

**Stellungnahme im Begutachtungsverfahren  
zum Ministerialentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes  
(95/ME XXVII. GP)**

Eingangs ist positiv hervorzuheben, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf auch eine Verfassungsänderung einhergeht, die den bisherigen Vorrang der Amtsverschwiegenheit zulasten von Auskunftserteilungen umdreht und ein verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht auf Zugang zu Informationen gewährleistet, das nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen, im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, zur Vorbereitung einer Entscheidung, zur Abwehr eines erheblichen wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, eingeschränkt werden darf.

Es wird darauf hingewiesen, dass diese Stellungnahme Ausführungen übernimmt, die das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) bereits 2014 im Parlamentarischen Begutachtungsverfahren zum Entwurf eines „Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse sowie des Rechts auf Zugang zu Informationen geändert wird“ vorgebracht hat, das sich wiederum auf einen wissenschaftlichen Aufsatz seines damaligen Co-Direktors *Hannes Tretter* stützte.<sup>1</sup>

**1. Das Recht auf Information als verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht**

Der individuelle Informationszugang steht nach Art 22a Abs 2 und 3 jedem Menschen zu (unsensibel ist von „jedermann“ die Rede). Es sind daher sowohl natürliche als auch juristische Personen Träger dieses verfassungsgesetzlich gewährleisteteten Rechts. Ein besonderes Interesse an der Informationserteilung ist dabei nicht gefordert und die Staatsangehörigkeit spielt auch keine Rolle. Jedoch ist das Recht gegenüber den gesetzlichen beruflichen Vertretungen im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereichs eingeschränkt, da in diesem Fall nur die jeweiligen Mitglieder ein Recht auf Informationszugang haben. Die Erläuterungen geben zu dieser Bestimmung ohne weitere Erörterungen nur wieder, dass die bisherige Rechtslage fortgeschrieben werden soll.

Diese Ausnahmebestimmung wirft das Problem auf, dass das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit des Art 10 Abs 1 EMRK nach der Rechtsprechung des VfGH sowie des EGMR<sup>2</sup> einen Informationszugangsanspruch jedenfalls für „gesellschaftliche Wachhunde“ (also zB auch von NGOs, die insoweit in ihren

---

<sup>1</sup> Vgl *Tretter*, Wieviel Information ist Menschen zumutbar? Oder besser: Wie gut informierte Menschen hält unser politisches System aus?, ZIR 2014, 381-83.

<sup>2</sup> VfGH 04.03.2021, E 4037/2020; vgl dazu auch EGMR 17.02.2015, *Guseva gegen Bulgarien*.

Rechtsansprüchen Medien gleichgestellt werden) umfasst und keiner der Eingriffstatbestände des Art 10 Abs 2 EMRK eine allgemeine Beschränkung des Freiheitsrechts hinsichtlich „gesellschaftlicher Wachhunde“ erlaubt. Es ist daher fraglich, ob die diesbezügliche Ausnahmeregelung für gesetzliche berufliche Vertretungen verfassungs- und auch konventionskonform ist. Denn nach Art 120a Abs 2 B-VG anerkennt die Republik die Rolle der Sozialpartner, achtet deren Autonomie und fördert den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern. Dies wirft die Frage auf, ob diese Form der Autonomie unter die Eingriffstatbestände des „Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer“ und/oder „zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen“ iSd Art 10 Abs 2 EMRK gestützt werden kann.

## **2. Geheimhaltung von Informationen versus öffentliche und private Interessen**

§ 22a Abs 2 B-VG und § 6 IFG zählen zwar alle Gründe auf, die eine Geheimhaltung von Informationen rechtfertigen, verweist im letzten Halbsatz des § 6 IFG aber nur lapidar darauf, dass dabei nach „Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen“ zu prüfen ist, ob die Geheimhaltung „erforderlich und verhältnismäßig und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“. Kein Wort hingegen darüber, was unter öffentlichen und privaten Interessen zu verstehen ist, die einer Geheimhaltung entgegenstehen könnten. Das ist – worauf bereits die Stellungnahme von Amnesty International hinweist – ein Missverhältnis, das ausgeglichen werden muss. Und zwar könnte dies durchaus unter Heranziehung der Erläuternden Bemerkungen zu § 6 IFG erfolgen. Dort heißt es nämlich u.a.:

„Als Ausnahmetatbestände sind zunächst besonders wichtige öffentliche Interessen genannt (Z 1 bis 4) [*gemeint ist § 6 IFG*], die aus anderen Grundrechtsvorbehalten oder Verfassungsbestimmungen bekannt sind (s. wiederum die Erläuterungen zu Artikel 1 Z 2 Art. 22a Abs. 2 B-VG).

.....

Als ‚überwiegende berechtigten Interessen eines anderen‘ (Z 7) sollen (verfassungs)gesetzlich geschützte private Interessen, die das Informationsinteresse überwiegen, gelten (vgl. den Schutz der ‚Rechte anderer‘ gemäß dem Informationsgrundrecht gemäß Art. 10 Abs. 2 MRK und oben die Erläuterungen zu Artikel 1 Z 2 Art. 22a Abs. 2). Dazu zählt primär das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten (lit. a). Gleichermaßen sollen ‚Berufs-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse‘ (lit. b), die zum Teil überdies auch in den Schutzbereich von Art. 8 MRK fallen, zu wahren sein, beispielsweise solche von Ärzten, Rechtsanwälten, anderen freien Berufen und Unternehmungen. Unter den Begriff des ‚Berufs-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses‘ kann auch das gemäß § 31 Abs. 1 MedienG geschützte Redaktionsgeheimnis (journalistischer Quellenschutz) subsumiert werden. Auch eigene geschützte Interessen der Informationspflichtigen (etwa von Unternehmungen oder von juristischen Personen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung) können als ‚Rechte anderer‘ gelten und zu wahren sein. Betreffend die Information über die Vergabe öffentlicher Aufträge wäre jeweils insbesondere zu prüfen, inwieweit ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis zu wahren oder ein erheblicher wirtschaftlicher oder finanzieller Schaden hintanzuhalten (vgl. Z 6) ist. Rechte am geistigen Eigentum (Urheberrechte, Patentrechte; vgl. deren grundrechtlichen Schutz gemäß Art. 1 1. ZP MRK; vgl. auch die entsprechende Ausnahme in § 6 Abs. 1 Z 5 des Umweltinformationsgesetzes – UIG, BGBl. Nr. 495/1993) sollen bei der Informationsherausgabe ebenfalls zu achten sein (lit. c).“

Es wird daher vorgeschlagen, § 6 IFG um einen Abs 3 und Abs 4 zu ergänzen, die folgenden Wortlaut haben könnten:

(3) Als besonders wichtige öffentliche Interessen gelten Informationen über

1. integrations- und außenpolitische Themen, insbesondere auch über unmittelbar anwendbare Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union oder des Völkerrechts,
2. die nationale Sicherheit,
3. die umfassende Landesverteidigung,
4. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
5. Bestechlichkeit und Korruption,
6. Armut und Ungleichheit,
7. Digitalisierung und künstliche Intelligenz,
8. Umweltschutz und Klimaerwärmung,
9. Energiepolitik.

(4) Als besonders schützenswerte Interessen eines anderen gelten verfassungsgesetzlich und gesetzlich geschützte private Interessen, insbesondere

1. das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten,
2. Berufs-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse,
3. das journalistische Redaktionsgeheimnis (journalistischer Quellenschutz).

Im Fall der Aufnahme dieser Absätze müsste auch eine Abänderung der Bezeichnung des § 6 von „Geheimhaltung“ auf „Geheimhaltung und zu beachtende öffentliche und private Interessen“ erfolgen.

### **3. Anmerkungen zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes<sup>3</sup>**

#### **a. Zu § 2 Abs 2 IFG**

Gemäß dieser Bestimmung sind „Informationen von allgemeinem Interesse“ solche, die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für ihn relevant sind. Die in den Erläuterungen vertretene Auffassung, dass Informationen, die nur den inneren Dienst betreffen, kein allgemeines Interesse auslösen, nicht vom Wortlaut der Bestimmung gedeckt, da die Frage der inneren Organisation einer Behörde durchaus eine wesentliche Information sein kann. Ebenso ist die in den Erläuterungen vertretene Einschränkung, dass ein allgemeines Interesse an Informationen angenommen werden kann, solange die Informationen aktuell und relevant sind, nicht mit dem Wortlaut des § 2 Abs 2 IFG vereinbar, da auch historische Informationen für den Bürger von Interesse sein können, und die Relevanz sich aufgrund aktueller Ereignisse rasch ändern kann, wenn zB bezüglich eines mehrere Jahre alten Vertrages Vorwürfe der Misswirtschaft erhoben werden.

Die Bestimmung definiert zudem pauschal alle Gutachten als Informationen von allgemeinem Interesse, wonach diese grundsätzlich – vorbehaltlich der Geheimhaltungsbestimmungen – veröffentlichungspflichtig wären. Es stellt sich die Frage, ob Gutachten, die für konkrete Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren erstellt werden, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, was als problematisch anzusehen ist. Eine

---

<sup>3</sup> Vgl dazu mit weiteren Ausführungen die Dissertation von *Georg Miernicki*, *Der freie Zugang zu behördlichen Informationen – Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und die Auswirkungen auf die österreichische Rechtslage*, die 2021 im Neuen Wissenschaftlichen Verlag (NWV) erscheinen wird.

Lösungsmöglichkeit wäre, dass nur solche Gutachten als im allgemeinen Interesse liegend angesehen werden, die außerhalb eines konkreten Verfahrens oder für Großverfahren iSd § 44a AVG erstellt werden. Hierfür wäre aber eine gesetzliche Regelung notwendig, die entsprechende Kriterien vorgibt.

#### **b. Zu § 9 Abs 1 IFG**

§ 9 Abs 1 sieht vor, dass der Zugang zur Information nicht zu erteilen ist, wenn der Antrag auf Information offenbar missbräuchlich erfolgt oder wenn bzw. soweit die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde. Hier müsste sichergestellt werden, dass die Nichterteilung der Information mittels Bescheid zu ergehen hat und im Rechtsweg anfechtbar ist.

#### **c. Zu § 10 IFG**

Nach dieser Bestimmung ist dann, wenn die Erteilung der Information in die Rechte eines anderen eingreift, dieser davor vom zuständigen Organ „tunlichst zu hören“. Dies wird vor allem Personen betreffen, in deren Recht auf Datenschutz durch die Erteilung der Information eingegriffen wird (so hat gemäß § 17 VwGVG ein Verwaltungsgericht den in seinem Recht Betroffenen anzuhören). Das reicht nicht. Um die Rechte einer anderen Person zu wahren, ist dieser jedenfalls volle Parteistellung mit allen daraus resultierenden Rechten einzuräumen.

Dazu führen die Erläuternden Bemerkungen zu § 10 IFG u.a. aus:

„Das Verwaltungsgericht kann die Information nicht selbst erteilen, sondern nur aussprechen, dass die Information zu erteilen ist. Der datenschutzrechtlich Betroffene kann gegen ein solches Erkenntnis zwar kein Rechtsmittel erheben, da er einerseits keine Partei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist, andererseits auch mit Parteistellung ein Rechtsweg vom Verwaltungsgericht an die Datenschutzbehörde nicht vorgesehen ist bzw. die Datenschutzbehörde als nationale Aufsichtsbehörde gemäß Art. 55 Abs. 3 DSGVO zur Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen auch nicht zuständig ist. Da die Informationserteilung (und potenzielle Verletzung von Datenschutzrechten) aber in der Folge ohnehin durch die informationspflichtige Stelle zu erfolgen hat, bleibt dem datenschutzrechtlich Betroffenen unbenommen, dagegen eine Beschwerde an die Datenschutzbehörde zu erheben. Durch den Rechtsweg, der auch gegen die Entscheidung der Datenschutzbehörde an das Verwaltungsgericht offensteht, und in beiden Fällen (Verfahren zur Informationserteilung und Datenschutzbeschwerde) letztlich zum Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof führt, *ist für eine einheitliche Auslegung und Anwendungspraxis gesorgt.*“ (kursive Hervorhebung von den Verfassern).

Hier stellt sich die Frage, ob diese Konstruktion geeignet ist, für eine „einheitliche Auslegung und Anwendungspraxis“ zu sorgen imstande ist, wenn zwei parallel oder auch nachfolgend geführte Verfahren zu divergierenden Entscheidungen führen. Einmal mehr zeigt sich, dass es einer zentralen Behörde bedarf, die in einem Verfahren unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips über widerstreitende Interessen zwischen dem Recht auf Informationserteilung und dem Recht auf Datenschutz entscheidet (siehe dazu die Ausführungen im Punkt 4).

#### **d. Zu § 11 Abs 1 IFG**

Die Bestimmung regelt den erstinstanzlichen Rechtsschutz im Fall der Nichterteilung der Information. Die Verfassungsbestimmung des Abs 2 schließt jedoch hinsichtlich des Zugangs zu Informationen über Angelegenheiten der Gesetzgebung den Rechtsschutz aus, in diesem Fall ist nämlich kein Bescheid zu erlassen.

Es stellt sich die Frage, wieso in diesem wichtigen Bereich kein Informationszugang eingeräumt wird. Die Erläuternden Bemerkungen geben darüber keine Auskunft. Hat die Gesetzeswerdung denn etwas zu verbergen? Im Sinne demokratischer Transparenz ist es unverständlich, den Bereich der Gesetzgebung vom Informationszugang auszuklammern.

In diesem Zusammenhang ist auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu verweisen (auf die in den Erläuterungen zum Ministerialentwurf an keiner Stelle Bezug genommen wird). So sieht die Verordnung bezüglich der aufgelisteten Ausnahmetatbestände vor, dass auch bei deren Vorliegen Informationszugang gewährt werden muss, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht (Art 2). Gewisse Informationen, insbesondere solche, die sich auf ein Gesetzgebungsverfahren beziehen, müssen demnach in einem öffentlichen Register zur Verfügung gestellt werden, und nicht nur auf Nachfrage. Nach der EuGH-Rechtsprechung unterliegen demnach zB Studien zur Folgenabschätzung und interne Dokumente, die der Positionierung des Gesetzgebers dienen, ebenfalls der Verordnung.<sup>4</sup>

Es wird daher dringend geraten, den Informationszugang zur Gesetzgebung ausdrücklich zu gewährleisten und auch einen effektiven Rechtsschutz gegen die Nichterteilung von Information einzuräumen.

Hingegen weisen die Erläuternden Bemerkungen darauf hin, dass im Hinblick auf Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit der Rechtsschutz im Rahmen des Begutachtungsverfahrens mit den betroffenen Stellen zu erörtern sein wird.

#### **4. Rechtsschutz im Fall der Verweigerung der Informationserteilung**

Österreich schneidet bisher im europäischen Ranking, was die rechtliche Qualität des Zugangs zu Information anbelangt, schlecht ab. Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Situation zwar maßgeblich verbessert. Das liegt nicht nur an den bisher vorgetragenen Kritikpunkten, sondern auch an der Form des vorgesehenen Rechtsschutzes. Nach den Vorstellungen des Entwurfs soll der Antrag auf Zugang zu Information an diejenigen Behörden und Institutionen gerichtet werden, die über die begehrten Informationen verfügen und diese nicht veröffentlicht haben. Es liegt daher auf der Hand, dass die Erfolgsaussichten derartiger Anträge, insbesondere wenn es sich um brisante Informationen handelt, bescheiden sein werden, selbst wenn Gerichte darüber entscheiden werden. Denn diese verfügen weder über die Kompetenz noch über die nötigen Ressourcen sowie fachlichen Voraussetzungen, die erforderlich sind, um verborgenen Informationen auf die Spur zu kommen.

Der vorgesehene Rechtsschutz des IFG dürfte daher im Sinne der Rechtsprechung des EGMR zum prozessualen Recht auf eine wirksame Beschwerdemöglichkeit gemäß Art 13 EMRK nicht ausreichend sein. Die Weigerung, zur Rechtsdurchsetzung nötige Informationen bereitzustellen, kann aber auch materielle Rechte der Konvention verletzen, wie etwa die passive Informationsfreiheit des Art 10 EMRK oder das Recht auf Achtung des Privatlebens des Art 8 EMRK (zB im Sinne eines Rechts auf individuellen Umweltschutz). Dies hat der EGMR zB bereits 1998 im Fall *Guerra gegen Italien* so entschieden, in dem es um fehlende Informationen über Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Industrie-Emissionen ging, weil die

---

<sup>4</sup> Siehe EuGH C-57/16 P und EuGH C-280/11 P.

Konvention nach den Ausführungen des EGMR einen „effektiven, und nicht illusorischen“ Rechtsschutz intendiert.

An diesem Befund vermag auch nicht die Existenz der Datenschutzbehörde etwas zu ändern. Wenn diese nämlich in einem datenschutzrechtlichen Verfahren entschieden hat, das mit dem Gegenstand eines Informationsersuchens in Verbindung steht, dann läge wohl Befangenheit vor, wenn sie in das Verfahren über das Informationsersuchen eingebunden wäre. Hinzu kommt, dass die Datenschutzbehörde nach der Verfassungsbestimmung des § 15 Abs 1 IFG informationspflichtigen Organe, Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen in datenschutzrechtlichen Belangen der Vollziehung der Informationsfreiheit zu beraten und unterstützen sowie die Anwendung des Gesetzes begleitend zu evaluieren hat.

Was es in diesem Fall braucht, ist eine mit allen Kriterien der Unabhängigkeit versehene, neutrale Instanz mit umfassenden Kontroll- und Untersuchungsrechten, die von all denjenigen angerufen werden kann, deren Informationsersuchen abgewiesen oder mit der Begründung zurückgewiesen wird, dass keine das Informationsersuchen betreffenden Dokumente vorlägen. Die angerufene unabhängige Stelle sollte das uneingeschränkte, investigative Recht auf Zugang zu Behörden und Institutionen sowie auf Einsichtnahme in alle dort befindlichen Dokumente und Unterlagen erhalten sowie über die Kompetenz verfügen, rechtsverbindliche Entscheidungen darüber zu treffen, ob und allenfalls in welchem Umfang eine Information zu erteilen ist oder nicht. Einer rechtsverbindlichen Entscheidungsbefugnis vorgeschaltet werden könnte eine Vermittlungs- und Streitschlichtungsfunktion der einzurichtenden Stelle.

Diese Vorgehensweise würde bewirken, dass *in einem* Verfahren alle Fakten auf den Tisch kommen und sämtliche zur Disposition stehenden widerstreitenden öffentlichen und persönlichen Interessen abgewogen und höchst transparente Entscheidungen getroffen werden können. Damit könnte auch maßgebend zur Qualitätssteigerung der Arbeit von Politik und Verwaltung beitragen werden. Wie immer diese Stelle auch bezeichnet wird (sie könnte etwa „Informationsfreiheitsbehörde“ heißen), wäre sie kollegial zu besetzen und mit dem nötigen hoch qualifizierten Personal auszustatten. An die Einrichtung von Außenstellen in den Ländern könnte gedacht werden. Die Entscheidungen der Behörde sollten sodann einer nachprüfenden Kontrolle der Höchstgerichte unterzogen werden.

Bei der Einführung einer „Informationsfreiheitsbehörde“ sollte bei der Rechtsordnung Sloweniens Anleihe genommen werden, das im weltweiten Vergleich über das Vorzeigemodell eines umfassenden und effektiven Rechts auf Zugang zu Information und Transparenz verfügt, das wiederum auf dem französischen Modell CADA und der Praxis von Commonwealth Staaten aufbaut. In Slowenien wurde 2003 das Amt eines Information Commissioner (ursprünglich Information and Data Protection Commissioner), also einer unabhängigen Behörde für Informationsfreiheit und Datenschutz, mit voller Sachverhaltsfeststellungs- und Untersuchungskompetenz geschaffen, die die Aufgabe hat, über die Einhaltung der Rechte auf Zugang zu Information und auf Datenschutz in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu wachen.<sup>5</sup> Ihre Entscheidungen sind bindend und können vor Gericht angefochten werden, im Fall eines Verdachts auf strafbare Handlungen wird die Strafjustiz in Kenntnis gesetzt. Zudem sind auch einvernehmliche Streitbelegungen möglich. Der Vorteil dieses Systems sind vergleichsweise schnelle und kostengünstige Entscheidungen über den Zugang zur begehrten Information unter Abwägung datenschutzrechtlicher Interessen.

---

<sup>5</sup> Siehe dazu *Nataša Pirc Musar, Access to Public Information versus Protection of Personal Data – How to strike the right balance using a public interest test, NWV 2018.*

In den meisten Fällen wird die Mehrzahl der Beschwerden über diesen Weg gelöst, ohne dass Gerichte in Anspruch genommen werden müssen.

Wien, am 19. April 2021

**Für das Wiener Forum für Demokratie und Menschenrechte:**

Ao. Univ.Prof. i.R. Dr. Hannes Tretter  
Vorstandsvorsitzender

RA Dr. Thomas Höhne  
Vorstandsmitglied