienste zuzuordnen (Adamovich/Funk/Holzinger, aaO, Rz 26015)."*

Folgt man dieser Rechtsauffassung, dann wäre die Veröffentlichung von parlamentarischen Anfragen durch die Parlamentsdirektion kein **Akt der Verwaltung** sondern der **Gesetzgebung** und somit gemäß § 11 Abs. 2 IFG vom Bescheid- und Rechtsschutzverfahren ausgenommen.

#### **5.4. Verhältnis Informationspflicht zum Interpellationsrecht**

Nach Art. 52 Abs. 1 B-VG und gleichartigen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen sind die Abgeordneten befugt, die Regierungsmitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen. Das Interpellationsrecht beschränkt sich demnach auf die **Vollziehung**, also auf den gesetzlich eingeräumten Einfluss- und Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Regierungsmitglieds - wo keine Ingerenz, da kein Fragerecht.

Vielfach werden Fragen im Rahmen der parlamentarischen Beantwortung mit dem Hinweis nicht beantwortet, dass die Frage keine Angelegenheit der Vollziehung sei (zB weil die Frage einen ausgegliederten Rechtsträger betrifft). Im Bereich der Landtage ist vielfach das Fragerecht der Abgeordneten auf Angelegenheiten der Landesvollziehung beschränkt; Fragen betreffend die mittelbare Bundesverwaltung müssen in diesen Fällen nicht beantwortet werden. Es stellt sich die Frage, ob derartige **Einschränkungen des Interpellationsrechts künftig umgangen** werden können, indem ein Abgeordneter dann eben ein Informationsbegehren nach dem IFG einbringt oder ob Art. 52 B-VG als *lex specialis* für Abgeordnete zu qualifizieren ist, wonach sich diese im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit ausschließlich des Interpellationsrechts bedienen dürfen.

#### **5.5. Verpflichtung zur stärkeren Transparenz der Parlamente?**

Das Parlament und die Landtage in Österreich betreiben bereits jetzt eine sehr aktive Informationspolitik und dokumentieren auch ohne gesetzliche Verpflichtung die wesentlichen Unterlagen, Verfahrensschritte und Informationen der parlamentarischen Verfahren und Gesetzgebungsprozesse (Regierungsvorlagen, Initiativanträge, Ausschussberichte, Wortprotokolle, Videoübertragungen der Landtagssitzungen).

Künftig wird zu prüfen sein, ob nach dem IFG **darüber hinausgehende Veröffentlichungspflichten** gelten, etwa hinsichtlich weiterer Dokumente, die bisher nicht dokumentiert wurden, aber doch von allgemeinem Interesse sind. Auch die Veröffentlichung von Abstimmungsergebnissen in nicht öffentlichen, aber nicht als vertraulich erklärten Sitzungen, etwa in Ausschüssen und Unterausschüssen, könnte ein Thema werden. Darüber hinaus könnte es zahlreiche Fragen im Einzelfall geben, zB ob eine Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Informationsfahrten und Delegationen, ein Ansuchen der Staatsanwaltschaft zur behördlichen Verfolgung eines Abgeordneten oder bestimmte Kostenaufstellungen der Verschwiegenheit unterliegen.

All dies wird in der Praxis auch zu neuen **Hard- und Softwareanforderungen** führen. Ein erhöhter **Personalbedarf** ist bei verstärkten Dokumentationspflichten ohnehin zu erwarten, einerseits wegen des Zuwachses der zu veröffentlichenden Dokumente, andererseits wegen der Prüfpflicht, ob die Information überhaupt veröffentlicht werden darf oder unter einen Ausnahmetatbestand fällt.

## 5.6. Fragen der Geheimhaltung

Die oben dargestellten Fragen der Geheimhaltung (Punkt 4.) stellen sich auch im parlamentarischen Bereich. Einen Schwerpunkt bildet auch hier der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 1 Z 7 lit. b IFG (Grundrecht auf Datenschutz). Vor allem stellt sich die Frage, ob eine **Anonymisierung von parlamentarischen Materialien** im Einzelfall erforderlich ist.

Für die Dokumentation der stenographischen Protokolle von Plenarsitzungen kann man auf das Privileg des Art. 33 B-VG und der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zurückgreifen: "Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortung frei". Nach § 52 Abs. 1 GOG-NR sind die **stenographischen Protokolle gedruckt** herauszugeben. Im Sinn des Art. 33 B-VG wird eine Prüfung auf Aussagen im Plenum, die der Verschwiegenheit unterliegen, und gegebenenfalls eine "Schwärzung" dieser gedruckten Dokumente nicht erforderlich sein.

Das IFG wirft aber neue Fragen auf: Sind diese Protokolle künftig aber auch - gesetzlich verpflichtend - im Internet zu dokumentieren? Ist bei diesen **elektronischen Dokumenten** auf Grund der leichteren Auffindbarkeit und Suchmöglichkeit vor der Veröffentlichung zu prüfen, ob Geheimhaltungsinteressen einer Veröffentlichung entgegenstehen und gegebenenfalls eine

Schwärzung im Einzelfall vorzunehmen? Das Privileg des Art. 33 B-VG wird aber auch hier gelten.

Anders zu beurteilen ist die - möglicherweise nach dem IFG verpflichtende - Veröffentlichung von parlamentarischen **schriftlichen Anfragen** und **schriftlichen Anfragebeantwortungen**, da dafür das Privileg des Art. 33 B-VG nicht gilt, weil dies Dokumente außerhalb der öffentlichen Sitzungen sind. Hier könnte man durchaus eine - nicht zu überspannende - Prüfpflicht und gegebenenfalls Schwärzungspflicht annehmen.

## 6. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass die Umsetzung einer künftigen Informationsverpflichtung mit **zahlreichen praktischen Herausforderungen** verbunden ist. Der vorliegende Beitrag wirft dementsprechend auch mehr Fragen als Antworten auf. Es wird darauf ankommen, ob und wie die neuen Möglichkeiten angenommen werden und wie extensiv die Judikatur die Bestimmungen, insbesondere die Ausnahmetatbestände, interpretiert.

Andererseits besteht auch **kein Grund zur "Panik"**: Die in der B-VG-RV und im IFG enthaltenen Ausnahmetatbestände sind im Wesentlichen jene, die nach derzeitiger Rechtslage gemäß Art. 20 Abs. 3 B-VG eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit begründen. Im Prinzip ist die vorgesehene Neuerung - abgesehen von der Verpflichtung zur aktiven Informationspolitik - daher eine Umkehrung des bisherigen Systems der Auskunftspflicht, bei dem der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit gilt. Künftig soll eben die Verschwiegenheitspflicht die Ausnahme sein und der Grundsatz des Rechts auf Zugang zu Informationen gelten. Die Neuregelung wird zwar einen erhöhten Aufwand mit sich bringen, eine "revolutionäre Neuausrichtung" der österreichischen Verwaltungsorganisation ist jedoch damit nicht verbunden.

Die Behörden werden jedenfalls intensiv zu prüfen haben, welche Ausnahmetatbestände in Frage kommen. Dies gilt in gleichem, wenn nicht sogar höherem Maße auch für **Unternehmen** - auf die in diesem Beitrag gar nicht eingegangen wurde - deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse regelmäßig bei den zuständigen Aufsichtsbehörden vorhanden sind - und an denen die Konkurrenz durchaus Interesse haben könnte.

**Ziel** ist letztlich, in der Praxis mit vertretbarem Aufwand das rechte Maß zwischen Informationszugang als Ausdruck eines transparenteren Staates einerseits und dem Schutz berechtigter (öffentlicher und/oder privater) Interessen andererseits zu finden.