

An das  
BKA – V (Verfassungsdienst)  
Ballhausplatz 2  
1010 Wien

Per E-Mail an: [verfassungsdienst@bka.gv.at](mailto:verfassungsdienst@bka.gv.at)

Geschäftszahl: 2021-0.138.176

Ihr Zeichen: 2021-0.130.157

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden; Begutachtung – Stellungnahme des BMLRT**

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus gibt zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden, vom BKA unter der GZ. 2021-0.130.157 vom 22. Februar 2021 zur allgemeinen Begutachtung versendet, innerhalb offener Frist folgende Stellungnahme ab:

Einleitend wird festgehalten, dass das Ansinnen nach mehr Transparenz und einer Erleichterung des Zugangs zu staatlichen Informationen für Bürgerinnen und Bürger zu begrüßen ist. Gleichzeitig sollte bei der Umsetzung und der Ausgestaltung des Umfangs der eingeräumten Rechte auf Verhältnismäßigkeit und praktische Administrierbarkeit geachtet werden.

**I. Zu Artikel 1 - Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes:**

Zu Art. 52 Abs. 3a:

Den Erläuterungen ist zu entnehmen, dass die geltende Rechtslage im Rahmen des parlamentarischen Interpellationsrechts fortgeschrieben werden soll. Damit ist offensichtlich gemeint, dass die Geheimhaltungsgründe zukünftig gegenüber dem Nationalrat und Bundesrat ins Treffen geführt werden können und – wie auch aktuell in Übereinstimmung mit der

herrschenden Lehre – die Amtsverschwiegenheit zu wahren ist. Die gewählte Formulierung erweist sich als zu unbestimmt. In Betrachtung des Art. 52 B-VG und der Systematik der voranstehenden Absätze bleibt unklar, worauf der vorgeschlagene Abs. 3a Bezug nimmt (alle vorrangegangenen Absätze oder nur Absatz 3). Die Formulierung wäre jedenfalls zu konkretisieren.

## **II. Zu Artikel 2 – Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG):**

### **Zu § 1:**

Es wird empfohlen, den Anwendungsbereich des IFG klarer zu fassen. Während sich der geplante Art. 22a B-VG eindeutig auf alle der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegenden Rechtsträger bezieht und sich insofern nahtlos an die Kompetenz des Rechnungshofes gemäß Art. 126b B-VG fügt, sind die verwendeten Bezeichnungen im IFG uneinheitlich. § 1 IFG („Anwendungsbereich“) nimmt lediglich auf Unternehmungen Bezug, in § 13 IFG wird von „informationspflichtigen, nicht mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung oder der Landesverwaltung betrauten Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen“ gesprochen, wohingegen § 14 IFG den Rechtsschutz von „nicht hoheitlich tätige Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen“ regelt. Es wird angeregt, in § 2 („Begriffsbestimmungen“) eine Definition von „Private Informationspflichtige“ aufzunehmen und diesen einheitlichen Begriff sodann konsequent im Gesetz zu verwenden.

### **Zu § 2:**

In Zusammenschau mit den Erläuterungen dürfte sich die den „Gegenstandswert von mindestens 100 000 Euro“ betreffende Schwellengrenze nur auf Verträge, nicht hingegen auf Studien, Gutachten und Stellungnahmen beziehen. Da es sich bei den angeführten Dokumenten allerdings ohnehin nur um eine beispielhafte Aufzählung von „allgemein interessierenden“ Informationen handelt, ist insgesamt von einem weitreichenden Anwendungsbereich der Bestimmungen auszugehen.

Es wird davon ausgegangen, dass die in konkreten Einzelverfahren im Rahmen der Amtssachverständigentätigkeit erstellten Gutachten, die ohnehin nach den Allgemeinen Verfahrensgesetzen oder Materiengesetzen zugänglich zu machen sind, nicht von „allgemeinem Interesse“ sind und daher nicht der Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung unterliegen.

Der Begriff „Informationen von allgemeinem Interesse“ erscheint trotz der Erläuterungen unklar und dürfte zu Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung der Bestimmung führen. Die auch im ho. Geschäftsbereich anstehende Beurteilung, ob Informationen von allgemeinem Interesse sind, die somit rasch aktiv veröffentlicht werden müssen, oder aber es sich um Informationen handelt, deren Herausgabe bloß im Rahmen des Rechts auf Zugang verlangt werden kann, wird oft schwierig sein. Eine Konkretisierung des Gesetzestextes oder zumindest die Einfügung von Beispielen in den Erläuterungen wäre von Vorteil.

Weiters sollte näher geregelt werden, in welcher Form Informationen und Dokumente zur Verfügung zu stellen sind, damit sich weitere Fragen, etwa jene der Anonymisierung, nicht erst individuell stellen.

#### Zu § 4:

Während laut den Erläuterungen die zu einer zu veröffentlichenden Information gehörenden Metadaten (insbesondere Bezeichnung/Titel, Kategorie, Gegenstandswert, Erstellungsdatum, Dateiformat, Dateigröße) von der informationspflichtigen Stelle dem Informationsregister technisch abrufbar zur Verfügung zu stellen sind, sollen die Informationsdaten selbst bei der informationspflichtigen Stelle verbleiben. Da die Regelung der näheren technischen Voraussetzungen zu Formaten und Sprachen der Veröffentlichung einer gemeinsamen Verordnung der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundeskanzler vorbehalten bleiben, erscheint die Anwendung dieser Bestimmung derzeit noch unklar und daher können auch die Auswirkungen noch nicht abgeschätzt werden.

#### Zu § 7:

Die allgemeine Informationsfreiheit sieht auch vor, dass jedermann das Recht hat, Informationen in jeder technisch möglichen und vorgesehenen Form zu begehren, wobei die informationspflichtige Stelle von einer Manuduktionspflicht („Belehrungspflicht“) betroffen ist und mit Einbringung die idR vierwöchige Frist zur Informationsgewährung zu laufen beginnt. Die Verweise auf das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 in den Erläuterungen sind insofern bemerkenswert, als die Pflichten zur Manuduktion und Weiterleitung bei Unzuständigkeit zwar ins Treffen geführt werden, aber § 13 Abs. 1 AVG (etwa: Anbringen, die einen Fristenlauf auslösen, sind schriftlich einzubringen) aber unbeachtet bleibt. So ist für Informationsbegehren gemäß IFG keine besondere Form der Einbringung vorgesehen, die etwa den Beginn der Frist zur Informationsgewährung

bestimmen würde. Zur einwandfreien Feststellung der Identität des Informationswerbers sowie der Einholung einer allfälligen Begründung des Informationsbegehrens und zur unzweifelhaften Dokumentation des Beginns des Fristenlaufes sollte die Formfreiheit überdacht werden.

#### Zu § 8:

Da in den meisten Fällen personenbezogene Angaben betroffen sind, ist durch die auskunftspflichtige Stelle regelmäßig eine entsprechende datenschutzrechtliche Einzelfallprüfung durchzuführen. Dabei muss betont werden, dass diese Prüfung für die auskunftspflichtigen Stellen komplex und aufwändig sein kann. Die Prüfung liefert häufig kein allgemeingültiges Ergebnis bzw. ist eine Betrachtung, Bewertung und allenfalls Bearbeitung jedes auskunftsgegenständlichen Falls und Dokuments erforderlich (vgl. dazu auch § 9 Abs. 2 IFG zum Thema der Teilauskunft soweit möglich).

Durch die nunmehr zusätzlich vorgesehene Anhörung von betroffenen Personen, die mögliche Konsultation und Inanspruchnahme der Beratung durch die Datenschutzbehörde (§ 15 IFG) und die Durchführung von allenfalls erforderlichen manipulativen Bearbeitungsschritten (z.B. teilweise Unkenntlichmachung durch Anonymisieren bzw. Schwärzen von Textpassagen) ist mit potentiell erhöhtem Aufwand zu rechnen. Schon der Prozess der rechtlichen Klärung kann im Vorfeld mehrere Wochen in Anspruch nehmen (vgl. §§ 8 Abs. 1, 10, 15 IFG). Kann der Zugang zu Informationen nicht oder nur teilweise erteilt werden, ist auf Antrag ein Bescheid zu erlassen und damit der Weg zu entsprechenden Rechtsmitteln eröffnet.

So ist insbesondere bei umfangreichen Informationsbegehren, bei aufwändig zusammenzustellenden, bei der Behörde aufliegenden, aber sehr alten Informationen (beispielsweise im Bereich Bergbau reichen Aufzeichnungen, die Relevanz für aktuellen Tätigkeiten besitzen, ins 19. Jahrhundert oder noch weiter zurück) oder bei der Einbindung von anderen Personen gemäß dem geplanten § 10 IFG zu befürchten, dass die vorgesehenen Fristen nicht durchgängig oder nur zu Lasten anderer Aufgaben der Behörden einhaltbar sein werden.

In den montanrechtlichen Verfahren hat die Montanbehörde die Verpflichtung, die bergtechnischen, bergwirtschaftlichen und sicherheitstechnischen Belange zu prüfen, wofür umfangreiche Unterlagen der Bergbauberechtigten benötigt werden. Dabei handelt es sich unter anderem um Offenlegung von sensiblen Betriebsinformationen, wofür ebenfalls eine ausführliche Interessenabwägung unumgänglich sein wird, um

Betriebsgeheimnisse gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit sowie der Unternehmenskonkurrenz zu wahren. Daher wird es notwendig sein, bei der Zusammenstellung der Informationen den Bergbauberechtigten in Hinblick auf die Bewahrung von Betriebsgeheimnissen einzubinden, wofür ebenfalls ausreichend Zeit gewährt werden muss.

Speziell unter diesem Aspekt und unter Bedachtnahme auf die bisherigen Erfahrungen mit dem Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (UIG) scheinen die im geplanten § 8 IFG vorgesehenen Fristen zu einem schwer zu überwindenden Spannungsverhältnis zwischen der „Machbarkeit“ für die auskunftspflichtige Behörde und dem berechtigten Interesse der Bürgerinnen und Bürger nach Zugang zu behördlichen Informationen zu führen. Rechtsstreitigkeiten scheinen somit vorprogrammiert.

Der Aufwand für die Erteilung rechtskonform geprüfter Informationen sollte in der veränderten Systematik nicht unterschätzt werden. Selbstverständlich skaliert der Gesamtaufwand letztlich entscheidend mit der Menge (und dem Umfang) der bei einer auskunftspflichtigen Stelle eingelangten Anträge. Es sollte jedenfalls nicht mit Aufwands- und Kostenneutralität gerechnet werden.

Es wird angeregt, im Zuge des ggst. Gesetzesvorhabens § 1 DSG (Verfassungsbestimmung) an den Anwendungsbereich der DSGVO anzupassen und den Schutzbereich auf den europarechtlich vorgesehenen Umfang, den Schutz nur von natürlichen Personen zu reduzieren. Dadurch könnte die Zahl der Fälle, in denen eine detaillierte datenschutzrechtliche Prüfung zu erfolgen hat, sinnvoll reduziert werden.

Die vorgesehene Möglichkeit für informationspflichtige Organe, sich von der Datenschutzbehörde in rechtlichen Fragen beraten zu lassen, erscheint gleichzeitig äußerst sinnvoll und notwendig. Es sollte ausdrücklich vorgesehen werden, dass sich gegebenenfalls die Frist für die Auskunftserteilung (*vier Wochen gemäß § 8 Abs. 1 IFG; nach § 3 Auskunftspflichtgesetz derzeit 8 Wochen*) verlängert bzw. diese für die Dauer der Konsultation gehemmt wird.

Ergänzend ist anzumerken, dass eine Vereinheitlichung der Fristen mit denen des UIG (vgl. § 5 Abs. 6 UIG – ein bzw. maximal zwei „Monate“) erstrebenswert erscheint, zumal Anfragen von Informationssuchenden kumulativ sowohl auf das IFG als auch auf das UIG gestützt werden können und sich eine unterschiedliche Regelung in Bezug auf die Fristen sachlich kaum rechtfertigen lässt.

Zu § 9:

Diese Bestimmung ist aufgrund der nicht näher determinierten Formulierung „oder ansonsten tunlicher Form“ vor dem Hintergrund des Art. 18 B-VG nicht zweifelsfrei ausreichend inhaltlich bestimmt und daher möglicherweise verfassungsrechtlich bedenklich. Das dem auskunftspflichtigen Organ eingeräumte Ermessen, wie die „Tunlichkeit“ aussehen soll, sollte durch eine nähere Umschreibung der Ziele konkretisiert werden, etwa durch einen Hinweis, dass die „Tunlichkeit“ eine vollständige, richtige, rasche, unbürokratische, kostengünstige, leicht verständliche oder sonst wie dem Anliegen des Bürgers entgegenkommende Befriedigung des Informationsbedürfnisses bewirken soll. Damit könnte vermieden werden, dass die Tunlichkeit ausschließlich an möglicherweise nicht mit den Anliegen der Bürger deckungsgleichen Interessen der Behörde gemessen wird.

Außerdem bleibt unklar, wie die Behörde ihr grundsätzliches Ermessen ausüben soll, nämlich ob die Auskunft alternativ „in beantragter“ oder ansonsten „tunlicher“ Form erteilt wird. Es fehlen Entscheidungskriterien zwischen den beiden Alternativen, dies würde eine an unsachlichen und allenfalls an die jeweilige Person der informationssuchenden Bürger orientierte und damit willkürliche Entscheidung ebenfalls nicht ausschließen.

Zu § 10:

§ 10 IFG ordnet an, dass dann, wenn die Erteilung der Information in die Rechte eines anderen (§ 6 Abs. 1 Z 7) eingreift, dieser davor vom zuständigen Organ tunlichst zu hören ist.

Diese Bestimmung leidet unter mangelnder Determinierung, da unklar bleibt, wann das zuständige Organ die andere Person zu hören hat, denn diese Anhörung soll lediglich „tunlichst“ erfolgen.

Außerdem bleibt offen, wie das Ergebnis dieser Anhörung zu werten ist. Fraglich ist, ob es der freien Beweiswürdigung unterliegt oder es sich um eine bindende Vorfragenentscheidung handeln soll. Aus der Formulierung „tunlichst“ scheint abzuleiten zu sein, dass es sich um eine bloß unverbindliche Verhaltensvorschrift handeln könnte. Damit wäre ein Eingriff in die Rechte eines anderen möglich, ohne diesem einen adäquaten Rechtsbehelf in die Hand zu geben.

Ob es ein Verwaltungsverfahren ist (die Regelung des § 11 IFG scheint dies für den Fall der Auskunftserteilung eher zu verneinen), welche Rechtsstellung der Inhaber der berührten Rechte hat und inwieweit die Behörde zur Anhörung und Berücksichtigung der Auffassung des in seinen Rechten berührten Menschen verpflichtet ist, bleibt in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise unbestimmt.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass bei Auskünften durch private Einrichtungen (§§ 13 ff) eine solche Anhörungsmöglichkeit überhaupt nicht besteht und daher eine unbeabsichtigte Aufdeckung entgegen der Bestimmung des § 6 Abs. 1 Z 7 (Rechte Dritter) nicht durch ein im Gesetzesentwurf ohnehin schwaches Instrument zumindest erschwert wird. Eine sachliche Rechtfertigung einer solchen Unterscheidung kann nicht erkannt werden.

#### Zu § 11:

Der VwGH sprach aus Anlass einer Anfrage nach dem Auskunftspflichtgesetz an die UBA-GmbH aus, dass § 4 Auskunftspflichtgesetz eine Verpflichtung zur Bescheiderlassung vorsieht, die die Organe nach § 1 leg. cit. (hier: das Umweltbundesamt bzw. die UBA-GmbH) im Rahmen ihres Wirkungsbereiches trifft; diese Norm stellt eine eigene Ermächtigungsnorm zur Bescheiderlassung für diese Organe dar. Durch § 4 Auskunftspflichtgesetz werden auch an sich nicht bescheidfähige Verwaltungsorgane partiell mit Behördenqualität ausgestattet (VwGH 24.05.2018, Zl. Ro 2017/07/0026).

Es wird daher davon ausgegangen, dass hinsichtlich des Rechtsschutzes betreffend die Verweigerung des Zugangs zur Information von Organen sonstiger juristischer Personen, soweit diese mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung oder der Landesverwaltung betraut sind (§ 1 Z 3 IFG), diesen Organen (beispielsweise AGES, Österreichische Bundesforste AG, etc.) mit § 11 IFG dieselbe Ermächtigungsnorm begründet wird.

#### Zu § 13:

Die Ausnahmebestimmung der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit verlangt, dass das Unterbleiben der Information zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist. Der Nachweis dieses Ausnahmegrundes kann für den informationspflichtigen Rechtsträger schwierig sein und wäre diese Bestimmung daher nach Möglichkeit zu präzisieren.

Zu § 14:

Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts wird im Ministerialentwurf nicht eindeutig geregelt und sollte in § 14 Abs. 1 Z 1 IFG präzisiert werden. Laut Ministerialentwurf fallen (i) Stiftungen, Fonds oder Anstalten, die von Organen des Bundes bestellten Personen verwaltet werden, und (ii) Unternehmungen, an denen der Bund alleine oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern zu mindestens 25% am Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist, in die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts. Damit scheint zum Beispiel die Österreich Werbung nach der derzeitigen Formulierung nicht von der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts erfasst zu sein. Das würde bedeuten, dass das Verwaltungsgericht Wien zuständig wäre. Eine Änderung dieser Bestimmung, durch Anpassung an Art. 126b B-VG, ist für die Österreich Werbung wesentlich. Vielmehr sollten alle Kontrolltatbestände nach Art. 126b B-VG, welche die Zuständigkeit des Rechnungshofes begründen, auch zur Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts führen. Der geplante § 14 Abs. 1 Z 1 IFG nennt insbesondere nicht: „Unternehmungen, die der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht.“ Diese Fallgruppe wäre daher entsprechend zu ergänzen.

Hat ein informationspflichtiger Rechtsträger nicht binnen der gesetzlichen Frist die begehrte Information erteilt, kann innerhalb von vier Wochen an das Verwaltungsgericht ein Antrag auf Entscheidung gestellt werden. Die Verfahrensbestimmungen für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden in § 14 IFG festgelegt bzw. wird darin auf die anwendbaren Normen des VwGVG verwiesen. Diese Normen regeln das Verfahren abschließend. Dadurch ergeben sich einige Lücken bzw. Unklarheiten: Unklar ist etwa, ob der informationspflichtige Rechtsträger gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichts, das ihn zur Information verpflichtet, Revision an den Verwaltungsgerichtshof erheben kann. Antragslegitimiert dafür ist gemäß Art. 133 Abs. 6 Z 1 B-VG jeder, der behauptet, durch ein Erkenntnis in seinen Rechten verletzt zu sein. Insofern sollte klargestellt werden, dass ein informationspflichtiger Rechtsträger allgemein ein Recht auf Nichtoffenlegung hat, wenn ein Ausnahmegrund vorliegt. Dies würde auch den Zugang zum Verfassungsgerichtshof ermöglichen. Alternativ sollte das Recht zur Erhebung der Revision durch den betroffenen Rechtsträger zumindest ausdrücklich gesetzlich verankert werden.



Zu § 15:

Nach dieser Bestimmung soll die Datenschutzbehörde die informationspflichtigen Organe in datenschutzrechtlichen Belangen der Vollziehung der Informationsfreiheit beraten und unterstützen. Fraglich ist, ob sich diese Tätigkeit auf generelle Auskünfte, Anleitungen etc. beschränkt oder auch eine Befassung im Rahmen eines konkreten Verfahrens zur Behandlung eines Antrags auf Informationserteilung miteinschließt. Letzteres könnte problematisch sein, wenn die Datenschutzbehörde einerseits in diesem Verfahren mitwirkt und andererseits gesondert über eine Verletzung des Grundrechts auf Datenschutz einer betroffenen Person zu entscheiden hat.

Zu § 16:

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass besondere, vor allem bereichsspezifische gesetzliche Informationsrechte, wie insbesondere die verfahrensrechtlichen Bestimmungen betreffend Akteneinsicht, die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Umweltinformation, Geodateninfrastruktur, vergaberechtliche Veröffentlichungspflichten, Veröffentlichungsvorschriften nach dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 – TDBG 2012, BGBl. I Nr. 99/2012, aber auch das Recht der Informationsweiterverwendung und die Rechte am geistigen Eigentum unberührt bleiben sollen.

Es ist unklar, in welchem Verhältnis das Informationsfreiheitsgesetz und das UIG zueinanderstehen. Sollte das Informationsfreiheitsgesetz bereits alle Ansprüche und Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem UIG abdecken, stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit von Doppelregelungen.

Darüber hinaus scheinen die Bestimmungen für Informationszugang gemäß dem geplanten Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und der bestehenden Regelungen betreffend die Informationsweiterverwendung (IWG) nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Das Informationsbedürfnis bei der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Unternehmen ist bereits durch das IWG ausreichend geregelt. Es stellt sich die Frage, ob dem IWG unterliegende Rechtsträger (soweit sie nicht Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung vollziehen) nicht vom IFG ausgenommen sein sollen. Wenn aber das IFG zusätzlich für die dem IWG unterliegenden Rechtsträger anwendbar sein soll, bestehen erhebliche Unklarheiten im Verhältnis beider Vorschriften. Der Anwendungsbereich des IWG erfasst gemäß § 2 Abs 1 IWG „Dokumente“. Oftmals werden „Informationen“ iSv § 2 IFG Dokumente iSd IWG sein und wird häufig eine Weiterverwendung dieser Informationen iSv § 4 Z 4 IFG erfolgen (z.B. bei Veröffentlichung). In diesem Punkt besteht dringender Anpassungsbedarf und wird empfohlen, dass Unternehmen grundsätzlich nur dem IWG

unterliegen sollen. Wenn eine kumulative Anwendung gewünscht ist, wären die Regelungen im IFG und IWG aufeinander abzustimmen.

19. April 2021

Für die Bundesministerin:

Dr. Franz Jäger

Elektronisch gefertigt