



Parlament
Österreich



ÖSTERREICHISCHER
JURISTENTAG

Nachlese Österreichischer Juristentag

Podiumsdiskussion Staat und Information –
Zwischen Freiheit und Schutz der Rechte

Montag, 13. November 2023, Nationalratssaal

Inhalt

Programm	5
Podiumsdiskussion im Parlament zum Thema Informationsfreiheit.....	6
Grußworte Karoline Edtstadler Bundesministerin für EU und Verfassung	13
Grußworte Alma Zadić Bundesministerin für Justiz	17
Einleitende Worte Marcella Prunbauer-Glaser	21
Podiumsdiskussion Redebeitrag Markus Hametner	25
Podiumsdiskussion Redebeitrag Albert Posch	29
Podiumsdiskussion Redebeitrag Susanne Reindl-Krauskopf.....	49
Podiumsdiskussion Redebeitrag Christiane Wendehorst	59

Programm

Begrüßung

Wolfgang Sobotka

Präsident des Nationalrates

Grußworte

Karoline Edtstadler

Bundesministerin für EU und Verfassung

Alma Zadić

Bundesministerin für Justiz

Einleitende Worte

Marcella Prunbauer-Glaser

Präsidentin des Österreichischen
Juristentags

Podiumsdiskussion

Markus Hametner

Vorstandsmitglied Forum Informations-
freiheit und Betreiber FragDenStaat.at

Albert Posch

Sektionsleiter, Verfassungsdienst,
Bundeskanzleramt

Susanne Reindl-Krauskopf

Universität Wien, Vorständin des Instituts
für Strafrecht und Kriminologie

Johannes Schmid

Fachbereichsleitung „SMART-Cities“
Österreichischer Städtebund

Christiane Wendehorst

Universität Wien, Institut für Zivilrecht

Moderation

Andreas Koller

Stellvertretender Chefredakteur der „Salz-
burger Nachrichten“, Leiter Wiener Redak-
tion, Ressortleiter Innenpolitik

Podiumsdiskussion im Parlament zum Thema Informationsfreiheit

Parlamentsskorrespondenz Nr. 1185 vom 13. November 2023

Seit Jahren wird in Österreich über die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes diskutiert. Zwar ist in der Verfassung parallel zur Amtsverschwiegenheit seit 1988 auch eine Auskunftspflicht der Verwaltung verankert, in der Praxis stoßen Journalist:innen und Bürger:innen aber auf zahlreiche Hürden, wenn sie sich mit Anfragen an Behörden und andere staatliche Stellen wenden. Nun liegt – bereits zum zweiten Mal nach 2014 – ein Gesetzesvorschlag der Regierung im Parlament, der staatliche Organe dazu verpflichten soll, Informationen von allgemeinem Interesse proaktiv zu veröffentlichen. Gleichzeitig soll ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Informationsrecht für Bürger:innen gegenüber dem Staat eingeführt werden (siehe dazu auch Parlamentsskorrespondenz Nr. 1091/2023).

Noch haben die parlamentarischen Beratungen über den Gesetzentwurf nicht begonnen, klar ist aber, dass dieser aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit die Unterstützung entweder der SPÖ oder der FPÖ benötigt. Welche Stolpersteine bei den Verhandlungen noch lauern könnten und wie es um das rechtspolitische Spannungsfeld zwischen Informationsfreiheit auf der einen und dem Schutz von Rechten auf der anderen Seite bestellt ist, darüber diskutierten heute Markus Hametner vom Forum Informationsfreiheit, der Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt Albert Posch, die Rechtswissenschaftlerinnen Susanne Reindl-Krauskopf und Christiane Wendehorst sowie Johannes Schmid vom Städtebund im Parlament.

Zur Podiumsdiskussion mit dem Titel „Staat und Information – Zwischen Freiheit und Schutz der Rechte“ hatte Nationalratspräsident Wolfgang Sobotka gemeinsam mit dem Österreichischen Juristentag eingeladen. Seit Jahren werde nicht nur im Parlament, sondern auch in den Ländern und Gemeinden über die Abschaffung des Amtsgeheim

nisses diskutiert, meinte der Nationalratspräsident, aufgrund dieser langen Anlaufzeit könne es eigentlich nur ein gutes Gesetz werden. Für Sobotka ist Transparenz außerdem ein wesentlicher Schlüssel, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat zu stärken und langfristig zu sichern.

Edtstadler und Zadić orten Paradigmenwechsel in Richtung Transparenz

Verfassungsministerin Karoline Edtstadler zeigte sich zuversichtlich, dass die nötige Zweidrittelmehrheit für das Informationsfreiheitsgesetz erreicht werden kann. Der moderne Rechtsstaat sei zum Greifen nah, so nah wie noch nie zuvor, hielt sie fest. Sie würde den begonnenen Prozess „gerne zu Ende begleiten“. Laut Edtstadler sind die Gespräche mit der Opposition bereits angelaufen.

Dass es eine längere Zeitspanne zwischen Begutachtungsentwurf und Regierungsvorlage gegeben hat, begründete Edtstadler damit, dass im Begutachtungsverfahren über 200 Stellungnahmen eingelangt sind. Außerdem hätten nach dem Begutachtungsverfahren intensive Gespräche stattgefunden. Alleine sie habe über 70 Einzelsprache geführt, schilderte die Ministerin. Mit dem vorliegenden Entwurf wird ihr zufolge „ein wahrer Paradigmenwechsel“ eingeleitet, man agiere aber auch mit „Augenmaß für die Verwaltung“ und habe Missbrauchsvorsorge getroffen.

Einen großen Schritt in Richtung Transparenz und in Richtung moderner Staat ortet auch Justizministerin Alma Zadić. Verfassungsministerin Karoline Edtstadler und Vizekanzler Werner Kogler sei mit dem vorliegenden Regierungsentwurf „ein Meilenstein gelungen“, ist sie überzeugt. Dieser „Transparenzturbo“ werde Österreich in diversen Rankings „nach vorne katapultieren“. Als besonders erfreulich wertete es Zadić dabei, dass der Zugang zu Dokumenten ein „Jedermannsrecht“ sein werde. Allerdings könne die Informationspflicht mit Blick auf Datenschutz und Schutz der Privatsphäre „nicht schrankenlos sein“, hob sie hervor. Marcella Prunbauer-Glaser, Präsidentin des Österreichischen Juristentags, wies auf die Aktualität des Themas hin. Es sei dem Juristentag schon seit jeher ein Anliegen, Impulse

für die Rechtsfortentwicklung zu setzen, sagte sie. Die jetzige Auskunftspraxis von staatlichen Stellen hält Prunbauer-Glaser für unbefriedigend, allerdings sei das Spannungsverhältnis zwischen Informationsfreiheit und dem Schutz von Rechten offenbar so groß, dass das Amtsgeheimnis trotz mehrfacher Ankündigungen immer noch nicht abgeschafft sei.

Hametner erwartet in einigen Punkten Verbesserungen

Die anschließende Podiumsdiskussion wurde von Moderator Andreas Koller, stellvertretender Chefredakteur der „Salzburger Nachrichten“, mit der Bemerkung eingeleitet, dass Österreich, was Transparenz betrifft, noch „viel Luft nach oben habe“. Das sieht auch Markus Hametner, Vorstandsmitglied im Forum Informationsfreiheit und Betreiber der Website FragDenStaat.at, so. Er schilderte anhand eines Beispiels, dass es Jahre dauern könne, bis überhaupt klar sei, ob die Behörde die angefragten Auskünfte erteilen müsse.

Information sei aber Voraussetzung für eine sinnvolle Teilnahme an der Demokratie, betonte Hametner. Seiner Einschätzung nach wird der vorliegende Entwurf in einigen Punkten Verbesserungen bringen. So werde es etwa einfacher, bei staatlichen Unternehmen Informationen zu erfragen, zudem werde das Informationsrecht an sich massiv gestärkt. Allerdings blieben einige Probleme bestehen. Konkret vermisst Hametner etwa Konsequenzen für die Behörden, wenn diese den Zugang zu Informationen aus unsachlichen Gründen erschweren. Auch werde sich nichts daran ändern, dass die Verwaltungsgerichte über Beschwerden entscheiden müssten, ohne selbst uneingeschränkten Zugang zu den angefragten Informationen zu bekommen.

Wendehorst: Datenschutz könnte neues Amtsgeheimnis werden

Offene Fragen ortet auch die Rechtswissenschaftlerin Christiane Wendehorst, Professorin für Zivilrecht an der Universität Wien. Sie freue sich ungeheuer über den Gesetzesentwurf, es bestehe aber ein bisschen die Gefahr, dass der Datenschutz das neue Amtsgeheimnis werde, sagte sie. Zumal die Regierung den einzelnen Organen, was die Abwägung widerstreitender Interessen betrifft, durch vage Bestimmungen sehr viel zumute. Sie würden de facto in der Falle sitzen und Gefahr laufen, entweder zu wenig oder

zu viel preiszugeben. Im Zweifel werden sie sich eher für zu wenig entscheiden, befürchtet Wendehorst.

Als Problem sieht sie außerdem, dass wichtige Schutzgüter wie das Privatleben zwar in den Erläuterungen erwähnt sind, nicht aber im Gesetz selbst, und dass die Rechte Dritter relativ schwach ausgeprägt seien. Letztendlich werde es darauf ankommen, wie das Gesetz gelebt werde, glaubt die Expertin. „Wir brauchen einfach eine neue Transparenzkultur in Österreich“, bekräftigte sie.

Reindl-Krauskopf: Systematische Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen ist wichtig

Susanne Reindl-Krauskopf, Leiterin des Instituts für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Wien, hob hervor, dass mit dem Gesetz eine wesentliche Lücke geschlossen werde. Aus Sicht der Rechtswissenschaft sei es wichtig, dass alle Entscheidungen von Rechtsmittelgerichten systematisch veröffentlicht werden. Schließlich würden nicht alle Verfahren, die von allgemeinem Interesse sind, bis zum OGH kommen, sondern bei den Oberlandesgerichten enden. Ihr sei klar, dass es für die Veröffentlichung von Entscheidungen viel Ressourcen brauche, weil diese anonymisiert werden müssten, sagte Reindl-Krauskopf, hier könnte künftig aber möglicherweise künstliche Intelligenz hilfreich sein.

Die Universitätsprofessorin warnte allerdings auch vor einem zu lockeren Umgang mit Informationen. Bei sogenannten clamorösen Fällen sei zwar per se davon auszugehen, dass es von allgemeinem Interesse ist, gegen wen die Behörden ermitteln und um welche Vorwürfe es gehe, das müsse aber streng von Informationen aus dem Verfahren getrennt werden. So hält sie es für äußerst problematisch, wenn während laufender Ermittlungen Vernehmungsprotokolle oder wörtliche Zitate aus Chatprotokollen an die Öffentlichkeit gelangen. Es drohe eine Stigmatisierung der Beschuldigten.

Schmid: Städte und Gemeinden sind nicht gegen Transparenz

Johannes Schmid, Leiter des Fachbereichs „SMART-Cities“ im Österreichischen Städtebund, betonte, die Städte und die Gemeinden seien nicht gegen Transparenz und auch nicht gegen das Informationsfreiheitsgesetz. Es brauche aber durchführbare Vorschriften, die auch auf kommunaler Ebene praxistauglich seien, um Probleme in der Vollziehung zu vermeiden. Schließlich seien in den Gemeinden viele Personen betroffen, die keine Jurist:innen seien. Ein Problem sieht Schmid in diesem Sinn darin, dass der Gesetzentwurf einen relativ großen Abwägungsspielraum lasse, während etwa die Regelungen in Deutschland deutlich präziser seien.


Posch: Gesetz wird nicht ohne Auswirkung bleiben

Der Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, Albert Posch, wies darauf hin, dass es zwei Extrempositionen zum vorliegenden Regierungsentwurf gebe. Die einen würden sagen, es handle sich um eine Mogelpackung, die in der Praxis nichts ändern werde, die anderen würden sagen, das Kind werde mit dem Bade ausgeschüttet und ein überbordender Verwaltungsaufwand geschaffen. Er selbst glaubt jedenfalls, dass das Gesetz „nicht ohne Auswirkung bleiben wird“. Es sei mehr Transparenz bei staatlichem Handeln zu erwarten. Schließlich werde der Zugang zu Information als Regel normiert und Geheimhaltung als die Ausnahme.

Gegenüber dem Begutachtungsentwurf geändert hat sich laut Posch unter anderem, dass lediglich für manche Organe wie Gerichte, Nationalrat, Bundesrat, Volksanwaltschaft und Rechnungshof lediglich die proaktive Veröffentlichungspflicht gelten soll. Gemeinden bis zu 5.000 Einwohner:innen wiederum seien nur vom Grundrechtsanspruch umfasst. Das heißt, sie müssen Informationen wie Verträge und Gutachten nicht von sich aus vorab veröffentlichen, bei entsprechenden Anfragen aber Auskunft geben. Außerdem habe man versucht, Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. So müssten Informationen, die in öffentlichen Registern abrufbar sind, nicht dupliziert werden.

Was die Abwägungsfrage betrifft, meinte Posch, dieses Problem gebe es jetzt schon. Durch die vorgesehene Legisvakanz von 18 Monaten hätten die betroffenen Stellen aber ausreichend Zeit, sich vorzubereiten. Zudem werde es Leitlinien geben. Genaueres gesetzlich zu regeln, sei angesichts des breiten Adressatenkreises schwierig. Dass betroffene Dritte gemäß Entwurf keine Parteienstellung bei Auskunftsbeglehen haben, begründete Posch damit, dass dann die geplante Vierwochenfrist für Auskünfte nicht eingehalten werden könne.

Hinweis: Fotos von dieser Veranstaltung finden Sie im Webportal des Parlaments.

 https://intranet.parlament.gv.at/aktuelles/mediathek/fotos/veranstaltung/2023/20231113-podiumsdiskussion_staet_und_information-wieser

Grußworte | Karoline Edtstadler | Bundesministerin für EU und Verfassung

Veranstaltung des ÖJT zum Informationsfreiheitsgesetz, 13.11.2023

~ Es gilt das gesprochene Wort ~

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Was lange währt, wird endlich gut: Der moderne Staat ist da, er ist zumindest zum Greifen nah, mit Verständnis für das Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger des 21. Jahrhunderts und Augenmaß für die Verwaltung. Wir vollziehen mit der Regierungsvorlage zur Informationsfreiheit den Paradigmenwechsel. Dafür, dass wir diesen heute hier im Parlament, der Wiege der Demokratie, diskutieren können, geht mein Dank an den Österreichischen Juristentag, allen voran Ihnen, Frau Präsidentin Dr. Prunbauer-Glaser.

Gestatten Sie mir einen kurzen Rückblick: Viele Vorgängerregierungen hatten die Abschaffung des Amtsgeheimnisses in ihren Regierungsprogrammen verankert. Uns war es von Beginn an ein großes Anliegen, alle einzubinden, um die Umsetzung auch tatsächlich zu schaffen. Im Rahmen der Begutachtung zum Ministerialentwurf im Jahr 2021 sind über 200 Stellungnahmen eingelangt. Unser Bestreben war stets, dass das Gesetz von jenen, die es auch tatsächlich umsetzen, akzeptiert wird. Wir haben also unzählige Gespräche mit allen Stakeholdern geführt, um möglichst alle Bedenken und Sorgen auszuräumen. Und ich freue mich, dass uns das gelungen ist.

Was bedeutet nun der moderne Staat? Er beruht auf Transparenz, die aus zwei Säulen besteht. Einerseits werden Informationen von allgemeinem Interesse proaktiv veröffentlicht. Andererseits gibt es die „passive“ Informationspflicht, das heißt die Herausgabe von Informationen auf Einzelanfrage.

Die proaktive Informationspflicht gilt für Organe der Verwaltung und der ordentlichen Gerichtsbarkeit, für Verwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof, Nationalrat, Bundesrat, Rechnungshof und Volksanwaltschaft. All diese Stellen müssen Informationen von allgemeinem Interesse künftig proaktiv in ein einzurichtendes Informationsregister auf data.gv.at veröffentlichen. Solche Informationen sind zum Beispiel Tätigkeitsberichte, Amtsblätter, Umfragen oder Studien. Ausgenommen davon sind Informationen, die der Geheimhaltung unterliegen, weil ihre Herausgabe beispielsweise die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder den Datenschutz verletzen würde.

Um auch gleich mit einem Missverständnis aufzuräumen: Informationen können von allen Gemeinden erfragt werden, egal wie groß oder klein sie sind. Es gibt lediglich eine Ausnahme von der proaktiven Informationspflicht für Gemeinden unter 5.000 Einwohnern, sie können aber dennoch freiwillig veröffentlichen. Es handelt sich dabei um besonders kleine Strukturen, die unser gesellschaftliches Miteinander mit geringen Personalkapazitäten aufrechterhalten. Deren Sorgen haben wir deshalb besonders ernst genommen.

Und damit zur zweiten Neuerung: Wir schaffen ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Zugang zu Informationen, das für alle Organe der Verwaltung gilt und vor den Verwaltungsgerichten sowie nun auch dem Verfassungsgerichtshof einklagbar ist. Informationspflichtige Stellen müssen künftig auf Anfrage binnen vier Wochen die gewünschte Information erteilen. In Ausnahmefällen kann diese Frist um weitere vier Wochen verlängert werden. Ausgenommen sind auch hievon Informationen, die der Geheimhaltung unterliegen. Gleichzeitig war es mir besonders wichtig, Vorkehrungen zu treffen, damit dieses Grundrecht möglichst nicht missbraucht werden kann. So müssen etwa Serienanfragen, die allein das Ziel verfolgen, die Verwaltung lahm zu legen, oder Anfragen nach Informationen, die noch gar nicht vorhanden sind, nicht beantwortet werden.

Darüber hinaus können Informationen künftig auch bei rechnungshofkontrollierten Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen abgefragt werden. Beispiele hierfür sind etwa die Wien Energie oder der ORF.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir agieren mit Augenmaß für die Verwaltung, denn wir haben auch eine Legisvakanz von 18 Monaten ab Kundmachung vorgesehen, um allen informationspflichtigen Stellen ausreichend Zeit für die Vorbereitung zu geben. Dabei werden sowohl die Datenschutzbehörde, als auch das Bundeskanzleramt aktiv unterstützen und diverse Informationen und Leitfäden erstellen, um die Umsetzung so reibungslos wie möglich zu gestalten.

Wir werden, ja wir müssen diesen historischen Schritt gemeinsam gehen. Herzlichen Dank an alle, die sich am bisherigen Prozess aktiv beteiligt und an sinnvollen Lösungen mitgearbeitet haben. Damit wir den modernen Staat Wirklichkeit werden lassen können, brauchen wir nunmehr eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat und Bundesrat. Wir setzen dabei auf konstruktive Gespräche mit der Opposition und den Bundesländern.¹

Meine sehr geehrten Damen und Herren, nach 100 Jahren leitet die Bundesregierung die Abschaffung des Amtsgeheimnisses und die Einführung eines einheitlichen Grundrechts auf Zugang zu Informationen ein. Offenheit und Transparenz sind das klare Gebot der Stunde. Mit dem Informationsfreiheitsgesetz setzen wir einen Meilenstein. Vielen Dank!

1 | Die SPÖ verkündete am 20. Dezember 2023, dass sie dem Gesetzestext mit einigen verhandelten Abänderungen zustimmen wird. Verfassungsministerin Karoline Edtstadler begrüßte dies gemeinsam mit Vizekanzler Werner Kogler am Rande des Ministerrats am selben Tag.

Grußworte | Alma Zadić | Bundesministerin für Justiz

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident,
sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin a. D.
sehr geehrte Frau Bundesministerin,
sehr geehrte Frau Präsidentin Prunbauer-Glaser des Österreichischen Juristentags;
sehr geehrter Herr Generalsekretär Winsauer,

ich freue mich sehr, dass wir heute über das Thema „Staat und Information – Zwischen Freiheit und Schutz der Rechte“ diskutieren können. Diese Diskussion findet auch nicht mehr im luftleeren Raum statt, sondern sie kann anhand einer Regierungsvorlage geführt werden, mit der die Amtsverschwiegenheit in Österreich endlich abgeschafft werden soll. Großen Dank von meiner Seite für diesen Meilenstein. Vizekanzler Werner Kogler und meiner Kollegin Verfassungsministerin Karoline Edtstadler ist hier ein großer Schritt in Richtung mehr Transparenz und moderner Staat geglückt.

Dieser Paradigmenwechsel wird uns in den diversen Transparenzindizes ein gutes Stück nach vorne befördern: Die österreichische Beamtenschaft wird gegenüber einem Auskunftswerber nicht länger als ersten Gesichtspunkt die Einhaltung der Amtsverschwiegenheit des Art 20 Abs 3 B-VG zu prüfen haben, sondern die neue Richtschnur ist dann das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Zugang zu Informationen und die Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen.

Besonders freut es mich, dass es dann endlich ein Jedermannsrecht auf Zugang zu Dokumenten geben wird, denn dieses ist geeignet, die österreichische staatliche Informationskultur grundlegend in Richtung Offenheit zu verändern. Die proaktive Veröffentlichungspflicht trifft zu Recht auch die beiden anderen Säulen der Demokratie, Bundesgesetzgebung sowie die Organe der Gerichtsbarkeit. Transparenz stärkt das Vertrauen in die Demokratie.

Diese beiden Säulen unserer Republik haben zwar schon bisher viele Informationen zur Verfügung gestellt, aber die Einführung der neuen proaktiven Informationspflicht schärft den Blick, um das Informationsangebot auszuweiten. Im Bereich der Organe der Gerichtsbarkeit wäre hier zum Beispiel an die Veröffentlichung von wesentlich mehr anonymisierten, letztinstanzlichen Entscheidungen der Oberlandesgerichte zu denken, die derzeit nur vereinzelt veröffentlicht werden.

Das Recht auf Information kann natürlich nicht schrankenlos sein. Die Regierungsvorlage formuliert mehrere Ausnahmetatbestände von der Informationspflicht. Das informationspflichtige Organ wird immer im konkreten Fall zu beurteilen, abzuwägen und zu begründen haben, ob und inwieweit eine Geheimhaltung notwendig ist. Die Vorgaben von Art. 10 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung des EGMR werden für die erforderliche Interessensabwägung das Fundament bilden.

Bei der Berichterstattung über fundamentale Verletzungen von Grund- und Menschenrechten oder wenn Journalist:innen ihrer Recherchetätigkeit nachgehen, werden Verwaltungsbehörden, die der passiven Auskunftspflicht unterliegen, nur sehr eingeschränkt die Übermittlung von Dokumenten verweigern können.

Dieses spannende rechtspolitische Spannungsfeld zwischen Informationsfreiheit und Schutz der Rechte wird heute bei dieser hochkarätig besetzten Veranstaltung vermessen. Ich danke den Veranstaltern der heutigen Podiumsdiskussion, dem Präsidenten des Nationalrates und dem Österreichischen Juristentag für die Wahl dieses zukunftsweisenden Themas.

Die Gründer des Österreichischen Juristentages wollten unter den österreichischen Juristinnen und Juristen auf wissenschaftlicher Grundlage einen lebendigen Meinungsaustausch auf allen Gebieten des Rechtes herbeiführen. Mit der heutigen Veranstaltung legen Sie ein glänzendes Zeugnis ab, dass dieses Vorhaben in die Tat umgesetzt wird.

Herzlichen Dank!

Einleitende Worte | Marcella Prunbauer-Glaser

Sehr geehrter Herr Präsident des Nationalrates Mag. Sobotka,
sehr geehrter Frau Bundesministerin Mag. Edtstadler,
sehr geehrte Frau Bundesministerin Dr. Zadić,
sehr geehrte Damen und Herren,

angesichts der großen Zahl hoch- und höchstrangiger Anwesender will ich darauf verzichten, weitere Ehrengäste einzeln zu erwähnen. Ich darf stattdessen Sie alle gemeinsam im Namen des Österreichischen Juristentags sehr herzlich und dabei gleichzeitig stellvertretend für Sie alle auch die erste österreichische Bundeskanzlerin a. D., Frau Dr. Bierlein, begrüßen.

Einleitende Worte sollen/dürfen nicht die Zeit der Sachdiskussion kürzen. Nur so viel: Der Österreichische Juristentag ist Ihnen bekannt für die im Dreijahresrhythmus ausgerichteten, traditionellen, fächerübergreifenden Juristentage – der nächste wird 2025 in Innsbruck stattfinden.

Seinem satzungsmäßigen Zweck entsprechend ruft sich der ÖJT aber auch dazwischen in Erinnerung, als eine Plattform für einen lebendigen Meinungsaustausch auf wissenschaftlicher Grundlage über rechtsdogmatisch oder rechtspolitisch allgemein interessante Themen unter Juristinnen und Juristen aller Berufsrichtungen und unter Beachtung auch der Anliegen der Praxis, dies nicht zuletzt mit dem Ziel, Impulse zur Rechtsfortentwicklung zu setzen.

Als der Vorstand des Österreichischen Juristentages vor circa eineinhalb Jahren den Beschluss fasste, die heutige Veranstaltung durchzuführen, war die Aufgabe, ein für 2023 besonders aktuelles rechtspolitisches Thema zu finden. Die Prognose der Aktualität des Themas hat sich erfüllt, wie allein schon die Besucherzahl unserer gemeinsam mit dem Präsidenten des Nationalrates organisierten heutigen Veranstaltung zeigt. Die Teilnehmer

zahl ist wohl auch, aber sicher nicht allein der Attraktivität des Veranstaltungsortes geschuldet. Diskussionen über das Spannungsverhältnis zwischen Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit sind beileibe nicht neu. Schließlich beginnt – in Anlehnung an Victor Hugo – die Freiheit dort, wo die Unkenntnis geendet hat: „La liberté commence où l'ignorance a finit“.

Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, sind die mehrfachen Anläufe der österreichischen Politik zur sogenannten Abschaffung des bald 100-jährigen Amtsgeheimnisses bekannt. Ein Paradigmenwechsel, eine formale Umkehr des bisherigen Systems wurde schon von früheren Bundesregierungen in Aussicht gestellt. Steht er nun vor der Realisierung?

Die – zumindest aus anwaltlicher Sicht – nicht selten erlebte Praxis, Anträge auf Erteilung von Auskünften nach den Auskunftspflichtgesetzen unter pauschalem Hinweis auf die Amtsverschwiegenheit oder auch auf den Datenschutz abzuweisen und den informations-suchenden Bürger zur Durchsetzung seiner Informationsrechte auf einen dornigen, oft langen Beschwerdeweg zu verweisen, war und ist wenig zufriedenstellend.

Bereits am 28. Oktober 2014, also vor neun(!) Jahren hat sich der Österreichische Juristentag mit dem Amtsgeheimnis und der Informationsfreiheit befasst:

Die damalige Veranstaltung stand im Zeichen des im März 2014 zur Begutachtung versendeten Entwurfes einer Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes. Kernstück dieser Novelle sollte der Entfall der Regelungen über die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht sowie die Einfügung eines neuen Art. 22a B-VG sein. Es sollte ein durchsetzbares subjektives Recht auf Informationsfreiheit eingeführt werden, welches unter bestimmten Voraussetzungen beschränkt werden kann.

2014 hat der damalige Präsident des Österreichischen Juristentages, Bundesminister a. D. Dr. Michalek, einleitend auf das damalige Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013–2018 hingewiesen. Staatliches Handeln sollte transparent und offener gestaltet werden. Die geltenden Bestimmungen betreffend die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht werden als nicht mehr zeitgemäß empfunden. Sie sollten unter Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz ersetzt werden, und zwar einerseits durch die

Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise und ohne konkretes Ansuchen auf Zugang zu Informationen, andererseits durch ein verfassungsgesetzlich gewährleistetetes subjektives Recht auf Zugang zu Informationen, unabhängig von einem rechtlichen Interesse oder einer persönlichen Betroffenheit.

Liest man nun die Regierungsvorlage aus Oktober 2023, kann man sich des Eindrucks eines Déjà-vu nicht erwehren.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Bezogen auf die Pole Staat und Information ist das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Schutz der Rechte in Österreich derart groß, dass wir neun Jahre später noch immer und seit der nun vorliegenden Regierungsvorlage vom Oktober 2023 höchst aktuell eine rechtspolitische, auch rechtsdogmatische Diskussion führen. Diese soll vor allem auch die zu erwartenden Implikationen der geplanten Novelle auf die von allen Betroffenen zu lebende Praxis in den Blick rücken.

Die seit 2014 vergangenen neun Jahre zeigen nicht nur die grundsätzliche Bedeutung dieses Reformvorhabens auf, sondern auch die Schwierigkeit, für Österreich eine auf breiten Konsens gegründete rechtliche und praxistaugliche Lösung zu finden.

Ich will nun nicht weiter der Diskussion und den Ein- und Ausblicken, die uns erwarten, im Wege stehen. Namens des Österreichischen Juristentages möchte ich mich aber an dieser Stelle bei Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident des Nationalrates, als Hausherrn für die hervorragende Zusammenarbeit bedanken, die diese gemeinsame Veranstaltung in diesem wunderschön renovierten Haus der Demokratie – sehr themenadäquat – ermöglicht hat. Und ich bedanke mich auch bei Herrn Chefredakteur Dr. Andreas Koller, vielfach ausgezeichnete Journalist im besten Sinne des Wortes, den man ob seiner Bekanntheit nicht näher vorstellen muss, sehr herzlich für die Bereitschaft, die Diskussion zu moderieren, und bitte Sie nun, die Podiumsdiskussion zu eröffnen.

Podiumsdiskussion | Redebeitrag Markus Hametner

Als jemand, der Anfragen stellt und Antworten auch journalistisch verwenden will, zählt für mich weniger die Frage, ob nun ein Grundrecht verbessert oder, wie Frau Verfassungsministerin Edtstadler meinte, neu geschaffen wurde, sondern es zählt, wie sich das Gesetz in der Praxis auswirkt.

Information ist die Basis für die sinnvolle Teilnahme an der Demokratie. Sie ermöglicht, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Wahlentscheidungen nicht nur auf einer reinen Gefühlsbasis machen müssen. Informationen der öffentlichen Hand sollten Bürgerinnen und Bürgern deswegen zur Verfügung stehen. Zumindest jene Parteien, die zuvor in einer Regierung waren und Verantwortung für die öffentliche Verwaltung übernommen haben, können damit auf Basis einer fundierten Meinung, auf Englisch noch besser informed opinion, gewählt oder nicht gewählt werden.

Der von der Regierung vorgelegte Entwurf für ein Informationsgesetz wird sicher in einigen Punkten für Verbesserungen sorgen, insbesondere bei der Möglichkeit, bei Unternehmen in staatlichem Eigentum Anfragen einzubringen.

Gleichzeitig muss man sagen: Seit zehn Jahren zeigen wir vom Forum Informationsfreiheit anhand konkreter Beispiele systemische Probleme auf. Manche Teilnehmer erinnern sich sicher an die Fachtagung der JKU Linz im Frühjahr, an der vier relevante österreichische Fälle zitiert waren – und dass drei davon Fälle des Forum Informationsfreiheit waren, der verbleibende jener von ORF-Journalist Martin Thür.

Und es bleiben Probleme, die im Entwurf nicht gelöst werden. Beispielsweise die absurde Situation, dass ein Verwaltungsgericht über den Zugang zu Informationen entscheiden muss, ohne diese selbst einsehen zu können. Die Richterinnen und Richter können nur um die Übermittlung der Informationen buchstäblich bitten, statt diese Übermittlung anzuordnen. Gegen ein Nein der Behörde gibt es wohl keine Handhabe. Das haben wir leider

selbst erlebt. Hat eine solche Lücke wirklich in einem modernen Rechtsstaat Platz? Ich finde nicht, denn Durchsetzung des Informationsrechtes über starke Informationsfreiheitsbeauftragte ist bei modernen Informationsfreiheitsgesetzen Best Practice. Und wenn man sich schon am veralteten Vorbild Deutschland orientieren will, sollte zumindest die Durchsetzung per Gerichtsverfahren nicht noch schwächer sein als dort.

Der vorliegende Entwurf ist außerdem äußerst schwierig zu bewerten, weil ein großer Hebel noch nicht definiert ist, nämlich jener der Konsequenzen für die Behörden. Bisher konnten sich Behördenmitarbeiter sicher sein: wenn man nichts herausgibt, ist jedenfalls keine negative Konsequenz zu erwarten. Wenn man zu viel herausgibt, sieht jemand möglicherweise sogar einen Anfangsverdacht für den Amtsgeheimnisverrat. Wie diese Regelung in Zukunft aussehen soll, bleibt explizit offen – Konsequenzen für Behörden, die den Informationszugang aus unsachlichen Gründen erschweren, die den proaktiven Informationspflichten nicht nachkommen, scheinen jedenfalls ganz zu fehlen. Man kann mit öffentlich Bediensteten mitfühlen, die lieber auf der sicheren Seite stehen und weniger herausgeben. Das führt aber auch zu schlecht oder oberflächlich argumentierten Verfahren, bei denen wohl auch den Beteiligten aufseiten der Behörde klar ist, dass sie wenig Chancen haben, die aber die Verfahrenslast an den Verwaltungsgerichten unnötig erhöhen.

Ich möchte zum Abschluss erneut daran erinnern, weswegen Informationsfreiheit auch so wichtig ist: Im Idealfall erhalten Bürgerinnen und Bürger auf Anfrage jene Informationen, die sie brauchen, um sich selbst zu überzeugen: Ja, die Behörde hat in der relevanten Frage sachlich und gut gearbeitet; und ja, die politischen Versprechen der Behördenleitung entsprechen auch dem, was wirklich umgesetzt wurde.

Was wir aktuell sehen, ist oft das Gegenteil: Die politische Ebene verspricht sehr viel, manchmal mehr, als die Behörde tatsächlich halten kann – und wer nachfragt, bekommt konsequenterweise nur reine Abwehrhaltung zu spüren.

Etwa bei der Coronapandemie, wo Politik und Behörden Millionen in Öffentlichkeitsarbeit gesteckt haben, aber einfachste Auskunftspflicht-Anfragen von Journalist:innen einfach nicht bearbeitet haben. Das Gesundheitsministerium hat etwa in einem Fall des Journalisten Maximilian Werner argumentiert, eine Übermittlung von Informationen sei wegen „der aufgeheizten medialen Stimmung nicht zweckmäßig“.

Vor wenigen Tagen habe ich eine Entscheidung zu einer Anfrage aus dem November 2020 erhalten. Sie lag schon einmal beim Bundesverwaltungsgericht, 2022 wurde der Fall wegen Ermittlungsmängeln an die Behörde zurückverwiesen. Wissen Sie, was das Bundesverwaltungsgericht jetzt, in der zweiten Runde – übrigens nicht nach sechs Monaten wie gesetzlich vorgesehen, sondern nach 14 Monaten – entschieden hat? Ermittlungsfehler. Der Fall geht zur erneuten Entscheidung an die Behörde zurück. Zwei Verfahren, und der Journalist hat noch immer keine Antwort.

Wenn das schon Leuten mit Erfahrung so geht und jetzt mehr interessierte Bürgerinnen und Bürger vielleicht auf ihr gutes Recht pochen werden, muss man ganz ehrlich fragen: Gewinnt man so das Vertrauen der Wähler zurück? Oder schafft man durch kafkaeske Verfahren, bei denen etwa Behörden und Gerichte ihre Fristen konsequenzfrei ignorieren können, einen weiteren Grund, weswegen Österreicherinnen und Österreicher den staatlichen Institutionen misstrauen werden? Und das nur, weil man das sprichwörtliche Rad neu erfinden wollte, statt international übliche starke Instanzen zu schaffen?

Ich würde mich freuen, wenn der nun in diesem Haus vorliegende Vorschlag der Regierungsparteien für ein Informationsfreiheitsgesetz gemeinsam mit weiteren für die Verfassungsmehrheit notwendigen Parteien nicht nur beschlossen, sondern gestärkt wird. So könnten verbleibende Probleme entschärft und ein effektiver Zugang zur Res publica, zu Informationen der öffentlichen Hand, sichergestellt werden.

Podiumsdiskussion | Redebeitrag Albert Posch

Die österreichische Bundesverfassung erfuhr mit dem vom Nationalrat am 31. Jänner 2024 beschlossenen Informationsfreiheitspaket¹ eine substanzielle Neugestaltung. Mit dieser Verfassungsreform wird der Zugang zu staatlichen Informationen in Österreich wesentlich erleichtert, der Kreis informationspflichtiger Organe stark erweitert und eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse geschaffen.

Der Beitrag soll zunächst einen Überblick über die neuen Transparenzregeln geben. Dabei wird der Fokus auf wesentliche Änderungen gelegt, die nach dem allgemeinen Begutachtungsverfahren im Jahr 2021 und im Laufe des parlamentarischen Verfahrens vorgenommen wurden. Diese Änderungen dienen auch als exemplarische Belege dafür, dass der Gesetzwerdungsprozess von einem breiten und vielschichtigen Dialog mit (potenziell) betroffenen Organen und der Zivilgesellschaft begleitet war. Der zweite Teil beschäftigt sich mit den praktischen Auswirkungen der Reform.²

1. Eckpunkte der Informationsfreiheit

Den Kern der Transparenzreform bildet eine substanzielle Neugestaltung der verfassungsrechtlichen Regeln zum Zugang zu staatlichen Informationen. Die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen betreffend die Amtsverschwiegenheit (Art. 20 Abs. 3 B-VG) und die Auskunftspflicht aller mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe (Art. 20 Abs. 4 B-VG) werden aufgehoben. An ihre Stelle tritt ein verfas-

1 | Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen wird, BGBl. I Nr. 5/2024.

2 | Die gegenständliche schriftliche Fassung geht über das im Rahmen der Podiumsdiskussion „Staat und Information – Zwischen Freiheit und Schutz der Rechte“ am 13. November 2023 gehaltene Kurzreferat hinaus und bezieht sich auch auf Änderungen des Vorhabens, die im späteren parlamentarischen Verfahren vorgenommen wurden.

sungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Zugang zu staatlichen und bestimmten unternehmerischen Informationen sowie eine verfassungsgesetzliche Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse.

Grundrecht auf Zugang zu Informationen

Während bisher ein einfachgesetzlich gewährleistetes subjektives Recht auf Auskunftserteilung bestand³, aber nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) aus Art. 20 Abs. 4 B-VG kein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht abgeleitet werden konnte⁴, wird das Recht auf Zugang zu Informationen künftig verfassungsgesetzlich gewährleistet sein und demnach ein grundrechtlicher Anspruch bestehen. Nachdem der grundrechtliche Anspruch an keine Voraussetzungen geknüpft ist, müssen Informationssuchende zur Ausübung dieses Rechts kein rechtliches Interesse an der Information haben. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf Zugang zu Informationen führt zunächst dazu, dass künftig Beschwerden aufgrund von behaupteten Verletzungen dieses Rechts im Anschluss an den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz vorrangig beim VfGH – und nicht wie bisher primär beim Verwaltungsgerichtshof (VwGH) – einzubringen sind. Das scheint konsequent, handelt es sich doch um eine immanent grundrechtsintensive Rechtsmaterie, die sehr häufig Abwägungsentscheidungen unterschiedlicher grundrechtlicher Positionen zum Gegenstand hat.

Allerdings gilt es zu betonen, dass der VwGH das Recht auf Auskunftserteilung im Lichte

3 | Der VwGH leitet dieses subjektive öffentliche Recht aus der aus Art. 20 Abs. 4 B-VG und § 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz), BGBl. Nr. 287/1987 idF BGBl. I Nr. 158/1998, erwachsenden Pflicht zur Auskunftserteilung ab; vgl. etwa VwGH 23.11.1990, 89/17/0028.

4 | VfSlg. 12.838; kritisch dazu Perthold-Stoitzner, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane (1998) 59 ff.

der aus der EMRK erwachsenden Rechte und der Rechtsprechung des EGMR⁵, wonach Art. 10 EMRK unter gewissen Voraussetzungen ein Recht auf Zugang zu Informationen enthält, schon bisher wesentlich weiterentwickelt hat. In einem Leiterkenntnis vom 29. Mai 2018⁶ hat der VwGH ausgesprochen, dass schon nach der bisherigen Rechtslage nicht nur Auskunft über staatliches Handeln (demnach Auskunft über Informationen) zu gewähren ist; vielmehr kann der Zugang zu relevanten Dokumenten zur zweckmäßigen Auskunftserteilung geboten sein, insbesondere wenn ansonsten der behördliche Aufwand einer Auskunftserteilung entgegenstünde⁷. Auch der VfGH⁸ hat seine Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK weiterentwickelt. Während er in der früheren Rechtsprechung stets betont hat, dass aus Art. 20 Abs. 4 B-VG kein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht ableitbar ist, hat er sich in seiner neueren Rechtsprechung jener des EGMR angenähert und festgehalten, dass Art. 10 EMRK unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Recht auf Zugang zu Informationen gewährleisten kann. Das sei insbesondere dann der Fall, wenn der Zugang zu Informationen für die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit maßgeblich ist. Dabei kommt „public watchdogs“ als Informationswerbern – also insbesondere Journalistinnen und Journalisten – eine besondere Bedeutung zu.⁹

5 | Vgl. schon EGMR 28.11.2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes gegen Österreich, 39534/07, Z 41; grundlegend EGMR 8.11.2016, Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn, 18030/11. Demnach gewährleistet Art. 10 Abs. 1 EMRK einerseits dann ein Recht auf Zugang zu Informationen, wenn die Offenlegung der Informationen von einem Gericht rechtskräftig angeordnet wurde; andererseits besteht ein solches Recht, wenn der Zugang zu Informationen für die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit maßgeblich ist; vgl. Lehofer/Fucik/Hopf, Große Kammer des EGMR: Art 10 EMRK inkludiert auch Recht auf Zugang zu Informationen, ÖJZ 2016, 1041; Dworschak, Informationsfreiheit im Umbruch (2020) 139 ff.

6 | VwGH 29.5.2018, Ra 2017/03/0083.

7 | Wittmann, VwGH: Auskunftsrecht gegenüber Behörden als „Jedermannsrecht“, MR 2018, 203; Dworschak, Informationsfreiheit im Umbruch (2020) 219 ff.

8 | VfGH 4.3.2021, E 4037/2020.

9 | Hörtenhuber/Dörnhöfer, Entscheidungen des VfGH – März- und Mai-Session 2021, ÖJZ 2021, 1131 (1132 f); Wittmann, Auskunftsanspruch eines Journalisten über Bezüge von Abgeordneten, MR 2021, 187.

Der immanente Konflikt zwischen unterschiedlichen grundrechtlichen Positionen und die offensichtliche Notwendigkeit der Wahrung besonderer Geheimhaltungsinteressen machen es erforderlich, das Grundrecht auf Zugang zu Informationen einzuschränken. Die in Art. 22a Abs. 2 B-VG vorgenommene Einschränkung lässt sich dabei nicht mit den herkömmlichen Kategorien von Gesetzesvorbehalten¹⁰ fassen. So beinhaltet Art. 22a Abs. 2 B-VG keinen allgemeinen Eingriffsvorbehalt, der die einfache Gesetzgebung ermächtigt, in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht – allenfalls unter Nennung konkreter Voraussetzungen – einzugreifen. Vielmehr ist das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Zugang zu Informationen bereits in Art. 22a Abs. 2 B-VG selbst eingeschränkt, indem dem garantierten Informationszugang taxativ aufgezählte Geheimhaltungsinteressen¹¹ gegenübergestellt werden und verlangt wird, dass der Zugang zu Informationen zu verweigern ist sowie Informationen geheim zu halten sind, soweit der Schutz dieser Geheimhaltungsinteressen dies erfordert¹² „und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“.

Die Wendung „soweit [...] gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“ wurde aus Art. 20 Abs. 3 B-VG übernommen; mit ihr soll klargestellt werden, dass die einfache Gesetzgebung die Geheimhaltungstatbestände auch künftig¹³ in gewissem Umfang einschränken, aber keinesfalls erweitern dürfen soll.¹⁴ Allgemein werden die in Art. 22a Abs. 2 B-VG angeführten Geheimhaltungsinteressen und die sich bereits aus dem Erfordernis der verfassungskonformen Handhabung des Informationszugangsrechts gemäß den Vorgaben des Art. 10 EMRK und der dazu ergangenen Rechtsprechung des EGMR notwendige Inter

10 | Vgl. etwa Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015) Rz. 1339 ff.

11 | Die in Art. 22a Abs. 2 B-VG genannten Geheimhaltungsinteressen entsprechen weitgehend jenen des Art. 20 Abs. 3 B-VG.

12 | Die Erläuterungen der Regierungsvorlage führen dazu näher aus, dass unter „erforderlich“ geboten bzw. notwendig (im Sinn der grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte der EMRK) zu verstehen ist; vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 3; vgl. auch AB 2420 BlgNR 27. GP 13.

13 | So darf auch nach der mit VfSlg. 6288/1970 beginnenden Rechtsprechung des VfGH die einfache Gesetzgebung nur Ausnahmen von der in Art. 20 Abs. 3 B-VG geregelten Amtsverschwiegenheit vorsehen, diese aber nicht erweitern.

14 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 3 und AB 2420 BlgNR 27. GP 13.

essenabwägung in § 6 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) näher determiniert.¹⁵ Die verfassungsgesetzlichen Geheimhaltungstatbestände können auch in anderen (einfachen) Bundes- und Landesgesetzen wiederholt, präzisiert oder eingeschränkt, aber nicht erweitert werden.

Der Wortlaut des Art. 22a Abs. 2 B-VG und die entsprechenden Gesetzesmaterialien lassen klar erkennen, dass es sich nicht um einen Ausgestaltungsvorbehalt dahin gehend handelt, dass die nähere einfachgesetzliche Ausgestaltung Bedingung für ein Heranziehen der Geheimhaltungsinteressen wäre. Vielmehr sind die in Art. 22a Abs. 2 B-VG aufgezählten Geheimhaltungsinteressen qua constitutione zu wahren; sie bedürfen keiner näheren einfachgesetzlichen Bestimmung. Die Formulierung „und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“ verdeutlicht lediglich, dass sich die einfache Gesetzgebung auf einer transparenzrechtlichen Einbahnstraße bewegt; sie kann immer transparenter, nicht aber weniger transparent werden.

Beim verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Zugang zu Informationen handelt es sich nicht um ein sogenanntes „Feinprüfungsgrundrecht“. Anders als etwa in Art. 12 StGG wird die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Informationen nicht erst von der Regelung durch besondere Gesetze abhängig gemacht. Damit verfügt auch nicht jede Ausführungsbestimmung über grundrechtlichen Gehalt und nicht jede Verletzung einer Ausführungsbestimmung kann als Grundrechtsverletzung gedeutet werden. Vielmehr ist primär der Gewährung des Rechts auf Zugang zu Informationen an sich und der Abwägungsentscheidung zwischen dem Interesse am Zugang zu Informationen und den taxativ aufgezählten Geheimhaltungsinteressen grundrechtlicher Gehalt beizumessen. Das hat zur Konsequenz, dass eine Verletzung dieses grundrechtlichen Nucleus gemäß Art. 144 Abs. 1 B-VG als Verletzung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts vor dem VfGH geltend gemacht werden kann, während Verletzungen einfacher Gesetze, die etwa das Verfahren des Informationszugangs näher regeln, gemäß Art. 133 Abs. 1 B-VG vor dem VwGH geltend zu machen sind. Heruntergebrochen auf das IFG bedeutet das, dass

15 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 8 ff und AB 2420 BlgNR 27. GP 19 ff.

wohl im Wesentlichen nur Verletzungen des § 6 IFG¹⁶ als die die eigentliche grundrechtliche Abwägungsentscheidung näher ausführende Bestimmung vor dem VfGH geltend zu machen wären, während der VwGH in der Regel über Verletzungen der sonstigen Bestimmungen des IFG zu erkennen hätte. An dieser Analyse vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Zugang zu Informationen – anders als noch im Begutachtungsentwurf¹⁷ vorgesehen – kein entsprechendes explizites einfachgesetzliches Recht auf Zugang zu Informationen gegenübersteht. Von dieser (ursprünglich gleich formulierten) Doppelgleisigkeit wurde abgesehen, um allfällige Fragen von Zuständigkeitsüberlappungen von VfGH und VwGH im grundrechtlichen Kernbereich zu vermeiden.¹⁸

Das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Zugang zu Informationen gilt gegenüber Organen der Verwaltung im funktionellen Sinn¹⁹. Das Grundrecht soll gemäß Art. 22a Abs. 3 B-VG auch gegenüber den der Kontrolle des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes unterliegenden Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen gelten. Soweit diese Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen funktionell als Verwaltungsorgane tätig sind, greift für sie das Regelungsregime des Art. 22a Abs. 2 B-VG.²⁰ Dass Art. 22a Abs. 2 B-VG gegenüber Art. 22a Abs. 3 B-VG insofern der Vorrang einzuräumen ist, wurde durch eine Änderung des Normtexts des Art. 22a Abs. 3 B-VG im Verfassungsausschuss des Nationalrates unterstrichen. Demnach besteht das Recht auf Zugang zu Informationen gemäß Art. 22 Abs. 3 B-VG (nur) gegenüber den „sonstigen“ (also nicht unter den funktionellen Verwaltungsbegriff des Art. 22a Abs. 2 B-VG fallenden) der Kontrolle des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes unterliegenden Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen. Diese Abgrenzung ist insofern von großer

16 | Auch die Materialien gehen in diesem Zusammenhang von einer Zuständigkeit des VfGH aus; vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 8 und AB 2420 BlgNR 27. GP 19.

17 | § 5 des zur allgemeinen Begutachtung versendeten Gesetzentwurfs 95/ME.

18 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 8 und AB 2420 BlgNR 27. GP 19.

19 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 2 und AB 2420 BlgNR 27. GP 2, 12.

20 | Vgl. AB 2420 BlgNR 27. GP 13 f.

Relevanz, als die Sonderregeln des 4. Abschnitts des IFG für Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen demnach nur gelten, soweit sie nicht mit der Besorgung von Verwaltungsgeschäften betraut sind. Ist etwa eine rechnungshofkontrollierte Unternehmung funktionell als Verwaltungsorgan tätig, hat sie, sofern die begehrte Information nicht gewährt wurde, gemäß § 11 Abs. 1 IFG auf schriftlichen Antrag des Informationswerbers einen Bescheid zu erlassen. Besorgt eine rechnungshofkontrollierte Unternehmung im konkreten Fall keine Aufgaben der Verwaltung, sind die Sonderregeln des 4. Abschnitts des IFG anzuwenden; die Unternehmung trifft demnach insbesondere keine Pflicht zur Erlassung eines Bescheides.²¹ Im Ergebnis kann ein und dieselbe Unternehmung unter unterschiedliche Regelungsregimes fallen, je nachdem, ob sie im konkreten Fall den Hut eines funktionellen Verwaltungsorgans trägt oder nicht. Erschwert wird die Abgrenzung freilich durch die Unwegsamkeiten der neueren Rechtsprechung des VfGH zum Verwaltungsbegriff des Art. 20 Abs. 1 B-VG²²; dazu wird wohl erst die Rechtsprechung der kommenden Jahr(zehnt)er Klarheit – und damit Rechtssicherheit für die betroffenen Einrichtungen – schaffen.

Anders als noch im Begutachtungsentwurf²³ vorgesehen besteht der Grundrechtsanspruch nicht gegenüber Organen der Gesetzgebung, Organen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, dem Rechnungshof, den Landesrechnungshöfen, Verwaltungsgerichten, dem VwGH, dem VfGH sowie der Volksanwaltschaft und vergleichbaren Landeseinrichtungen. Die genannten Organe hatten sich während des Begutachtungsverfahrens weitgehend kritisch hinsichtlich ihrer Einbeziehung geäußert. So wurde seitens der Organe der Gesetzgebung vorgebracht, dass die Gesetzgebung ohnehin bereits transparent sei und

21 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 13 und AB 2420 BlgNR 27. GP 25.

22 | Vgl. VfGH 5.10.2023, G 265/2022; dazu Eberhard/Lachmayer, Zur demokratischen Legitimation der Privatwirtschaftsverwaltung, Neue Wege in der Ausgliederungsjudikatur durch das COFAG-Erkenntnis, ÖZW 2024, 57; Fuchs, Staatliche Förderungen zwischen Verwaltung und Nicht-Verwaltung, Einordnungsfragen aus Anlass der COFAG-Entscheidung des VfGH, ÖJZ 2024, 70; Pavlidis, Die privatrechtlich organisierte/handelnde Verwaltung, Ausgliederungsvoraussetzungen und -grenzen nach der COFAG-Entscheidung des VfGH, ÖJZ 2024, 73.

23 | Vgl. Art. 22a Abs. 2 B-VG im zur allgemeinen Begutachtung versendeten Entwurf 95/ME 27. GP.

öffentlich stattfindet.²⁴ Die Organe der Gerichtsbarkeit argumentierten im Wesentlichen damit, dass Transparenz ohnehin bereits über das Regime der Akteneinsicht gewährleistet sein, eine darüber hinausgehende Informationserteilung aber im Regelfall an überwiegenden Geheimhaltungsinteressen scheitern müsste.²⁵ In diesem Zusammenhang darf freilich nicht übersehen werden, dass in Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichen Verfahren kein subjektives Recht Dritter auf Akteneinsicht existiert; vielmehr greifen die Regeln der Akteneinsicht hier stets nur für die Verfahrensparteien,²⁶ während nach der Zivilprozessordnung²⁷ sowie nach der Strafprozessordnung 1975²⁸ Dritten auch ohne Zustimmung der Parteien des Verfahrens insoweit Akteneinsicht zu gewähren ist, als der oder die Dritte ein rechtliches Interesse glaubhaft macht.

Proaktive Veröffentlichungspflicht von Informationen von allgemeinem Interesse

Neben der Schaffung eines Grundrechts auf Zugang zu Informationen sieht das neue Transparenzrecht auch eine Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse vor (Art. 22a Abs. 1 B-VG). Anders als beim Grundrechtsanspruch sind von der proaktiven Veröffentlichungspflicht neben Organen der Verwaltung (im funktionellen Sinn) auch Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichte, der VwGH, der VfGH, Nationalrat und Bundesrat sowie der Rechnungshof und die Volksanwaltschaft (letztere gemäß Sonderbestimmungen im B-VG im jeweiligen Regelungskontext) erfasst. Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern sind nicht von der proaktiven Veröffentlichungspflicht erfasst. Diese Ausnahme von kleineren Gemeinden wurde vorgesehen, „um ihre Leistungsfähigkeit insbesondere auch in technischer Hinsicht

24 | Vgl. etwa die Stellungnahmen der Parlamentsdirektion, 59/SN-95/ME 27. GP 4 f, und der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten, 30/SN-95/ME 27. GP 2 ff.

25 | Vgl. etwa exemplarisch die Stellungnahmen des VfGH, 53/SN-95/ME 27. GP 1, des Obersten Gerichtshofes, 152/SN-95/ME 27. GP 3 und der Generalprokurator beim Obersten Gerichtshof, 80/SN-95/ME 27. GP 6.

26 | § 17 AVG iVm § 17 VwGG bzw. § 17 AVG iVm § 62 Abs. 1 VwGG.

27 | § 219 Abs. 2 ZPO, RGBl. Nr. 113/1895 idF BGBl. I Nr. 61/2022.

28 | § 77 StPO, BGBl. Nr. 631/1975 idF BGBl. I Nr. 32/2018.

nicht zu überfordern²⁹. Das in Art. 22a Abs. 2 B-VG verankerte Grundrecht auf Zugang zu Informationen gilt aber freilich auch gegenüber Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. Lediglich auf Antrag und nicht proaktiv informationspflichtig sind ebenfalls der Kontrolle des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes unterliegende Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen.

Die proaktive Veröffentlichungspflicht gilt gemäß Art. 22a Abs. 1 B-VG nur, „soweit und solange [die Informationen von allgemeinem Interesse] nicht gemäß Abs. 2 geheim zu halten sind“. Im Zuge der Veröffentlichung sind demnach dieselben Geheimhaltungsgründe wie im Zusammenhang mit Anträgen auf Zugang zu Informationen zu wahren und ist dieselbe Interessenabwägung vorzunehmen.³⁰ Bereits mit der Formulierung „solange“ wird zum Ausdruck gebracht, dass es einer regelmäßigen Überprüfung bedarf, ob eine Information (noch) aktuell ist.³¹ Daneben ist es auch denkbar, dass sich das Ergebnis der Abwägung von Interessen an der Veröffentlichung und Geheimhaltungsinteressen mit der Zeit ändert. Im Falle eines Antrags auf Zugang zu Informationen stellen sich diese Fragen nicht, da stets auf den Zeitpunkt der Antragstellung abzustellen ist; vor diesem Hintergrund enthält Art. 22a Abs. 2 B-VG die Formulierung „solange“ gerade nicht.

Art. 22a Abs. 1 B-VG löst Art. 20 Abs. 5 B-VG ab, der seit 1. Jänner 2023 Verwaltungsorgane (im funktionellen Sinn) verpflichtet, Studien, Gutachten und Umfragen, die sie in Auftrag gegeben haben, samt deren Kosten in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen, solange und soweit deren Geheimhaltung nicht gemäß Art. 20 Abs. 3 B-VG geboten ist.³² Allerdings bestehen weitgehende Unterschiede zur künftigen proaktiven Veröffentlichungspflicht nach Art. 22a Abs. 1 B-VG, die mit 1. September 2025 in Kraft treten wird: So sind nach Art. 20 Abs. 5 B-VG nur an Verwaltungsexterne „in Auftrag

29 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 2 und AB 2420 BlgNR 27. GP 12.

30 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 2 und AB 2420 BlgNR 27. GP 12.

31 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 7 und AB 2420 BlgNR 27. GP 18.

32 | Vgl. das Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) geändert werden, BGBl. I Nr. 141/2022.

gegebene“ Studien, Gutachten und Umfragen zu veröffentlichen, während Art. 22a Abs. 1 B-VG generell auch (verwaltungs)intern erstellte Informationen erfasst. Daneben geht Art. 22a Abs. 1 B-VG auch insofern weiter als Art. 20 Abs. 5 B-VG, als alle „Informationen von allgemeinem Interesse“ erfasst werden. Informationen von allgemeinem Interesse sind gemäß § 2 Abs. 2 IFG Informationen, die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für einen solchen relevant sind. Ausschlaggebend ist ihre Relevanz für die Allgemeinheit, demnach ihre Bedeutung für einen hinreichend großen Adressaten- bzw. Personenkreis, der von der Information betroffen oder für den die Information relevant ist.³³ Umfasst sind jedenfalls allgemein relevante Studien, Gutachten und Stellungnahmen, die von einem informationspflichtigen Organ erstellt oder in Auftrag gegeben wurden. Weiters sollen von informationspflichtigen Stellen abgeschlossene Verträge umfasst sein, sofern sie von allgemeinem Interesse sind; Verträge über einen Wert³⁴ von mindestens 100.000 Euro sind jedenfalls von allgemeinem Interesse.³⁵ Auch Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen, Geschäfts- oder Kanzleiordnungen, amtliche Statistiken und Amtsblätter werden im Regelfall im allgemeinen Interesse liegen. Allgemeine Weisungen (Erlässe) können ebenfalls zu veröffentlichen sein, sofern es sich nicht ausschließlich um Angelegenheiten des inneren Dienstes handelt, an denen kein allgemeines Interesse angenommen werden kann.³⁶

Der weitgehenden Ausweitung der proaktiven Informationspflicht stehen minimale Einschränkungen gegenüber: So müssen Studien, Gutachten und Umfragen künftig nur dann veröffentlicht werden, wenn sie von allgemeinem Interesse sind, während Art. 20 Abs. 5 B-VG diese Einschränkung aktuell nicht vorsieht. Zudem werden Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern nicht von Art. 22a Abs. 1 B-VG erfasst sein.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen der aktuellen und der künftigen Rechtslage besteht in der Form der Veröffentlichung. Während Art. 20 Abs. 5 B-VG nur die Vor

33 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 6 und AB 2420 BlgNR 27. GP 17.

34 | Mit Blick auf die Berechnung des Werts verweist § 2 Abs. 2 IFG auf die §§ 13 bis 18 des Bundesvergabegesetzes 2018 – BVergG 2018, BGBl. I Nr. 65/2018.

35 | § 2 Abs. 2 letzter Satz IFG.

36 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 6 und AB 2420 BlgNR 27. GP 17.

gabe der „in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise“ macht und der Veröffentlichungspflicht in der Praxis durch ein Bereitstellen auf der Website des jeweiligen Organs nachgekommen wird, ist der Zugang zu Informationen von allgemeinem Interesse durch Organe der Verwaltung (im funktionellen Sinn) künftig im Wege eines zentralen elektronischen Informationsregisters zu ermöglichen.³⁷ Konkret soll die Website www.data.gv.at als Metadatenregister dienen.³⁸

Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Neben den genannten Änderungen des verfassungsrechtlichen Rahmens wurde mit BGBl. I Nr. 5/2024 auch bereits eine umfassende einfachgesetzliche Ausgestaltung kundgemacht. Das IFG wird zeitgleich mit der genannten Änderung des B-VG mit 1. September 2025 in Kraft treten. Als Kompetenzgrundlage dient die in Art. 22a Abs. 4 B-VG neu geschaffene einheitliche Bedarfskompetenz des Bundes, die der Vorbildbestimmung des Art. 11 Abs. 2 B-VG nachgebildet wurde. Konkret sind die näheren Regelungen der Informationsfreiheit gemäß Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG auch in den Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, durch Bundesgesetz zu treffen, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird. Von bundesgesetzlichen Regelungen wie dem IFG darf in den jeweiligen Bundes- und Landesgesetzen nur abgewichen werden, wenn dies erforderlich ist, wobei nach der Rechtsprechung des VfGH³⁹ zu Art. 11 Abs. 2 B-VG materienrechtliche Abweichungen im konkreten Regelungszusammenhang „unerlässlich“ sein müssen.

Bei künftigen Änderungen des IFG soll den Ländern im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene – offenkundig als Ausgleich für die verlorene eigene (Ausführungs-)Gesetzgebungskompetenz – eine bedeutende Rolle zukommen. So hat der Bund den Ländern gemäß Art. 22a Abs. 4 B-VG Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung von Gesetzes

37 | § 4 Abs. 2 IFG.

38 | § 5 Abs. 1 IFG.

39 | Beginnend mit VfSlg. 8945/1980; vgl. auch VfSlg. 11.564/1987, 14.153/1995 und 19.922/2014.

vorhaben mitzuwirken. Die Form der Mitwirkung ist nicht näher determiniert,⁴⁰ sodass diese auf unterschiedliche Weise erfolgen kann. Es ist Aufgabe des Bundes, eine geeignete Form der Länderbeteiligung sicherzustellen. Entscheidend ist die Möglichkeit, dass die Länder durch Kundtun ihrer Positionen Einfluss auf das Gesetzesvorhaben nehmen können.⁴¹ Der Bund hat sich daher mit den von den Ländern vorgebrachten Argumenten inhaltlich auseinandersetzen, wobei die Länder aus dem (verfahrensrechtlichen) Mitwirkungsrecht freilich keine inhaltlichen Ansprüche ableiten können.⁴² Die Mitwirkung kann etwa durch Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe für das konkrete Gesetzesvorhaben geschehen.⁴³ Sie kann aber mangels näherer verfassungsrechtlicher Bestimmung auch durch eine Möglichkeit der Länder zur Stellungnahme zu einem Gesetzesvorhaben in anderen – allenfalls bereits bestehenden – Arbeitsgruppen oder Gesprächsformaten erfolgen. Daneben schließt Art. 22a Abs. 4 B-VG – wie auch Art. 14b Abs. 4 B-VG und Art. 136 Abs. 2 B-VG – nicht aus, dass den Ländern die Möglichkeit der Mitwirkung eingeräumt wird, indem diese die Gelegenheit erhalten, schriftlich zu einem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Änderungen des IFG dürfen gemäß Art. 22a Abs. 4 vorletzter Satz B-VG künftig weiters nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden. Diese neue Erzeugungsregel war noch nicht auf das durch BGBl. I Nr. 5/2024 kundgemachte Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen wird,

40 | Vgl. zur in der hier relevanten Passage gleichlautenden Formulierung in Art. 136 Abs. 2 B-VG Faber, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013) Art. 136 B-VG Rz. 16.

41 | Mit Rill ist davon auszugehen, dass eine „bloße Anhörung der Länder“, die den Ländern überhaupt keine Einflussnahmemöglichkeit eröffnet, wohl nicht ausreicht; vgl. Rill, Art. 14b B-VG, in Rill/Schäffer (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Kommentar (16. Lfg. 2015), Rz. 52.

42 | So – zu Art. 14b Abs. 4 B-VG – auch Pürgy, Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung (2020) 350.

43 | In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 wurde mit Blick auf die Mitwirkungsregelung des Art. 136 Abs. 2 B-VG die Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe in Aussicht genommen, andere Mitwirkungsmöglichkeiten aber nicht explizit ausgeschlossen; siehe ErläutRV 1618 BlgNR 24. GP 19. Auch die Materialien zur Vorbildregelung des Art. 14b Abs. 4 B-VG verweisen auf die Praxis der Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe; vgl. dazu auch Kleiser, Die neue Kompetenzverteilung im Vergaberecht, Ein Modell zur einfach(er)en Umsetzung von EG-Richtlinien im Bundesstaat, ÖJZ 2003, 449 (456).

anwendbar, da sich die Erzeugung von Rechtsvorschriften nach der im Zeitpunkt der
Setzung des jeweiligen (Teil-)Aktes im Rechtssetzungsverfahren geltenden Rechtslage zu
orientieren hat.⁴⁴ Da das Zustimmungserfordernis des Art. 22a Abs. 4 vorletzter Satz B-VG
im Zeitpunkt der Kundmachung des Gesetzesbeschlusses betreffend das gegenständliche
Informationsfreiheitspaket nicht in Geltung stand (und sich das Erfordernis einer Zustim-
mung der Länder zu diesem Gesetzesbeschluss auch nicht aus anderen bundesverfas-
sungsgesetzlichen Bestimmungen ergab), bedurfte die Kundmachung dieses Gesetzesbe-
schlusses nicht der Zustimmung der Länder.

Das IFG enthält einheitliche Regelungen für sämtliche Organe der Verwaltung (Bund, Län-
der und Gemeinden) im funktionellen Sinn sowie – soweit sie von den Transparenzregeln
erfasst sind – für die Organe der Gerichtsbarkeit und rechnungshofkontrollierten Unter-
nehmungen, Stiftungen, Fonds und Anstalten. Nachdem sich die proaktive Informations-
pflicht für Nationalrat, Bundesrat, Rechnungshof und Volksanwaltschaft nicht aus Art. 22a
B-VG ergibt, sondern die Regelungen des jeweiligen Organs im B-VG nunmehr gesonderte
Transparenzbestimmungen enthalten, findet das IFG auf sie keine Anwendung. Für sie
werden im Rahmen der Legisvakanz spezifische Veröffentlichungsregeln zu treffen sein.
Das IFG zielt auf einen möglichst niederschweligen Zugang zu Informationen ab. Infor-
mationsbegehren können schriftlich, mündlich oder telefonisch in jeder technisch mög-
lichen und vorgesehenen Form eingebracht werden.⁴⁵ Unzuständige Organe haben das
Informationsbegehren an die zuständige Stelle weiterzuleiten.⁴⁶ § 9 Abs. 1 IFG regelt, in
welcher Form Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Dabei ist es zunächst das
Ziel, Informationen möglichst so zugänglich zu machen, wie das vom Informationswerber
begehrt wurde. Gleichzeitig soll eine überbordende Belastung der informationspflichtigen
Organe vermieden werden, indem Informationen auch in sonst „tunlicher Form“ zugäng

44 | Vgl. Steiner, Organisationsfragen der Bildungsdirektionen aus der Sicht der Länder, in Bußjäger/Schram-
mek (Hrsg.), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich (2018) 39 (43); Wiederin, Münch-
hausen in der Praxis des Staatsrechts, in GS Walter (2013) 865 (872).

45 | § 7 Abs. 1 IFG.

46 | § 7 Abs. 3 IFG.

lich gemacht werden können. Als Beispiel wird im Ausschussbericht etwa genannt, dass eine Antwort per Email „tunlich“ sei, wenn schon das Informationsbegehren per Email eingebracht wurde.⁴⁷ Erst im parlamentarischen Prozess wurde die Formulierung des § 9 Abs. 1 IFG dahingehend ergänzt, dass eine Information „[jedenfalls] im Gegenstand zu erteilen [ist]“. Wie der Ausschussbericht festhält, soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass jedenfalls eine Auskunft über eine Information zu erteilen ist.⁴⁸ Durch diese Formulierung wird sichergestellt, dass es mit dem Recht auf Zugang zu Informationen letztlich zu keinem Rückschritt verglichen zum Auskunftspflichtrecht kommen kann. Kann nämlich ein Zugang zur begehrten Information nicht erteilt werden, ist zumindest der bisherige Standard – nämlich eine Auskunft über eine staatliche Information – zu wahren.

Die Fristen zur Informationserteilung bzw. zur Erlassung eines Bescheids im Falle der Nichterteilung wurden stark gekürzt. So ist ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen vier Wochen entweder die Information zu erteilen oder über die Nichterteilung zu informieren.⁴⁹ Diese Frist darf nur aus besonderen Gründen maximal um weitere vier Wochen verlängert werden.⁵⁰ Wird die Information zunächst vom jeweiligen Organ nicht erteilt, ist auf schriftlichen Antrag des Informationswerbers vom informationspflichtigen Organ spätestens binnen zwei Monaten ein Bescheid zu erlassen,⁵¹ während diese Frist nach dem bestehenden Auskunftspflichtregime sechs Monate beträgt. Wie schon bisher kann gleichzeitig mit dem ursprünglichen Antrag auf Informationszugang für den Fall der Nichterteilung ein Eventualantrag auf Erlassung eines Bescheids gestellt werden.⁵² Die Entscheidungsfrist für Verwaltungsgerichte wurde stark gekürzt und beträgt nur noch zwei (statt bisher sechs) Monate.⁵³

47 | Vgl. AB 2420 BlgNR 27. GP 22.

48 | Vgl. AB 2420 BlgNR 27. GP 22.

49 | § 8 Abs. 1 IFG.

50 | § 8 Abs. 2 IFG.

51 | § 11 Abs. 1 IFG.

52 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 12 und AB 2420 BlgNR 27. GP 23.

53 | § 11 Abs. 1 IFG.

Das IFG sieht einen teilweisen Informationszugang vor, sofern die Information teilbar ist und die Informationserteilung des anderen Teils der Information aus Gründen der Geheimhaltung nicht zulässig wäre.⁵⁴ Diese Verpflichtung zur Erteilung eines „partial access“ ergibt sich freilich schon aus der Rechtsprechung des VwGH.⁵⁵

Im Begutachtungsverfahren im Jahr 2021 wurde häufig gefordert, Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und insbesondere die Abgrenzung zwischen den Informationsfreiheitsregeln und bereichsspezifischen Informationsregelungen klarer zu gestalten. Vor diesem Hintergrund wurden bereits in der Regierungsvorlage Adaptierungen vorgenommen: § 16 IFG macht jetzt deutlich, dass das IFG „nicht anwendbar“ ist, soweit in anderen Bundes- oder Landesgesetzen besondere Informationszugangsregeln bestehen. Bereichsspezifische Informationszugangsregeln (wie etwa nach dem Umweltinformationsgesetz) genießen somit Vorrang gegenüber den allgemeinen Regeln des IFG und es kommt zu keiner parallelen Anwendung.⁵⁶ Ebenso klargestellt wurde, dass die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung nicht gilt, sofern besondere öffentliche elektronische Register eingerichtet sind.⁵⁷ So müssen etwa nicht alle Einträge des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS), oder sämtliche Grundbuch- oder Firmenbucheinträge im Informationsregister dupliziert werden.⁵⁸ Ebenfalls der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten dient die Betonung des Herkunftsprinzips bei der proaktiven Veröffentlichungspflicht.⁵⁹ Informationen von allgemeinem Interesse sind demnach nur einmal in das Informationsregister einzuspeisen, nämlich von dem Organ, das die Information erstellt oder in Auftrag gegeben hat. Verfügen auch andere Organe über dieselbe Information, sind diese nicht auch zur Veröffentlichung verpflichtet.⁶⁰

54 | § 9 Abs. 2 IFG.

55 | VwGH 29.5.2018, Ra 2017/03/0083.

56 | Vgl. näher ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 14 und AB 2420 BlgNR 27. GP 26.

57 | § 16 IFG.

58 | Vgl. mit weiteren Beispielen ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 14 und AB 2420 BlgNR 27. GP 26.

59 | § 3 Abs. 1 IFG.

60 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 6 und AB 2420 BlgNR 27. GP 17 f.

2. Praktische Auswirkungen

Die weitreichende Transparenzreform macht Anpassungen auf mehreren Ebenen notwendig. So sind Vorbereitungshandlungen auf administrativer Ebene erforderlich. Daneben besteht ein umfassender legislativer Anpassungsbedarf auf bundes- und landesgesetzlicher Ebene.

Anpassungen auf administrativer Ebene

Das neue Informationsfreiheitsregime wird informationspflichtige Organe aus organisatorischer Sicht teils vor Herausforderungen stellen. Während es nicht mit Verwaltungsaufgaben betraute rechnungshofkontrollierte Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen mit einem gänzlich neuen Phänomen zu tun haben, sind Informationsbegehren für Organe der Verwaltung an sich kein Neuland. Neue verfassungsrechtliche Maßstäbe und neue verfahrensrechtliche Regeln für Anträge auf Informationserteilung (wie insbesondere verkürzte Fristenläufe) werden zwar zu Beginn auch für Organe der Verwaltung Adaptierungen voraussetzen. Da insbesondere die eigentliche Abwägungsentscheidung zwischen dem Interesse am Zugang zu Informationen und allfälligen Geheimhaltungsinteressen aber dem Stand der aktuellen höchstgerichtlichen Rechtsprechung entspricht,⁶¹ kann auf die bestehende – gerade in größeren Organisationseinheiten vorhandene – Expertise zurückgegriffen werden.

Mit administrativen Vorbereitungsnotwendigkeiten und anfangs einem gewissen Mehraufwand wird das Einspeisen von Informationen von allgemeinem Interesse in das Informationsregister verbunden sein. Zwar bestehen schon aktuell Veröffentlichungspflichten nach Art. 20 Abs. 5 B-VG. Diese gehen aber – wie ausgeführt – weniger weit als die künftigen Verpflichtungen. Die proaktive Veröffentlichungspflicht soll aber – jedenfalls mittelfristig – zu einer Reduktion der Anträge auf Zugang zu Informationen führen, weil viele der begehrten Informationen dann bereits öffentlich zugänglich sind und individuelle Anträge damit hinfällig werden.⁶²

61 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 8 und AB 2420 BlgNR 27. GP 19.

62 | Vgl. die Begründung des Entschließungsantrages zur Kostenevaluierung, AB 2420 BlgNR 27. GP 27.

Es wird jedenfalls notwendig sein, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in informationspflichtigen Organen entsprechend vorzubereiten und zu schulen. Dabei kommt der Datenschutzbehörde eine gewichtige Rolle zu; sie berät und unterstützt gemäß § 15 IFG die informationspflichtigen Organe durch Bereitstellung von Leitfäden und Angeboten zur Fortbildung in datenschutzrechtlichen Belangen der Vollziehung der Informationsfreiheit.⁶³ Daneben wäre es meines Erachtens jedenfalls sinnvoll, ein breites und tiefgehendes Schulungsangebot auch in anderen Institutionen – etwa der Verwaltungsakademie des Bundes und entsprechenden Stellen der Länder – bereitzustellen.

Legistischer Anpassungsbedarf

Das Informationsfreiheitspaket wird in weiten Teilen am 1. September 2025 in Kraft treten. Diese Legisvakanz von mehr als eineinhalb Jahren soll ausreichend Zeit bieten, um bestehende einfachgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen und Informationsregelungen an den neuen verfassungsgesetzlichen Rahmen anzupassen.⁶⁴ So ergibt etwa eine Suche im RIS, Rubrik Bundesrecht konsolidiert, nach den Suchworten „Amtsverschwiegenheit*“ und „Amtsgeheimnis*“ über 250 Treffer. Nur beispielhaft erwähnt seien hier etwa anzupassende Bestimmungen wie der gerichtliche Straftatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäß § 310 des Strafgesetzbuches oder dienstrechtliche Verschwiegenheitspflichten.⁶⁵ Der Wegfall der verfassungsgesetzlich normierten Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit gemäß Art. 20 Abs. 3 B-VG kann auch gesetzliche Anpassungen in Interorganverhältnissen notwendig machen, sofern nicht ohnehin dienstrechtliche oder sonstige gesetzliche Verschwiegenheitspflichten gelten.⁶⁶ Während sich eine rein terminologische Anpassung des Rechtsbestands an die künftig geltenden Rechtsbegriffe in legislativer Hinsicht empfiehlt, aus verfassungsrechtlicher Sicht aber per se nicht zwingend notwendig ist, sind materiengesetzliche Regelungen inhaltlich – wie erwähnt – am Maß

63 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 14 und AB 2420 BlgNR 27. GP 25 f.

64 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 5 und AB 2420 BlgNR 27. GP 6, 16.

65 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 5 und AB 2420 BlgNR 27. GP 16.

66 | Vgl. zum Zusammenspiel zwischen Informationsfreiheit und dienstrechtlichen Verschwiegenheitspflichten auch Kuderer, Amtsverschwiegenheit als Vernehmungsverbot vor und nach der Informationsfreiheit, ÖJZ 2024, 336.

stab des Art. 22a Abs. 1 und Abs. 2 B-VG iVm § 6 IFG zu messen. Sie müssen einem dort festgelegten legitimen Interesse dienen und erforderlich (im Sinne einer grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung) sein. Materiengesetzliche Regelungen dürfen Geheimhaltungstatbestände des Art. 22a Abs. 2 B-VG wiederholen, präzisieren und auch einschränken, aber nicht erweitern. Der Materiengesetzgeber kann demnach stets transparentere Regelungen treffen, den verfassungsrechtlichen Rahmen an Geheimhaltungsgründen aber nicht erweitern.⁶⁷

Die Legisvakanz soll nun dazu genutzt werden, dass bereits geltende Geheimhaltungsbestimmungen und Informationsregelungen am Maßstab der neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Zuständig dafür sind die für die Materiengesetzgebung jeweils zuständigen Gebietskörperschaften bzw. Organe. Auf Bundesebene hat diese Prüfung durch die jeweils zuständigen Bundesministerien zu erfolgen. Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt begleitet diesen Prozess und hat die zusammenfassende Erstellung eines Sammelgesetzes zur Anpassung des bundesgesetzlichen Rahmens in Aussicht gestellt.

Schluss

Durch das Informationsfreiheitspaket erhält Österreich ein modernes Transparenzrecht. Der Gesetzgebung ist es gelungen, ein ausgewogenes Paket zu beschließen, das keinesfalls ohne Effekt bleiben wird, gleichzeitig aber nicht mit einer überbordenden Belastung informationspflichtiger Stellen einhergeht. Durch die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und die Schaffung einer allgemeinen Veröffentlichungsverpflichtung sowie eines Grundrechts auf Zugang zu Informationen wird staatliches Handeln jedenfalls transparenter, offener und nachvollziehbarer werden.

67 | Vgl. ErläutRV 2238 BlgNR 27. GP 3 und AB 2420 BlgNR 27. GP 13.

Podiumsdiskussion | Redebeitrag

Susanne Reindl-Krauskopf

I. Zur Frage, wie das Vorhaben (Art 22a RV/B-VG und RV/IFG) mit Blick auf strafrechtliche Belange bewertet wird:

Art 22a Abs 1 der Regierungsvorlage zur B-VG-Änderung¹ verpflichtet auch die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit dazu, Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen, sofern keine Verpflichtung zur Geheimhaltung besteht. Die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind freilich auch solche der Strafgerichtsbarkeit, also die Gerichte und Staatsanwaltschaften². Die Veröffentlichungspflicht kann somit auch in der Strafgerichtsbarkeit relevant werden. Die nachfolgende Einschätzung deckt sich allerdings über weite Strecken mit der Beurteilung des Ministerialentwurfs 19/ME XXV.GP aus dem Jahr 2014³.

A. Damit stellt sich die Frage, welche Informationen von allgemeinem Interesse sein könnten und wie sie zu veröffentlichen sind. Ein Beispiel dafür nennen die Erläuterungen selbst, nämlich **Erlässe** zur Auslegung von Rechtsvorschriften⁴. Diese sind in der Tat Informationen von allgemeinem Interesse. Sie betreffen nämlich typischerweise einen allgemeinen Personenkreis bzw sind für einen solchen relevant, weil solche Erlässe zur Klärung des Normgehalts und der Anwendbarkeit der betreffenden Norm entscheidend beitragen und so dem Normadressaten in der praktischen Handhabung der Regelung weiterhelfen. Sie entsprechen daher den Kriterien des § 2 Abs 2 IFG-Entw⁵, der Informationen von allgemeinem Interesse definiert.

1 | RV 2238 BlgNR XXVII.GP.

2 | Siehe nur Art 87 und 90a B-VG.

3 | Siehe dazu schon (deshalb oft wortgleich) Reindl-Krauskopf, in ÖJT (Hrg), Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit 2015, 23 ff.

4 | ErlRV 2238 BlgNR XXVII.GP 6.

5 | Zu den Überlegungen siehe insbes ErlRV 2238 BlgNR XXVII.GP 6.

Solche Erlässe werden derzeit nach § 78d Abs 1 GOG⁶ durch Veröffentlichung im Justiz-Intranet verlautbart. Die Möglichkeit zur Verlautbarung im Rechtsinformationssystem des Bundes bleibt davon unberührt. Dass eine ausschließliche Veröffentlichung der Informationen im Justiz-Intranet nicht das Kriterium einer Veröffentlichung in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise nach Art 22a RV-B-VG erfüllt, versteht sich von selbst. Die Bekanntgabe der Informationen im RIS gewährleistet allerdings die Zugänglichkeit für jedermann. Es wäre somit für die Zukunft sicherzustellen, dass solche Erlässe umfassend im RIS zugänglich sind. Das ist durchaus positiv zu beurteilen.

B. Abgesehen von den im Entwurfstext und in den Erläuterungen genannten Beispielen könnten auch andere Informationen von allgemeinem Interesse sein, etwa **Leitlinien der Judikatur**⁷. Wie grundsätzliche Fragen durch die Strafgerichte entschieden werden, insbesondere in öffentlich diskutierten Bereichen wie etwa der Wirtschaftskriminalität oder im Zusammenhang mit Ermittlungsmaßnahmen (etwa der Handhabung von Hausdurchsuchungen und Sicherstellungen, der Akteneinsicht oder ähnliche Fragen), kann durchaus von allgemeinem Interesse sein.

Die Information über solche Fragen kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen:

Man könnte einerseits die Gerichtsentscheidungen überarbeiten und deren Gehalt gewissermaßen zu einer Information herausdestillieren, die dann veröffentlicht wird, so wie dies z. B. in den Sicherheitsberichten hinsichtlich verschiedener Fragen geschieht.

Man könnte aber auch die rechtskräftigen Entscheidungen in anonymisierter Form als solche veröffentlichen. Letzteres passiert bekanntlich systematisch bei den Entscheidungen durch den Obersten Gerichtshof entsprechend §§ 14 f OGH-G⁸.

6 | Gesetz vom 27. November 1896, womit Vorschriften über die Besetzung, innere Einrichtung und Geschäftsordnung der Gerichte erlassen werden (Gerichtsorganisationsgesetz – GOG) idF BGBl I 2023/77.

7 | Dazu bereits Reindl-Krauskopf, in ÖJT (Hrg), Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit 2015, 24 f.

8 | Bundesgesetz vom 19. Juni 1968 über den Obersten Gerichtshof idF BGBl I 2007/112.

Wenngleich auch die Entscheidungen der Oberlandesgerichte oft grundsätzliche Fragen betreffen, die aus diesem Grund von allgemeinem Interesse sind, werden diese bedauerlicherweise nur vereinzelt im RIS veröffentlicht⁹.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Veröffentlichung auch der Entscheidungen der erst- und zweitinstanzlichen Gerichte wären zwar schon derzeit im Gerichtsorganisationsgesetz¹⁰ geregelt, doch bedürfte es zur Umsetzung der Veröffentlichung noch der Anordnung der Bundesministerin für Justiz. Nach § 48b GOG hat sie dabei allerdings auf die technische Ausstattung und Möglichkeit sowie die wirtschaftliche Vertretbarkeit Bedacht zu nehmen. Und daran dürfte es wohl scheitern; dem Vernehmen nach fehle es für die Aufbereitung der Entscheidungen zur Veröffentlichung an den erforderlichen personellen und/oder technischen Ressourcen.

Die systematische Veröffentlichung anonymisierter rechtskräftiger Entscheidungen zumindest der Oberlandesgerichte hätte allerdings einen entscheidenden Mehrwert für alle Rechtsanwender, indem diese Informationen für die Rechtsberufe auch eine weitergehende Orientierungsmöglichkeit und vertiefte Kenntnis der Rechtspraxis ermöglichen würde. In Anbetracht des betroffenen Personenkreises wird man vom Vorliegen von Informationen von allgemeinem Interesse ausgehen dürfen. Es bleibt zu hoffen, dass in Bezug auf die technischen Hilfsmittel Programme der künstlichen Intelligenz, die in der Justiz zum Einsatz kommen bzw kommen sollen¹¹, eine Ressourcensparnis und Effizienzsteigerung bringen. Und würde überdies die Verfassungsänderung dazu beitragen, dass Entscheidungen von Rechtsmittelgerichten systematisch veröffentlicht werden würden, dann läge darin aus Sicht der Strafrechtswissenschaft und -praxis jedenfalls ein echter Informationsgewinn.

9 | Siehe dazu etwa jüngst den Gastkommentar von Swiderski, Geben Sie Infofreiheit, Frau Zadic! Rechts-panorama der Tageszeitung Die Presse vom 6.11.2023.

10 | Insbesondere § 48a GOG.

11 | Siehe dazu insbes BMJ, IT-Anwendungen in der österreichischen Justiz 2023, 47.

C. Schließlich sei noch eine etwas problematischere Frage angesprochen, nämlich die Bekanntgabe von Informationen aus Strafverfahren¹². Auch wenn es auf den ersten Blick schwer vorstellbar ist, dass Informationen ein einzelnes laufendes Strafverfahren betreffend Informationen von allgemeinem Interesse sind, ist das dennoch nicht völlig ausgeschlossen, denn die StPO selbst kennt „Straftaten von besonderem öffentlichen Interesse“ (z. B. in § 100 und § 101 StPO) und meint damit jene sogenannten **clamorösen Fälle**, in denen wegen der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat und der Person des Verdächtigen ein besonderes öffentliches Interesse besteht¹³. Dabei ist vor allem an Strafverfahren gegen hochrangige Politiker zu denken, die mit dem Vorwurf konfrontiert sind, ihre Stellung missbraucht zu haben. Bei solchen „public figures“ können Informationen über das Strafverfahren solche von allgemeinem Interesse sein.

Doch muss meines Erachtens klar zwischen Informationen das Verfahren betreffend einerseits und Informationen aus dem Strafverfahren andererseits differenziert werden: Es mag im Einzelfall von allgemeinem Interesse sein, zu erfahren, dass gegen eine solche Person des öffentlichen Lebens ein Strafverfahren geführt wird, worin der Vorwurf besteht und wie das Verfahren voranschreitet, also wann beispielsweise mit einer Entscheidung über die Anklage zu rechnen ist. Das ist aber eine andere Art von Information als z. B. die Veröffentlichung von Aktenteilen oder die Wiedergabe von Zeugenaussagen. Die Erlangung der Aktenkenntnis muss den Regelungen über die Einsicht in Strafakten vorbehalten bleiben¹⁴, sollen die Parteien- und Betroffenenrechte nicht ausgehebelt werden¹⁵.

Aber selbst bei den Informationen das Verfahren betreffend ist die auch in Art 22a Abs 2 RV-B-VG vorgezeichnete Interessenabwägung zu berücksichtigen. Es darf nämlich nicht

12 | So schon Reindl-Krauskopf, in ÖJT (Hrg), Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit 2015, 25 f.

13 | Siehe dazu ua Flora, WK StPO § 101 Rz 16 ff und Vogl, WK StPO § 100 Rz 14 f jeweils mwNw.

14 | §§ 51-53 StPO für den Beschuldigten; § 68 StPO für Opfer; siehe aber auch die Akteneinsicht iSd § 77 StPO.

15 | Zu den diesbezüglichen berechtigten Bedenken noch iZm dem Ministerialentwurf 95/ME XXVII.GP siehe insbes Mascha, Informationszugang durch Staatsanwaltschaften und Strafgerichte: Von der Auskunftspflicht zur Informationsfreiheit, RZ 2021, 67 (75 f).

vergessen werden, dass die Veröffentlichung von Informationen aus einem laufenden Strafverfahren typischerweise in Persönlichkeitsrechte des Beschuldigten eingreift. Die öffentliche Beschuldigung, eine Tat begangen zu haben, wirkt in aller Regel derart stigmatisierend, dass auch der Hinweis auf die Geltung der Unschuldsvermutung keinen Ausgleich mehr bewirken kann.

Aber es geht nicht bloß um den Beschuldigten. Auch für das Opfer einer Straftat kann die Veröffentlichung der Tatsache, Opfer einer bestimmten Straftat geworden zu sein, oder die Bekanntgabe des näheren Tathergangs, von Details hinsichtlich etwa der erlittenen Körperverletzung oder eines Sexualdelikts etc. schutzwürdige Interessen verletzen. Und schließlich kann eine solche Information, wenn sie zu früh erfolgt, auch den Erfolg weiterer Ermittlungsschritte gefährden. Deshalb folgt die Strafprozessordnung aus gutem Grund dem Prinzip, dass das Ermittlungsverfahren ein nicht öffentlicher Verfahrensabschnitt ist¹⁶.

Mit anderen Worten ist stets eine Abwägung vorzunehmen, die im Fall eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ganz besonders die Wahrung überwiegender berechtigter Interessen des Beschuldigten vor Augen haben muss. Dabei spielen vor allem die Wahrung der Unschuldsvermutung, das Recht auf Schutz des Privatlebens und das Grundrecht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten eine Rolle. Daneben ist aber auch zu prüfen, inwieweit eine Geheimhaltung von Informationen auch notwendig ist, um eine Entscheidung unbeeinflusst vorbereiten zu können. Und dabei geht es im Strafverfahren nicht nur um die Erhebung der Anklage oder das Treffen einer Einstellungsentscheidung. Die Geheimhaltung kann ebenso wichtig für die Vorbereitung von einzelnen Ermittlungsmaßnahmen und die diesbezüglichen Bewilligungen und Anordnungen sein. Auf alle diese Aspekte gehen auch Art 22a Abs 2 RV-B-VG und § 6 IFG-Entw zu Recht mit den dort genannten Geheimhaltungsgründen ein.

16 | Näher dazu etwa Schmoller, WK StPO § 12 Rz 37 ff.

Freilich kann sich diese Abwägung im Verlauf des Strafverfahrens auch verändern. Gerade aber im Ermittlungsverfahren wird man besonders umsichtig abzuwägen haben. Wie sensibel sich die grundrechtliche Situation in diesem Verfahrensabschnitt darstellt, zeigt nicht zuletzt auch § 35b StAG, der aktuell die Information der Medien durch die Staatsanwaltschaften regelt. Danach ist eine Information der Medien nur zulässig, wenn durch Zeitpunkt und Inhalt der Information die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen, der Grundsatz der Unschuldsvermutung und der Anspruch auf ein faires Verfahren nicht verletzt werden. Bloße Neugier und Sensationslust der Allgemeinheit, wie sie leider immer wieder auch in Bezug auf Opfer spektakulärer Straftaten auftritt, begründen keinesfalls ein gerechtfertigtes Informationsinteresse, das aus einer Information zu einem Strafverfahren eine Information von allgemeinem Interesse macht, die noch dazu proaktiv zu veröffentlichen wäre.

D. Die beabsichtigte Regelung in Art 22a B-VG erleichtert diese Abwägungsfragen allerdings auch nicht. Traditionell agieren die Medienverantwortlichen der Justiz eher zurückhaltend in Bezug auf Informationsweitergabe an die Medien und damit an die Öffentlichkeit, um die vom Verfahren Betroffenen bestmöglich zu schützen. Dabei geraten sie durch die grundsätzliche Informationspflicht des Art 22a Abs 1 RV zusehends unter Druck. Auch wenn Art 22a Abs 2 RV die Organe der Gerichtsbarkeit nicht aufzählt, so ist doch die Rede von Organen der Verwaltung. Und im Zusammenhang mit Verwaltung betonen die Erläuterungen, dass Verwaltung in einem funktionellen Sinn zu verstehen ist. Damit wäre wohl auch die Medienarbeit erfasst, sodass dann womöglich das neue Recht auf Zugang zu Informationen nach Art 22a Abs 2 RV inklusive des Rechtsmittelwegs an die Verwaltungsgerichte auf Medienarbeit der Organe der Gerichtsbarkeit anzuwenden wäre.

Informieren die Mediensprecher der Justiz von sich aus nun fälschlicherweise nicht ausreichend, so handelten sie entgegen der verfassungsrechtlichen Informationspflicht des Art 22a RV und verletzen bei Anfragen womöglich auch das konkrete Recht auf Zugang zu Informationen nach Art 22a Abs 2 RV. Friktionen zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Medienarbeit, die in dieser Hinsicht offenbar der Kontrolle der

Verwaltungsgerichte unterliegen soll, scheinen vorprogrammiert zu sein. Informieren die Mediensprecher der Justiz fälschlicherweise zu weitgehend, so droht ihnen ein Strafverfahren wegen Geheimnisverrats nach § 310 StGB. Ein solcherart zugespitztes Abwägungsdilemma kann nicht als positive Entwicklung gesehen werden¹⁷.

Zur Frage, ob man Handys in Österreich zu leicht sicherstellen kann:

Mobiltelefone können meines Erachtens nach dem geltenden Rahmen der StPO zu einfach sichergestellt und ausgewertet werden. Nach den rechtlichen Vorgaben des § 110 StPO braucht es lediglich einen Anfangsverdacht in Bezug auf eine begangene Straftat, deren Schwere irrelevant ist. Zusätzlich muss das Mobiltelefon bzw. die darauf und darüber verfügbaren Daten beweisrelevant sein. In formaler Hinsicht braucht es bloß eine staatsanwaltschaftliche Anordnung (§ 110 Abs 2 StPO), wobei es nach § 110 Abs 3 StPO auch Fälle geben kann, in denen die Sicherstellung durch die Kriminalpolizei aus Eigenem erfolgt, etwa bei Festnahme. Überdies kann bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht nur bei der beschuldigten Person, sondern grundsätzlich auch bei Dritten eine Sicherstellung vorgenommen werden, weil jede nicht selbst beschuldigte Person – abgesehen von Geheimnisträgern – grundsätzlich verpflichtet ist, Beweisgegenstände herauszugeben. Regeln in Bezug auf Zufallsfunde und Beschränkungen für die Beweisverwendung bestehen nicht.

Ein solches Regime passt für jene Beweisgegenstände, für die die Sicherstellung konzipiert war, bildlich gesprochen also für das blutige Messer, das man am Tatort als wahrscheinliche Mordwaffe auffindet. Der Beweiswert haftet am Gegenstand selbst und ist darauf auch beschränkt. Das mag in gewisser Weise auch noch für Mobiltelefone der ersten und zweiten Generation¹⁸ gegolten haben, deren Beweiswert sich aus den auf dem Gerät abgespeicherten Telefonnummern, Ruflisten und wenigen SMS-Nachrichten

17 | Zum Ganzen so schon iZm 19/ME XXV. GP Reindl-Krauskopf, in ÖJT (Hrg), Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit 2015, 26 f.

18 | Dazu statt vieler nur Ghazanfari, Sicherstellung von Mobiltelefonen und Berufsgeheimnisschutz, Jahrbuch Wirtschaftsstrafrecht und Organverantwortlichkeit 2022, 51 (53).

ergeben hat. Ein heutiges Mobiltelefon lässt sich damit allerdings nicht vergleichen. Es wird von den meisten Menschen nicht mehr vorwiegend zum Telefonieren, sondern für allerlei andere Funktionen eingesetzt, als Kalender, Informations- und Fotospeicher. Installierte Apps erfüllen Aufgaben in der medizinischen Vorsorge und Betreuung, im Zahlswesen, geben Auskunft über Kundenbindungsprogramme, Fitnessaktivitäten usw. Dazu kommt, dass diese Informationen in der Regel nicht am Gerät selbst, sondern auf externen Datenträgern gespeichert sind. Damit ist das Handy nicht nur ein – wie manche sagen – „Logbuch des Lebens“¹⁹, sondern auch der Zutrittsschlüssel zu einer Unmenge an Informationen aus dem Leben des Nutzers, die anderswo gespeichert sind. Die Sicherstellung eines modernen Handys ermöglicht damit nicht nur die Erfassung des Kommunikationsverhaltens, sondern auch einen umfassenden Blick auf die Persönlichkeit des Betroffenen und uU auch seiner Kommunikationspartner²⁰.

Betrachtet man alleine die Kommunikationsdaten, so erfährt man durch Zugriff auf und Auswertung des Mobiltelefons ungleich mehr als durch eine Echtzeitüberwachung laufender Kommunikation. Die klassische Telefonüberwachung gibt nämlich nur Auskunft über die im Überwachungszeitraum geführte Kommunikation. Weitergehende Informationen liefert dieses Ermittlungsinstrument typischerweise nicht. Demgegenüber reicht die Auswertung von Kommunikationsdaten aus sichergestellten Handys oft auch lange Zeiträume in die Vergangenheit, und auch vom Nutzer bereits gelöschte Daten lassen sich häufig rekonstruieren. Dennoch sieht die StPO derzeit ein wesentlich strengeres Regime für die Telefonüberwachung vor als für die Sicherstellung und nachfolgende Auswertung des Handys. Bei der Telefonüberwachung braucht es eine staatsanwaltschaftliche Anordnung basierend auf einer richterlichen Bewilligung. Gefordert wird außerdem eine erhöhte Verdachtsschwelle und – je nach Überwachungsart – eine bestimmte Schwere des Tatverdachts. Überdies gibt es Regeln betreffend die Zufallsfunde und Beweisverwer

19 | Zerbes/Ghazanfari, Stellungnahme im Auftrag des Instituts für Anwaltsrecht der Universität Wien zur Sicherstellung und Auswertung von Daten und Datenträgern, AnwBl 2022, 640 (646).

20 | Zu dieser Reichweite ua Rohregger/Benedik, Aktenleaks – Status Quo und Reformüberlegungen, in Lewisch (Hrg), Jahrbuch Wirtschaftsstrafrecht und Organverantwortlichkeit 2021, 47 (51); Zerbes, Beweisquelle Handy, ÖJZ 2021, 176 (176).

tung. All das fehlt bei der Sicherstellung und nachfolgenden Auswertung des Handys. In Anbetracht der Quantität und Qualität der dadurch erlangbaren Informationen stehen die Zugriffsvoraussetzungen und der Schutz der Rechte der von der Sicherstellung betroffenen Beschuldigten, aber auch Dritten außer Verhältnis²¹. Es bleibt zu hoffen, dass der VfGH das anhängige Beschwerdeverfahren zum Anlass nimmt, auf diese Unstimmigkeiten einzugehen²².

Zur Frage, ob in den Medien Informationen aufscheinen, die nicht publiziert werden sollten:

Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass Informationen vonseiten der Verteidigung veröffentlicht werden und dies für die sogenannte Litigation PR wichtig sein kann, so sollte doch während des laufenden Ermittlungsverfahrens sorgsamer mit Veröffentlichungen umgegangen werden. Finden sich ganze Aktenteile aus dem nicht öffentlichen Verfahrensabschnitt in den Medien wieder, so kann das zu einer ungerechtfertigten Stigmatisierung einer Person als Täter oder auch zur Bloßstellung als Opfer führen. Zeugen können sich plötzlich unter Druck gesetzt fühlen und die Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsbehörden kann erschwert werden. Das alles wollte der Gesetzgeber aus guten Gründen, die schon angesprochen wurden, verhindern.

21 | Zu den Defiziten der Regelung, den Bedenken sowie Reformvorschlägen siehe weiterführend insbes Zerbes/Ghazanfari, Stellungnahme im Auftrag des Instituts für Anwaltsrecht der Universität Wien zur Sicherstellung und Auswertung von Daten und Datenträgern, AnwBl 2022, 640 sowie dies., Sicherstellung und Verwertung von Handydaten – Reformperspektiven, AnwBl 2023, 559. Zu dieser Diskussion siehe weiters nur jüngst etwa Fink, Sicherstellung und Verwertung von Handydaten – Reformperspektiven, AnwBl 2023, 656; Marsch, Sicherstellung und Verwertung von Handy-Daten, AnwBl 2023, 551; Prior, Sicherstellung und Auswertung elektronischer Daten, AnwBl 2023, 554.

22 | Am 14.12.2023 erklärte der VfGH die entsprechende Sicherstellungsregelung wegen Verstoßes gegen § 1 DSGVO denn auch für verfassungswidrig (G 352/2021). Das die Frage der Sicherstellung und Auswertung von Mobiltelefonen ebenfalls betreffende Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH C-548/21 (C.G. gegen BH Landeck) war zum Zeitpunkt der Manuskriptabgabe noch anhängig.

Podiumsdiskussion | Redebeitrag Christiane Wendehorst

Gedanken zur Regierungsvorlage eines Informationsfreiheitsgesetzes

Dass die heute diskutierte Regierungsvorlage für ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen wird, nunmehr endlich auf dem Tisch liegt, ist zweifellos ein Meilenstein und ein Grund zur Freude. Dennoch gilt es natürlich, die (hoffentlich) letzten Meter zu nutzen, um noch gewisse Verbesserungen vorzunehmen. Da die mir zur Verfügung stehende Zeit eng begrenzt ist, konzentriere ich mich – auch meiner vorwiegend zivilrechtlichen Perspektive geschuldet – auf den Punkt des Schutzes dritter Personen und insbesondere auf das Datenschutzrecht.

Erfasste Drittinteressen

§ 6 Abs 1 Z 7 der Regierungsvorlage bestimmt, dass Informationen nicht zugänglich zu machen sind, soweit und solange dies im überwiegenden berechtigten Interesse eines anderen erforderlich und verhältnismäßig sowie gesetzlich nicht anderes bestimmt ist. Die nicht abschließende Liste in § 6 Abs 7 IFG der zu berücksichtigenden berechtigten Interessen eines anderen umfasst: Datenschutz, Berufs-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, Bankgeheimnis, Redaktionsgeheimnis sowie Rechte des geistigen Eigentums. In den Erläuterungen wird des Weiteren das Recht auf Privatsphäre genannt, das angesichts seiner großen praktischen Bedeutung möglicherweise besser in den Gesetzestext selbst aufgenommen worden wäre.

Überhaupt nicht genannt wird das Abgabengeheimnis (§ 48a BAO). Dieses wird in den Erläuterungen nur unter § 16 genannt, also derjenigen Regelung, derzufolge besondere Informationszugangsregelungen vorrangig anzuwenden sind. Allerdings gestattet § 48a Abs 4 lit b BAO die Offenbarung abgabenrechtlicher Umstände, wenn sie aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung erfolgt oder wenn sie im zwingenden öffentlichen Interesse gelegen ist. Wie genau das Zusammenspiel zwischen IFG und BAO gedacht ist, sollte – gerade angesichts der hohen praktischen Bedeutung – klarer formuliert werden.

(Vorläufige) Abwägung

Werden berechnigte Interessen eines anderen durch die Informationserteilung berührt, hat die ersuchte Stelle in mehreren Schritten vorzugehen. Den ersten Schritt bildet dabei eine vorläufige Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen auf beiden Seiten. Eine grundrechtskonforme Abwägung hat sich laut den Erläuterungen am sogenannten harm test zu orientieren, das ist die Prüfung, welcher tatsächliche Schaden einem legitimen Schutzgut durch die Informationserteilung drohen würde. Zusätzlich sei mittels „public interest test“ zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse anzunehmen ist, das im Ergebnis für das Zugänglichmachen der Information spricht, obwohl ein gerechtfertigter Geheimhaltungszweck dadurch beeinträchtigt wird. Eine besondere Rolle in der Abwägung kommt „public (social) watchdogs“ im Sinn der Rechtsprechung des EGMR zu, also Journalisten oder Nichtregierungsorganisationen, die im öffentlichen Interesse agieren. Diese allgemeinen Kriterien dürften grundsätzlich unbestritten sein. Dazu, wie diese Abwägung dann konkret zu erfolgen hat, gibt der Gesetzestext allerdings keinen und geben die Erläuterungen sehr wenig Aufschluss. Die einzigen konkreten Beispiele, die etwa zum Datenschutz in den Erläuterungen gegeben werden, sind § 5 des deutschen Informationsfreiheitsgesetzes entnommen. Danach werde das Informationsinteresse in aller Regel gegenüber dem Schutz eines Sachverständigen, Gutachters oder einer ähnlichen Person überwiegen, soweit es um Namen, akademischen Grad, Berufs- oder Funktionsbezeichnung und dienstliche Kontaktdaten geht. Gleiches gelte für sonstige Bearbeiter von Informationen, soweit die persönlichen Daten Bestandteil der Information und Ausdruck bzw. Folge einer amtlichen Tätigkeit sind und kein sonstiger Geheimhaltungsgrund vorliegt.

Weitere Anhaltspunkte werden nicht gegeben, obgleich eine weitere Konkretisierung in Art 6 Abs 3 DSGVO dringend angeregt wird. Die Vorschriften der DSGVO über besonders sensible Kategorien personenbezogener Daten – etwa Gesundheitsdaten – in Artikel 9 sollen „einzuhalten“ sein. Damit bleibt die entscheidende Frage gerade offen, ob eine ausdrückliche Einwilligung (Art 9 Abs 2 lit a DSGVO) erforderlich ist oder ob das IFG ein erhebliches öffentliches Interesse (Art 9 Abs 2 lit g DSGVO) begründet. Vollkommen offen

bleibt auch, was die Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung für den Informationsempfänger ist (soweit nicht die „Haushaltsausnahme“ greift oder die Daten weder automatisiert noch in einem Dateisystem verarbeitet werden, sodass die Datenverarbeitung dem Geltungsbereich der DSGVO entzogen ist). Meist werden hier nur „berechtigzte Interessen“ (Art 6 Abs 1 lit f DSGVO) infrage kommen – was vor allem die Frage aufwirft, ob die ersuchte Stelle das Bestehen dieser Rechtsgrundlage zu prüfen hat.

Im Ergebnis werden die ersuchten Stellen daher mit der Abwägung weitgehend alleine gelassen. Es ist zu hoffen, dass die Datenschutzbehörde über § 15 bald Leitlinien erarbeiten wird. Aufgrund der hohen Grundrechtsrelevanz wäre es aber jedenfalls wünschenswert gewesen, dem Rechtsanwender im Gesetz selbst mehr Anhaltspunkte zu geben.

Anhörung betroffener Personen

Kommt die öffentliche Stelle zu dem Schluss, dass die berechtigten Interessen anderer überwiegen, teilt sie dies dem Antragsteller binnen der in § 8 vorgesehenen Fristen mit. Kommt die öffentliche Stelle dagegen vorläufig zu dem Schluss, dass das Informationsinteresse überwiegt, sind die betroffenen Personen gemäß § 10 Abs 1 IFG vor der Erteilung der Information zu hören, dies allerdings nur „nach Möglichkeit“.

Ausweislich der Erläuterungen soll es bei der Frage nach der „Möglichkeit“ vorrangig um faktische Hindernisse gehen, die sich insbesondere aus den nicht greifbaren Kontaktdaten Betroffener und/oder der hohen Zahl Betroffener verbunden mit den kurzen gesetzlichen Fristen von vier bzw. maximal acht Wochen ergeben können.

Diese Ausführungen in den Erläuterungen sind sehr lückenhaft, und eine präzisere und überzeugendere Handreichung wäre hilfreich gewesen. So kann es nicht nur auf den mit der Anhörung verbundenen Aufwand ankommen, sondern vor allem auch darauf, wie knapp die vorläufige Abwägung ausgefallen ist, wie groß der aus einer unberechtigten Informationserteilung drohende Schaden sein könnte und ob dieser irreversibel ist – wiederum im Sinne eines „harm test“. Wenn es beispielsweise um besonders sensible

Daten einer hohen Anzahl von Betroffenen geht, deren Offenbarung für die betroffenen Personen irreversiblen Schaden mit sich bringen könnte, darf die Anhörung nicht deswegen unterbleiben, weil zu viele Personen betroffen sind, um mit dem verfügbaren Personal eine Anhörung in acht Wochen bequem zu bewerkstelligen. Zu einem Verzicht aus Kapazitätsgründen sollte es daher nur dann kommen dürfen, wenn der drohende Schaden besonders gering und/oder die Abwägung besonders eindeutig ist. Diskutiert wird, ob die Anhörung zu unterbleiben hat, wenn dies aufgrund der grundrechtlich abgesicherten Medien- und Informationsfreiheit „geboten ist“, insbesondere wenn etwa die Arbeit von Investigativjournalismus und anderen „public watchdogs“ dadurch behindert würde.

Nach einer allfälligen Anhörung kommt es zur endgültigen Abwägung durch die ersuchte Stelle, wobei auf die bereits oben gemachten Anmerkungen betreffend extrem geringer Determinierung durch den Gesetzgeber verwiesen werden kann.

Nachträgliche Verständigung

Wenn die Information erteilt wurde, obgleich die betroffene Person widersprochen hat oder gar nicht gehört wurde, ist sie nachträglich schriftlich zu verständigen. Auch hier wird diskutiert, ob dies nur „nach Möglichkeit“ zu geschehen habe. Zu beachten ist aber, dass die informationserteilende Stelle dieses Mal keine kurze Frist einzuhalten hat. In grundrechtskonformer Auslegung wird eine Verständigung schon deswegen nur ganz ausnahmsweise entfallen können und ist jedenfalls streng nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vorzugehen. Soweit die Verständigung entfallen können soll, wenn es um ein Informationsersuchen durch „public watchdogs“ geht, könnte ein völliger Verzicht auf Verständigung über das Ziel hinausschießen, da eine vorübergehende Suspendierung vollkommen ausreicht. Die Gefahr, dass hochsensible Daten betroffener Personen preisgegeben werden und diese an keiner Stelle davon erfahren und sich damit auch nicht – nicht einmal im Nachhinein – gegen die Informationsweitergabe wehren und beispielsweise Schadenersatz fordern können, muss ausgeschlossen werden.

Insgesamt ist der Schutz Dritter beim vorliegenden Entwurf recht schwach ausgestaltet, insbesondere wenn man den Entwurf beispielsweise mit der Rechtslage in Deutschland vergleicht: Dort besteht kein Zugang zu vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an der Vertraulichkeit noch fortbesteht (§ 3). Im Gesetzestext selbst finden sich deutlich detailliertere Vorgaben zum Schutz personenbezogener Daten (§ 5). Vor allem aber haben Dritte, deren schutzwürdige Interessen berührt sind, Parteistellung (§ 8). Ihnen ist zwingend schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und die Entscheidung ist ihnen gegenüber jedenfalls bekannt zu geben. Die Informationsfreigabe darf sogar erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist. Übrigens ist der Informationszugang in Deutschland in der Regel gebührenpflichtig.

Ergebnis

Zusammenfassend kann daher zweierlei gesagt werden: Erstens, dass das Gesetz von der Informationserteilung betroffenen Dritten eine sehr schwache Stellung einräumt. Ein völliger Verzicht auf Anhörung und/oder Verständigung dürfte meistens als unverhältnismäßig einzustufen sein. Die in den Erläuterungen genannten Abwägungskriterien sind im Übrigen unzureichend, weil sie nur auf Praktikabilität und Kapazitäten abstellen, dabei aber den drohenden Schaden und die Wahrscheinlichkeit, mit welcher eine rechtswidrige Verletzung gegeben ist, nicht erwähnen.

Zweitens ist festzustellen, dass das Gesetz diejenigen, die es anzuwenden haben, mit der Abwägung weitgehend alleinelässt und vor eine äußerst schwierige Situation stellt: sie stehen praktisch zwischen Skylla und Charybdis, weil sie so oder so rechtswidrig handeln können. Welchen Effekt das Ganze haben wird, ist schwer abzusehen. Gut denkbar erscheint, dass Datenschutz das neue Amtsgeheimnis wird, aber auch, dass punktuell sehr weitreichende Informationen weitergegeben werden. Jedenfalls zu erwarten sind große Divergenzen in der Handhabung.

Impressum:

Herausgeberin, Medieninhaberin und Herstellerin:

Republik Österreich – Bund, vertreten durch die Parlamentsdirektion

Adresse: Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1017 Wien

Redaktion: 4.2 – Corporate Identity & Public Relations,

Kunst und Kultur | Susanne Roth

Grafische Gestaltung: 4.2 – Corporate Identity & Public Relations,

Kunst und Kultur | Katerina Dimitrova

Druck: Parlamentsdirektion | Wien, im August 2024

