

Präsidium des Nationalrates
Parlament
Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

daniela.prainer@parlament.gv.at

**Antrag gemäß § 27 GOG der Abg. Dr. Wittmann, Mag. Gerstl betreffend ein
Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz - IFG);
Ressortstellungnahme**

Das Bundesministerium für Bildung und Frauen nimmt Bezug auf das do. Mail vom 10. November 2015, dankt für die Übermittlung eines Antrages gemäß § 27 GOG der Abg. Dr. Wittmann, Mag. Gerstl betreffend ein Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) und erlaubt sich wie folgt Stellung zu nehmen:

Einleitend wird auf die Ressortstellungnahme zum damaligen Begutachtungsentwurf betreffend Änderung des B-VG, Zl. BMBF 14.363/0003-III/4/2014, vom 13. Mai 2014 und auf die dort angeführten Bedenken, Fragestellungen und Vorschläge hingewiesen.

Zu § 2 des Entwurfes („Begriffsbestimmungen“):

Anspruchsgegenstand sind Informationen. Entsprechend den Erläuterungen in der korrespondierenden Regierungsvorlage zur Änderung des B-VG, Reg.Vorl. 395 der Beilagen XXV. GP, wird dazu ausgeführt: „Information ist jede amtlichen bzw. unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung, ausgenommen (nicht zu veraktende) Entwürfe oder Notizen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Nur gesichertes Wissen im tatsächlichen Bereich stellt eine Information dar. Als Informationen gelten nur Tatsachen, die bereits bekannt sind und nicht solche, die erst – auf welche Art immer – erhoben werden müssen. Die Informationsverpflichtungen sollen nur im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit gelten. Eine über die dortige Verfügbarkeit hinausgehende Recherche, gesonderte (inhaltliche) Aufbereitung oder Erläuterung soll damit nicht verpflichtend verbunden sein.“ Es wird daher weiterhin angenommen, dass der regelmäßige Informationsaustausch zwischen Bediensteten etwa in Rechtsfragen zu deren Auslegung („privatdienstliche Korrespondenz“) aus dem Informationsbegriff herausgelöst werden soll.

Geschäftszahl: BMBF-13.968/0004-Präs.3/2015
SachbearbeiterIn: Mag. Simone Gartner-Springer
Abteilung: Präs.3
E-Mail: simone.gartner-springer@bmbf.gv.at
Telefon/Fax: +43 1 531 20-2331/531 20-812331
Ihr Zeichen: 13440.0060/2-L1.3/2015

Antwortschreiben bitte unter Anführung der Geschäftszahl.

Minoritenplatz 5
1014 Wien
Tel.: +43 1 531 20-0
Fax: +43 1 531 20-3099
ministerium@bmbf.gv.at
www.bmbf.gv.at

DVR 0064301

Zu § 4 des Entwurfes („Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse“):

Die Bestimmung des § 4 des Entwurfes verpflichtet ua. die Organe der Bundesverwaltung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse, soweit nicht ein Ausnahmetatbestand Platz greift.

Der Begriff „Informationen von allgemeinem Interesse“ ist nicht näher determiniert. Entsprechend den Erläuterungen in der korrespondierenden Regierungsvorlage zur Änderung des B-VG, Reg.Vorl. 395 der Beilagen XXV. GP, wird dazu ausgeführt: „Ob eine Information „von allgemeinem Interesse“ ist, hängt wesentlich vom Adressatenkreis ab, der von der Information betroffen bzw. für den die Information relevant ist. Je nachdem können auch allgemeine Weisungen (Erlässe) zu veröffentlichen sein, sofern es sich nicht ausschließlich um Angelegenheiten des inneren Dienstes handelt; dies gilt etwa für die Auslegung von Normen, von denen ein größerer Adressatenkreis betroffen ist. Ebenso unter die Veröffentlichungspflicht fallen können Statistiken, Gutachten und Studien, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden und von diesen unter Berücksichtigung der Rechte am geistigen Eigentum verwertbar sind; des weiteren Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen uam. Ein allgemeines Interesse wird regelmäßig zu verneinen sein an Informationen zum rein internen Gebrauch, etwa zu Fragen der Ablauforganisation. Auch Informationen über nichtöffentliche Beratungen oder Sitzungen können definitionsgemäß nicht im allgemeinen Interesse stehen, schon um die gesetzlichen Regelungen über die Zulassung bzw. den Ausschluss der Öffentlichkeit nicht zu umgehen. Ein allgemeines Interesse kann für Informationen angenommen werden, solange sie aktuell und relevant sind.“

Wie bereits in der angeführten Ressortstellungnahme ausgeführt wurde, ist weiterhin fraglich, ob auch Tätigkeitsberichte und Leistungen gemäß § 4 Abs. 1 Z 1 des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 – TDBG 2012 darunter fallen sollen. Dazu sei nochmals festgehalten, dass Tätigkeitsberichte in der Praxis häufig Informationen enthalten, wie zB. Namen von Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeitern, die durch das Datenschutzgesetz 2000 – DSG 2000 geschützt sind. Klärungsbedürftig erscheint, ob gegebenenfalls eine unter Unkenntlichmachung von schützenswerten Informationen erstellte Fassung eines Tätigkeitsberichts zu publizieren ist oder dieser in seiner Gesamtheit zurückgehalten werden kann. In sensiblen Bereichen, wie zB. Adressen von Einrichtungen zum Schutz vor Gewalt, wie Frauenhäuser, Schutzwohnungen für Betroffene von Frauenhandel oder Zwangsverheiratung, wird vom Ausnahmetatbestand „Geheimhaltung“ auszugehen sein.

Im Bereich der Schulbehörden des Bundes gibt es eine Vielzahl von Gutachten, die einerseits etwa Lehrkräfte (zB. amtsärztliche Gutachten), andererseits aber auch Schülerinnen und Schüler (zB. Gutachten im Verfahren bei Widersprüchen gegen Nicht-Aufsteigen) oder beide – Lehrkräfte wie Schülerinnen und Schüler – (zB. „Inspektionsberichte“ im Hinblick auf die Verleihung des Öffentlichkeitsrechtes aufgrund des Privatschulgesetzes) betreffen. Es wird davon ausgegangen, dass diese nicht unter „Informationen von allgemeinem Interesse“ im Sinne des § 4 des Entwurfes zu subsumieren sind, weil sie auf Einzelfälle bezogen sind bzw. sein können. Selbst bei einer Anonymisierung – die wiederum einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand darstellen würde, der nicht bewältigbar wäre – wäre bei der Weitergabe derartiger Gutachten immer die erhöhte Gefahr der Bestimmbarkeit von personenbezogenen Daten gegeben, zumal zB. Sachverhalte von bestimmten Betroffenen an Schulen (teilweise) bekannt sind. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass eine Anonymisierung ausreichend Schutz im datenschutzrechtlichen Sinn bietet.

Ausdrücklich begrüßt wird der einschränkende Regelungsgehalt des § 4 Abs. 2 des Entwurfes, wonach Informationen nur zu veröffentlichen sind, soweit damit kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist.

Ferner wird seitens des Bundesministeriums für Bildung und Frauen davon ausgegangen, dass für alle Veröffentlichungen gemäß § 4 des Entwurfes mit bestehenden Publikationsformen (insbesondere Internet-Auftritte des Ressorts) das Auslangen gefunden wird.

Zu § 5 des Entwurfes („Recht auf Zugang zu Informationen“):

Anspruchsberechtigte:

Zunächst ist der Kreis der Anspruchsberechtigten noch einer näheren Klärung zuzuführen. Anspruchsberechtigt ist jedermann. Entsprechend den Erläuterungen in der korrespondierenden Regierungsvorlage zur Änderung des B-VG, Reg.Vorl. 395 der Beilagen XXV. GP, wird dazu ausgeführt: „Träger dieses verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts soll jedermann, dh. jede natürliche und juristische Person, soweit sie Träger dieses Rechts sein kann, sein.“ Weiterhin klärungsbedürftig erscheint, ob auch Bürgerinitiativen als eine Gesamtheit von berechtigten Mitgliedern (jede einzelne Person von einer derartigen Initiative ist anspruchsberechtigt) anspruchsberechtigt sein werden. Ferner wird vorausgesetzt, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts als Anspruchsberechtigte im Hinblick auf das Rechtsinstitut der Amtshilfe und im Hinblick auf die Zielsetzung des Rechtsetzungsvorhabens ausscheiden.

Insbesondere im Bildungsbereich ist die Anzahl der von Bildung und Schule Betroffenen und sohin der an der Schule und schulischen Abläufen interessierten Bürgerinnen und Bürger enorm hoch. Zu den Informationssuchenden zählen neben Schülerinnen und Schülern, Eltern und Lehrpersonen auch zahlreiche ua. externe bildungsinteressierte Personen, Institutionen und Verbände, Interessenvertretungen und Medien.

Anspruchsverpflichtete:

Es wird davon ausgegangen, dass unter der Wendung „den mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung betrauten Organen“ nicht nur ua. die Schulbehörden des Bundes, sondern auch Schulen als unselbständige Anstalten des öffentlichen Rechts bzw. die Pädagogischen Hochschulen in Bundesvollziehung zu subsumieren sind. In Einrichtungen, wo Prüfungen durchgeführt werden, besteht der Bedarf, Prüfungsinhalte und deren Lösungen nicht vorzeitig bekannt werden zu lassen. Es wurde im Rahmen der damaligen Ressortstellungnahme angeregt, entweder Bereichsausnahmetatbestände zugunsten einzelner Stellen (zB. im Bildungsbereich: Schulen und Pädagogische Hochschulen als anspruchsbefreite Stellen) bzw. einen Ausnahmetatbestand (zB. „Gegenüber den Schulen und Pädagogischen Hochschulen besteht das Recht auf Zugang zu Informationen nur, soweit sie nicht im Bereich von Wissenschaft, Forschung, Lehre, Unterricht und Prüfung tätig werden.“) zum Schutz vor der Herausgabe von Fragensammlungen, Prüfungsfragen bzw. deren Lösungen zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich begrüßt, dass zumindest nunmehr die „Vorbereitung einer Prüfung“ unter die Geheimhaltungsregelung gemäß § 6 Abs. 1 Z 5 lit. b des Entwurfes fällt.

Zu § 6 des Entwurfes („Geheimhaltung“):Ausschlussgründe:

Das Recht auf Information wird durch Ausschlussgründe beschränkt. Die Ausschlussgründe lassen sich im Wesentlichen in drei Hauptkategorien einteilen: Schutz besonderer öffentlicher Belange, Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses und Schutz personenbezogener Daten.

Schutz von besonderen öffentlichen Belangen:

§ 6 Abs. 1 Z 1 bis 4 des Entwurfes schützt gewisse öffentliche Belange (zB. nationale Sicherheit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit) und konstituiert damit einen Teil der negativen Tatbestandsvoraussetzungen, wobei darauf hingewiesen wird, dass hier ein Ermessensspielraum besteht. Nach diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis wird angenommen, dass der Zugang zu Informationen die Regel sein soll, die Verweigerung des Zugangs die – wohl – begründungspflichtige Ausnahme.

Schutz des Entscheidungsprozesses:

Der Ausnahmetatbestand „Vorbereitung einer Entscheidung“ (vgl. § 6 Abs. 1 Z 5 des Entwurfes) soll den Erfolg der (behördlichen) Entscheidung schützen. Entsprechend den Erläuterungen in der korrespondierenden Regierungsvorlage zur Änderung des B-VG, Reg.Vorl. 395 der Beilagen XXV. GP, wird dazu ausgeführt: „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 (nicht-öffentlicher) 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).“

Wie bereits in der Ressortstellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend Änderung des B-VG ausgeführt, wird die Besonderheit dieses Ausnahmetatbestandes darin gesehen, dass der zeitliche Anwendungsbereich bei diesem beschränkt ist.

Betreffend Auftragsvergaben sollten bis zur Vergabe die Informationen durch den Ausnahmetatbestand „zur Vorbereitung einer Entscheidung“ von der Informationspflicht ausgenommen sein. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens müssten dann aber grundsätzlich die Entscheidungsgründe, die zur Vergabe geführt haben, offen gelegt werden. Jedoch wäre wieder im Einzelfall zu prüfen, ob betreffend Unterlagen, die von den Unternehmen eingereicht wurden und die Informationen über das Unternehmen (zB. wirtschaftliche Strukturen, Kalkulationen) enthalten, ein schutzwürdiges Interesse des Unternehmens an der Geheimhaltung überwiegt.

Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen:

Ein die Informationspflicht einschränkender Tatbestand gemäß § 6 Abs. 1 Z 7 des Entwurfes ist die „Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen“ – dies betrifft insbesondere das Grundrecht auf Datenschutz gemäß § 1 Abs. 1 DSG 2000. Hier ist im Einzelfall eine Interessensabwägung durchzuführen, wobei diese Prüfung in der Praxis meist sehr aufwendig ist.

Zu den Ausnahmetatbeständen im Allgemeinen:

Dazu sei – wie bereits in der damaligen Ressortstellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend Änderung des B-VG ausgeführt – bemerkt, dass es diese Ausnahmetatbestände sind, die im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stehen werden. Da angenommen wird, dass es auf die Motivation des Informationssuchenden nicht ankommt, kann es daher offen bleiben, für welchen Zweck die Informationen begehrt werden bzw. ob überhaupt ein (rechtlich anerkannter) Zweck dahinter steht.

Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass der informationsverpflichteten Stelle die Darlegungslast obliegt, die Voraussetzungen der in Anspruch genommenen Schutzbestimmung nachzuweisen. Je nach Ausnahmetatbestand heißt dies, dass das Organ der Bundesverwaltung konkret und im Einzelnen nachweisen wird müssen, dass das Bekanntwerden der Information konkrete Nachteile hat. Führt das Bundesorgan allerdings einen solchen Nachweis nicht, kann es daher nicht explizit darlegen, warum welche Teile eines Falles bzw. einer Angelegenheit geheim zu halten sind, wird angenommen, dass die Informationen preisgegeben werden müssen bzw. der Zugang hierzu zu gewähren ist.

Weiters wird davon ausgegangen, dass die Darlegung der konkreten Nachteile nicht so ausführlich erfolgen dürfe, dass aus den so gegebenen Begründungen auf den Inhalt der Informationen selbst geschlossen werden kann.

Andererseits wird angenommen, dass die erwünschten Informationen einzeln darauf zu überprüfen sein werden, ob sie einen Ausnahmetatbestand erfüllen, weil sonst ein teilweiser Informationszugang zu gewähren sein wird, soweit dies möglich und damit kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist.

Zu § 9 des Entwurfes („Informationserteilung“):

Essentiell erscheint nach wie vor, dass durch das Informationsrecht, das nach § 5 des Entwurfes „Jedermann“ zusteht, es nicht dazu kommen darf, dass der Verwaltung ein derartiger Aufwand entsteht, dass sie ihre Kernaufgaben nicht mehr im vollen Umfang erfüllen kann. Ausdrücklich begrüßt wird daher die nunmehr aufgenommene Einschränkung in § 9 Abs. 3 des Entwurfes, wonach Informationen nicht zu erteilen sind, wenn der Antrag offensichtlich schikanös erfolgt oder die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des jeweiligen Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde.

In § 4 Abs. 2 des Entwurfes ist vorgesehen, dass Veröffentlichungen nur dann vorzunehmen sind, wenn damit kein „unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist“. Diese Einschränkung fehlt allerdings im § 9 Abs. 3 des Entwurfes. Diese Differenzierung ist nicht nachvollziehbar und erscheint sachlich nicht gerechtfertigt.

Zu den Erläuterungen betreffend die Regierungsvorlage zur Änderung des B-VG (Reg.Vorl. 395 der Beilagen XXV. GP):

Wie bereits in der Ressortstellungnahme zum damaligen Begutachtungsentwurf betreffend Änderung des B-VG ausgeführt, sind nach der aktuellen Regelung des Art. 20 Abs. 3 B-VG alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet. Gemäß Art. 20 Abs. 4 B-VG hat jedermann gegenüber den Organen der gesamten Verwaltung (zu verstehen im funktionellen Sinne) – wenn auch nicht gegenüber den Organen der Gesetzgebung, den Organen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Organen des Rechnungshofes, usw. – das Recht auf Auskunft.

Bereits heute werden Informationsbegehren und Anträge auf Auskunftserteilung in erheblicher, stetig steigender Anzahl von den Schulbehörden und Bildungsverantwortlichen zeitnah und bürgerfreundlich erledigt. Die Bearbeitung der zu erwartenden Flut von zusätzlichen Anträgen geht mit einem enormen zusätzlichen Arbeitsaufwand der genannten Einrichtungen einher. Es handelt sich oftmals um sehr sensible Daten und die Grenze zwischen Informationspflicht und Ablehnung zu ziehen, kann sich als äußerst schwierig gestalten, wie die Erfahrungen jetzt schon zeigen.

Die Bedenken erhärten sich auch vor allem aufgrund der Tatsache, dass nach dem Entwurf das Recht auf Information – das „Jedermann“ zusteht – unabhängig von einem rechtlichen Interesse gegeben wäre. Damit braucht man als Informationsberechtigter nicht einmal einen Grund nennen, wenn man amtliche Informationen beanspruchen will. Dass damit ein stark erhöhter Verwaltungsaufwand einhergeht, ist evident.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass gegenwärtig die Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung derart ausgestaltet sind, dass nicht einmal ausreichende Ressourcen zur Bewältigung ihrer Kernaufgaben gesichert sind; gleichzeitig werden dem öffentlichen Dienst immer wieder zusätzliche Aufgaben übertragen, und steigt der Verwaltungsaufwand kontinuierlich an.

Die Einführung der neuen Bestimmung im B-VG (Art. 22a B-VG) sowie die Erlassung des Informationsfreiheitsgesetzes würde einen massiven Mehraufwand für die Verwaltungsbehörden und Bildungseinrichtungen bedeuten. Da die gegenständliche Novelle neuerlich einen beträchtlichen Verwaltungsmehraufwand mit sich bringt, der personelle Ressourcen bindet, sind die Ausführungen betreffend den finanziellen Mehraufwand im Vorblatt zur Regierungsvorlage zur Änderung des B-VG („... kann der entstehende Aufwand mit dem vorhandenen Personal und im Wesentlichen durch Einsparungen bedeckt werden.“) nicht nachvollziehbar. In der WFA-Darstellung bleiben einige Fragen offen. Dargestellt wird der betriebliche Sachaufwand, der sich nach den Ausführungen „grundsätzlich am Personalaufwand orientiert“. Das erscheint nicht nachvollziehbar, vor allem dann, wenn der genannte Personalaufwand nicht abgebildet wird. Bemerkt wird, dass auch ein Aufwand, der bedeckbar und Teil des laufenden Betriebs sei, nach den Vorschriften der WFA einer Darstellung bedarf.

Das Bundesministerium für Bildung und Frauen hält die in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, aufgeworfenen Fragestellungen sowie die in der Stellungnahme enthaltenen Anmerkungen weiterhin aufrecht und ersucht um Berücksichtigung der Stellungnahme bei der Beschlussfassung dieses Bundesverfassungsgesetzes.

Das Bundesministerium für Bildung und Frauen ersucht um geeignete Weiterleitung dieser Stellungnahme an den Obmann des Verfassungsausschusses, Herrn Abg.z.NR Dr. Peter Wittmann.

Wien, 23. Dezember 2015
Für die Bundesministerin:
SektChef Ing. Mag. Andreas Thaller

Elektronisch gefertigt

Signaturwert	ezrYojidq0sROTAk4YxmHkuOycPpAtf6PA1V2MoN670znPlwQTLJVUHYkklEWv9NHermZPb+trBOUQvsHydOnwAgT2Afhk7jVemJdhH9xhPlaXK16GlbvAYn6ndh6aWr4gXh24S565ABA7LyDgtlVT7Si4GLEtsTksWKWHZlufaWwArqKDNNPzJZwlrJFbkWC3c3jiUzCGZ43Ts+1mtvxAHIA8PyCwJilxoK9CxbR+rHgqO+v4lhiil+hxqBQ07a12LJbTrEXPZeFAiFeSQVmgZJBsf756sQV8FieeT6mnoEIB33rSCzhmPOSfUT1GUeiAyJfPn0MplleervTpbfcQ==	
	Unterzeichner	Bundesministerium für Bildung und Frauen
	Datum/Zeit	2015-12-23T15:53:08+01:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	1179688
	Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at . Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.bmbf.gv.at/verifizierung .	