

BKA - V (Verfassungsdienst)
Ballhausplatz 2
1010 Wien

BMA - I/4 (Verbindlungsdienst, Parlamentarische Anfragen, Ministerrat und allgemeine Rechtsangelegenheiten)
Mag. Sandra Guld

Sachbearbeiterin
sandra.guld@bma.gv.at
+43 1 711 00-633544
Taborstraße 1-3, 1020 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte unter Anführung der Geschäftszahl an oben angeführte Adresse zu richten.

Geschäftszahl: 2021-0.197.780

Fremdlegistik - Informationsfreiheitsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Bundesministerium für Arbeit dankt für die Übermittlung des Entwurfs eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden.

Zum gegenständlichen Entwurf und zu den einzelnen Bestimmungen erlaubt sich das Bundesministerium für Arbeit folgende Stellungnahme abzugeben:

Die Intention des Gesetzes, nämlich eine transparentere Verwaltung zu gestalten und somit das Verwaltungshandeln für den Bürger verständlicher und nachvollziehbarer zu gestalten und damit auch mehr Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen, wird grundsätzlich begrüßt. Festzuhalten ist jedoch, dass es basierend auf den bisherigen Verfahren im Rahmen des Auskunftspflichtgesetzes zu einem deutlichen Mehraufwand für die Verwaltungsebene kommen wird. Gerade aus den in letzter Zeit hieramts einlangenden Anträgen auf Erteilung einer Auskunft ist zu erkennen, dass sich diese in Wortwahl und Beantwortungsaufwand immer mehr an parlamentarischen Anfragen orientieren und daher ein deutlich höherer Bearbeitungsaufwand festzustellen ist. Aus diesem Grund wird vor allem die Verkürzung der Pflicht zur Auskunftserteilung in § 8 IFG auf künftig vier Wochen kritisch gesehen.

Die Personalsituation macht es grundsätzlich herausfordernd, in dieser kurzen Frist umfangreiche und qualifizierte Informationen zu beschaffen. Wenngleich der grundsätzlichen Intention des Gesetzes folgend, durch eine strukturierte und intensivierte Veröffentlichungspolitik diverse allgemeine und damit wohl einfacher zu beantwortende

Anfragen ausbleiben werden, so ist dennoch davon auszugehen, dass mit Kundmachung dieses Gesetzes und damit einhergehender Information der Bevölkerung über die ausgeweiteten Informationsrechte, auch diffizilere Anfragen im Stile von bereits bekannten parlamentarischen Anfragen mit umfangreichem Koordinationserfordernis innerhalb der Ressorts zunehmen werden. Für mutwillige und überschießende Anfragen sollte die Schaffung einer entsprechenden Regelung angedacht werden. Ebenso sollte eine Gebühr für Erlassung eines Bescheides wiederaufgenommen werden.

Den Erläuterungen zufolge ist davon auszugehen, dass die Umsetzung und Betreuung dieses Informationsregisters (Zurverfügungstellung der zur Information gehörenden Metadaten, laufende Überprüfung der Aktualität von Informationen, Beteiligung des jeweiligen datenschutzrechtlich Verantwortlichen etc.) für die jeweiligen informationspflichtigen Stellen, welche auch datenschutzrechtlich verantwortlich sein sollen, mit einem hohen organisatorischen und personellen Aufwand verbunden sind. Beispielsweise werden derzeit bereits umfangreiche Informationen zu Rechtsauslegungen im Arbeitsschutz auf der Website der Arbeitsinspektion angeboten. Eine zusätzliche Informationsschiene bedeutet einen zusätzlichen Aufwand, nicht nur der Bereitstellung, sondern insbesondere auch der Wartung.

Es ist festzuhalten, dass durch das Gesetzesvorhaben mit einem erhöhten Arbeitsaufwand in datenschutzrechtlichen Konstellationen zu rechnen ist, insbesondere bei der vermehrten Abwiegung der gegenläufigen Interessen der Informationsfreiheit und dem Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 DSG. Auch werden allfällig veröffentlichte Dokumente zur Wahrung der Geheimhaltungsinteressen Dritter aufwändig manuell zu schwärzen sein. Diese sind aber unter Umständen nach § 10 DSG zu hören und können Beschwerde an die Datenschutzbehörde erheben. Die Erfahrung aus den letzten Monaten im Zusammenhang mit der Beauskunftung von Anfragen nach dem Auskunftspflichtgesetz zeigt, dass mit einer erhöhten Anzahl an Rechtsschutzverfahren vor BVwG und VwGH zu rechnen ist.

Die proaktive Veröffentlichung von „Informationen im allgemeinen Interesse“ und den zu erstellenden Metadaten werden ebenso Ressourcen binden. Im Bereich der Auftragsvergaben unter EUR 50.000,-- die nicht via Data.gv.at veröffentlicht werden, ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Anfragen sprunghaft ansteigen werden.

Eine durchgehend aktuell gehaltene Erlasslage beispielsweise im Bereich des AlVG und des AusIBG war schon mehrmals beabsichtigt, stieß aber bisher auf Herausforderungen durch begrenzte Personalressourcen. Um das erforderliche, qualitativ hohe Niveau leisten zu können, wäre eine Berücksichtigung bei der Bereitstellung der Personalressourcen notwendig. Der Prozess der Erstellung derartiger Erlässe ist wegen der gesetzlich vorgesehenen Einbindung der Sozialpartner und der Notwendigkeit, jeweils auf die Umsetzbarkeit durch das Arbeitsmarktservice zu achten, zeitaufwendig und abstimmungsintensiv. Ähnliches gilt für den Bereich der Statistiken, soweit bestehende Informationen erweitert werden müssen.

Die Einräumung dieser Rechte wird somit mit einer Diskussion über Planstellenausstattung und damit auch über die budgetäre Bedeckung des personellen Mehraufwands einhergehen müssen, um den ausgeweiteten Auskunftsrechten auch in entsprechender Qualität begegnen zu können.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 2 IFG

Der Gesetzestext stellt als Maßstab für die Veröffentlichungspflicht von Informationen auf die Betroffenheit eines allgemeinen Personenkreises ab. Hingegen soll laut den Erläuterungen die Veröffentlichungspflicht von allgemeinen Weisungen (Erlässen) nur bei Betroffenheit eines größeren Adressatenkreises gegeben sein. Es bleibt somit unklar, anhand welcher Kriterien davon ausgegangen werden kann, ob ein Erlass nur eine kleine Anzahl von Personen betrifft und daher keine Veröffentlichungspflicht besteht.

Zu § 3 IFG

In § 3 IFG werden in demonstrativer Aufzählung die Funktionsträgerinnen und -träger aufgelistet, die für das jeweilige Organ für die Veröffentlichung der Informationen zuständig sind. Zuständige Funktionsträgerinnen und -träger der Organe der Bundesverwaltung (vgl. Art. 22a Abs. 1 B-VG idF des Entwurfs) fehlen in der Aufzählung und sollten in § 3 Abs. 1 IFG oder in den Erläuterungen benannt werden. Den Erläuterungen zu § 3 IFG zufolge wäre nämlich nur eine „Behörde“ der Bundesverwaltung zuständig für die Zugänglichmachung der Information.

Zu § 6 IFG

Das vorgesehene Recht auf Informationsfreiheit ist sowohl im B-VG als auch im neuen IFG durch eine Reihe von Ausnahmen eingeschränkt, die im Wesentlichen (quasi spiegelverkehrt) jenen Ausnahmetatbeständen entsprechen, die bisher zum Amtsgeheimnis bestanden haben. Insbesondere die Beibehaltung der Geheimhaltungsgründe „Vorbereitung einer Entscheidung“ sowie „Wahrung überwiegend berechtigter Interessen eines anderen“ sind für einige Tätigkeitsbereiche im Bundesministerium für Arbeit, insbesondere für die Tätigkeit der Arbeitsinspektionsorgane unabdingbar.

Die Erläuterungen zu den Gründen, die eine Geheimhaltung rechtfertigen, sind zwar teilweise recht ausführlich gehalten, dennoch bleiben, vor allem in Bezug auf den vorparlamentarischen Gesetzwerdungsprozess, Fragen offen.

So bedarf es nach Ansicht des Bundesministeriums für Arbeit einer ausdrücklichen Klarstellung in den Erläuterungen zum Gesetz, was der Ausnahmetatbestand „Vorbereitung einer Entscheidung des Bundesministers“ in § 6 Abs. 1 Z 5 lit. a IFG in Bezug auf die ministerielle

Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen bedeutet, konkret also, wann der Prozess der Vorbereitung beendet ist. Im Hinblick darauf, dass die Terminologie „Vorbereitung einer Entscheidung“ dem bisherigen Art. 20 Abs. 3 B-VG bzw. dem neuen Art. 22 Abs. 2a B-VG entspricht, wäre davon auszugehen, dass die bisherige Praxis beibehalten werden kann, wonach Begutachtungsentwürfe erst dann, etwa im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) bzw. auf der Parlaments-Website, veröffentlicht werden müssen, wenn das ausarbeitende Ressort den Zeitpunkt für geeignet hält, und diese davor nicht unter die Informationsfreiheit fallen. Dies sollte ausdrücklich klargestellt werden.

In den Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 2 B-VG wird klargestellt, dass die einfache Gesetzgebung die angeführten Geheimhaltungstatbestände – zu Gunsten einer höheren Transparenz – auch künftig in gewissem Umfang einschränken, aber keinesfalls erweitern dürfen soll. Seitens des Bundesministeriums für Arbeit wird dies so verstanden, dass dieses „Verbot“ der Erweiterung nur für die künftige einfache Gesetzgebung gilt. Dies wird auch durch § 16 IFG untermauert, welcher bestimmt, dass bereits bestehende einfachgesetzliche Regelungen über den Zugang zu amtlichen oder unternehmerischen Informationen nicht derogiert werden.

In Bezug auf die Tätigkeit der Arbeitsinspektion muss jedenfalls die Geheimhaltung von Informationen, die der Arbeitsinspektion aufgrund ihrer Beratungs- und Kontrolltätigkeit in den Betrieben bekannt werden, wie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (Produktionsverfahren, Rezepturen etc.) oder auch Gesundheitsdaten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, unbedingt gewährleistet bleiben. Ebenso ist die Beibehaltung der schon derzeit einfachgesetzlich in § 18 Abs. 1 des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993, BGBl. Nr. 27 (ArbIG) normierten Pflicht zur Verschwiegenheit über Beschwerden unabdingbar, es handelt sich hierbei um die Umsetzung von Art. 15 lit. C des ILO-Übereinkommen Nr. 81. Dementsprechend wird die demonstrative Aufzählung von Beispielen „überwiegender berechtigten Interessen eines anderen“ in § 6 Abs. 1 Z 7 lit. a) bis c) IFG sowie die Derogationsbestimmung des § 16 IFG begrüßt.

Unklar bleibt auch weiterhin die Frage, wie weit der Schutz personenbezogener Daten (§ 1 DSG) tatsächlich geht. Dies wird weder gesetzlich noch in den Erläuterungen ausreichend spezifiziert. Die Regelung ist nicht eindeutig und lässt unterschiedliche Interpretationen zu. Aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit sollte klargestellt werden, dass personenbezogene Daten (natürlicher Personen) grundsätzlich nicht der Auskunft unterliegen, sofern es keine Zustimmung der betroffenen Person gibt. Einer Abwägung kann es hier nicht bedürfen, weil die im engsten persönlichen Interesse und Empfinden liegenden Gründe der betroffenen Person unterschiedlich und für die Behörde/öffentliche Stelle nicht ergründbar sind. Eine Behörde kann dies nicht im Einzelnen abwägen, sofern keine Zustimmung vorhanden ist. Derart personenbezogene Gründe dürften auch nicht nachgefragt werden.

Der Geheimhaltungsschutz personenbezogener Daten natürlicher Personen (§ 1 DSG) muss daher selbst dann gelten, wenn parallel auch ein öffentliches Interesse festgestellt werden kann. Beispielsweise ist es durchaus verständlich und nachvollziehbar, wenn

Medienunternehmen Interesse an personenbezogenen Informationen haben, etwa an in der Öffentlichkeit stehenden – Personen (z. B. Bürgermeister), die Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe erhalten, um daraus Berichte für das jeweilige Medium zu verfassen. Will man diesen Geheimhaltungsschutz bei natürlichen Personen aufrechterhalten (auch bei Bestehen von öffentlichem Interesse), sollte dies klar und eindeutig festgehalten werden. Andernfalls wäre die (teilweise) Bekanntgabe personenbezogener Daten von Bezieherinnen und Beziehern von öffentlich finanzierten Leistungen möglich.

Aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit fällt die Information, ob jemand eine Leistung nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz erhält oder nicht, in den Schutzbereich des § 1 DSG. Eine solche Information wäre – jedenfalls bei natürlichen Personen – bereits unzulässig.

Ähnliches muss aber auch für juristische Personen hinsichtlich erhaltener Beihilfen von der öffentlichen Hand gelten, da diese weiterhin dem Schutzbereich des § 1 DSG unterliegen.

Wenn man dies bejaht, sollte der Gesetzgeber auch gesetzlich klarstellen, welche Beihilfen an Unternehmen (gegebenenfalls begrenzt nach Größe des Unternehmens und/oder Höhe der Beihilfe) der Informationsfreiheit unterliegen. Geschieht dies nicht, werden die öffentlichen Stellen vielfach die Höchstgerichte entscheiden lassen müssen, um – im Falle der Verletzung des Geheimhaltungsinteresses – nicht schadenersatzpflichtig zu werden. Letzteres ist verwaltungsökonomisch nicht wünschenswert. Da die Transparenzdatenbank hinsichtlich der Beihilfen an Unternehmen nicht öffentlich zugänglich ist, müssen öffentliche Stellen derzeit weiterhin von der gesetzlich gewünschten Nichtveröffentlichung und somit Geheimhaltung ausgehen.

Bejaht man die Informationsfreiheit hinsichtlich der Beihilfen an Unternehmen, sollte man die der Informationspflicht unterliegenden Teile der Transparenzdatenbank für interessierte Beobachter (Anfragende, Medien, Watchdogs, NGOs, ...) freischalten. Eine solche Vorgangsweise wäre transparenter und verwaltungsökonomischer als die derzeit erforderlichen Einzelfallentscheidungen.

Die Regelung des § 6 Abs. 2 IfG geht bei natürlichen Personen (ohne Zustimmung) ins Leere, weil ja die Bekanntgabe der Person (zumindest bei Bezug öffentlicher Leistungen) schon nicht zulässig ist.

Zu § 9 Abs. 3 IfG

In den Erläuterungen, wann eine Information nicht zu erteilen ist, wird nur ausgeführt, dass eine Missbrauchsschranke vorgesehen ist bzw. wird zur Grenze eines unverhältnismäßigen Behördenaufwands auf VwGH-Erkenntnisse und ein EGMR-Urteil verwiesen. Es wird angeregt, die Gesetzesbegriffe „missbräuchlich“ und „unverhältnismäßig beeinträchtigen“ näher zu erläutern.

Zu § 11 Abs. 1 IFG

Als äußerst problematisch wird auch die vorgesehene bescheidmäßige Ablehnung von Anträgen auf Zugang zur Information gemäß § 11 Abs. 1 IFG angesehen, weil dies unter Umständen zur völligen Lahmlegung der Verwaltung (und in weiterer Folge der Rechtsschutzinstanzen) führen könnte. Gerade im Hinblick auf den aktuellen Anlassfall, angesichts von über 30.000 (!) Stellungnahmen zum Entwurf eines Epidemiegesetzes, sollte dies unbedingt überdacht werden. Wenn von diesen 30.000 Interessierten angesichts der neuen Rechtslage auch nur ein Drittel interne Vorentwürfe fordern würde, die mit Bescheid hätten verweigert werden müssen, wäre die Verwaltung lahmgelähmt worden. In Anbetracht einer solchen Fülle an Bescheiden wäre die ordnungsgemäße Durchführung eines Begutachtungsverfahrens nicht mehr möglich. Es wird daher vorgeschlagen, auch den vorparlamentarischen Gesetzwerdungsprozess, ebenso wie dies § 11 Abs. 2 IFG für Angelegenheiten der Gesetzgebung vorsieht, von der Bescheidpflicht auszunehmen.

Sonstige Anregungen

In Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG idF des Entwurfs sollte sprachlich die Bezugnahme mit dem Ausdruck „Vorbereitung solcher Gesetzesvorhaben“ auf „Vorbereitung eines solchen Bundesgesetzes“ abgeändert werden, da einleitend von einem „besonderen Bundesgesetz“ die Rede ist und nicht von „Gesetzesvorhaben“.

In § 14 Abs. 1 Z 2 IFG sollte das kaum gebräuchliche „Verwaltungsgericht im Land“ durch „Landesverwaltungsgericht“ ersetzt werden.

Diese Stellungnahme wurde auch an das Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Wien, 15. April 2021

Für den Bundesminister:

Mag. Roland Weinert, MAS, MSc