

Informationsfreiheitsgesetz

Zur Rolle der Gerichtsbarkeit

Auch zum Informationsfreiheitsgesetz gibt es – wie seinerzeit bei In-Geltung-Treten der DSGVO – verschiedene Meinungen dazu, ob es sich um eine „Revolution“ oder „More of the same“ (damaliges Zitat von Univ.-Prof. Dr. Forgó) handelt. Jedenfalls gibt es auch im Fall des IFG bereits Vorgängerregelungen:

In Österreich gilt seit 1.1.1988 nicht nur Art. 20 Abs. 4 B-VG, sondern auch ein Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz und auf dieser Grundlage das (Bundes-) Auskunftspflichtgesetz und die die Angelegenheiten der Auskunftspflicht gemäß Art. 20 Abs. 4 B-VG regelnden landesgesetzlichen Bestimmungen. Insofern starten wir mit dem IFG nicht bei Null, sondern es ist Substrat da. Allerdings dürften die Auskunftspflichtgesetze dem Großteil der Bevölkerung unbekannt zu sein.

Entgegen dem im Februar 2021 versendeten Entwurf zu einer Änderung des B-VG und eines Informationsfreiheitsgesetzes sieht das beschlossene Gesetz **keinen Informationsanspruch gegenüber der Gerichtsbarkeit im Rahmen des Judiziums** mehr vor. Dies wohl auch aufgrund der damals durchwegs ablehnende Stellungnahmen der Gerichte.

Nach wie vor ist aber eine **proaktive Informationspflicht** auch für den Bereich der Gerichtsbarkeit im engeren Sinn vorgesehen, was bedeutet, dass vor allem mehr Judikatur der Gerichte zu veröffentlichen sein wird. Dies wird wohl jene Gerichte betreffen, die nicht einer generellen Veröffentlichungspflicht ihrer Entscheidungen im RIS unterliegen, wobei es hinterfragenswert scheint, ob eine Veröffentlichung sämtlicher Routineentscheidungen, die etwa

wortgleichen veröffentlichten Judikaten entsprechen, generell stattfinden muss.

Überdies ist davon auszugehen, dass auch (zumindest gewisse) durch kollegiale Justizverwaltungsorgane beschlossene Akte wie die Geschäftsverteilung eines Gerichtes von allgemeinem Interesse sind.

In diesem Zusammenhang ist auch auf das Problem der **Anonymisierung** und auf den variierenden Informationsgehalt der veröffentlichten Entscheidungen hinzuweisen. Während manche Normen – wie etwa § 20 BVwGG – eine Anonymisierung sämtlicher (nicht bloß verfahrensleitender) Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vorsieht, wurde z.B. in § 15 des Bundesgesetzes über den OGH ein anderer Weg beschritten, nämlich dahingehend, dass bezüglich bestimmter Entscheidungen die Publikation ganz entfallen kann, ansonsten aber so zu anonymisieren ist, dass die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung nicht verloren geht. Aufgrund dieser verschiedenen Regelungen kommt es zum Teil zu großzügigen Anonymisierungen, die mitunter zu schwer nachvollziehbaren Entscheidungstexten führen. Hingegen geht die Regelung im Bundesgesetz über den OGH eher in Richtung einer Pseudonymisierung. Für den Informationssuchenden ist diese Vorgangsweise sicherlich befriedigender, birgt aber auch neue Risiken in sich – wie etwa die Gefahr, dass man pseudonymisierte Texte mittels Künstlicher Intelligenz leicht auf Personen zurückführen kann. Einheitliche Regelungen und Vorgangsweisen wären jedenfalls zu befürworten.

Ohnehin außer Streit steht, dass eine proaktive Veröffentlichungspflicht auch für die **Justizverwaltung** gilt, soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die von allgemeinem Interesse sind, wie zum Beispiel Tätigkeitsberichte, allfällige

Statistiken und allenfalls die Geschäftseinteilung oder Auszüge derselben (betreffend die in der Justizverwaltung tätigen Personen) dergleichen.

Was bedeutet das Gesetzespaket aber nunmehr für jene Gerichte, die das IFG zu judizieren haben?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass jedermann in Österreich schon bisher die Möglichkeit gehabt hat und hat, nach dem Auskunftspflichtgesetz des Bundes bzw. den einschlägigen Gesetzen der Länder von der staatlichen Verwaltung Informationen zu erhalten, soweit diesen nicht Gründe des Amtsgeheimnisses bzw. andere gesetzliche Verschwiegenheitspflichten entgegenstanden bzw. entgegenstehen. Zu diesen gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten gehören seit jeher – und nicht erst seit Geltung der DSGVO – auch datenschutzrechtliche Regelungen (zumal es schon seit 1980 ein Grundrecht auf Datenschutz und ein Datenschutzgesetz gab). In vielen Fällen spielt Datenschutz sogar eine wesentlich größere Rolle als Gründe der Amtsverschwiegenheit.

Neu ist nunmehr ein generelles (Grund-)Recht auf Zugang zu Informationen. Bisher wurde bzw. wird ein solches Recht insbesondere aufgrund der Rechtsprechung des EGMR *Magyar Helsinki Bizottsag vs Hungary* (Appl no. 18030/119 08.11.2016), nur den „public watchdogs“ wie Journalisten und NGOs eingeräumt, soweit dies zum Ausübung der freien Meinungsäußerung instrumentell ist.

Das genannte EGMR-Urteil beeinflusste im Weiteren die Rechtsprechung von VwGH, VfGH und natürlich auch der VwG nachhaltig.

Was die **Amtsverschwiegenheit** betrifft, so werden zwar nunmehr die Art. 20 Abs. 2 bis 5 B-VG und damit auch der die Amtsverschwiegenheit regelnde Abs. 3 „wegnovelliert“, dafür finden sich in Art. 22a B-VG bei den Ausnahmen zur Informationspflicht Formulierungen, die teilweise wortgleich mit dem

Amtsgeheimnis sind, teilweise formulierungsmäßig etwas variieren, jedoch grundsätzlich in dieselbe Richtung gehen. Ebenso sind derartige Bestimmungen auf einfachgesetzlicher Ebene im IFG enthalten. Insofern finden sich im IFG im Großen und Ganzen Gründe des Amtsgeheimnisses (wobei dieses freilich nicht mehr so heißt) als Geheimhaltungsgründe wieder, die einer Informationserteilung entgegenstehen können.

Allerdings kommt es – und das betrifft primär die Verwaltungsgerichte – nunmehr zu einer Ausweitung des Rechts auf Zugang zu Informationen gegenüber bestimmten privaten Informationspflichtigen. Dies führt auch zu einer Ausweitung der gerichtlichen Zuständigkeiten:

Über die Nichterteilung der Information durch Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen, welche von Organen des Bundes oder von hierzu von Organen des Bundes bestellten Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden oder Unternehmen, an denen der Bund alleine oder gemeinsam mit anderen die Zuständigkeit des Rechnungshofs unterliegenden Rechtsträgern zu mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht, entscheide das BVwG, im Übrigen das zuständige LVwG .

Soweit diese Unternehmen keine fristgerechte Information erteilen, kann die Informationswerberin oder der Informationswerber nämlich einen „Antrag auf Entscheidung der Streitigkeit“ direkt an das VwG stellen.

In diesen Fällen hat das VwG aufgrund einer (bloßen) Verweigerung einer Informationserteilung durch ein Unternehmen – innerhalb von zwei Monaten ein (komplettes) Ermittlungsverfahren zu führen, was bereits angesichts der

Anberaumung einer mündlichen Verhandlung und der Tatsache, dass zuerst zu eruieren ist, ob es sich überhaupt um ein auskunftspflichtiges Unternehmen iSd IFG (etwa im Sinn einer „Beherrschung“) handelt, eine Herausforderung darstellt.

Insgesamt stellt dies nicht nur einen erhöhten Aufwand für die Verwaltungsgerichte im Vergleich zu den bisherigen in Auskunftspflichtsachen durchgeführten Bescheidbeschwerdeverfahren dar, sondern auch eine Verkürzung des Rechtszuges für den Rechtsuchenden im Vergleich zu einem Informationsanspruch, der gegenüber den Behörden geltend gemacht wird.

Ebenso wie bei der Nichterteilung von Informationen durch Unternehmen tritt eine regelmäßige Verkürzung des Rechtszuges auch generell bei **Säumnis** ein, da eine säumige Behörde den Bescheid nicht etwa nachholen kann wie dies gemäß § 16 Abs. 1 VwGVG ermöglicht wird, sondern hier eine Ausnahme vorgesehen ist und die Beschwerde von der säumigen Behörde unverzüglich dem Verwaltungsgericht vorgelegt werden muss.

Schon deshalb wäre dem Modell zu folgen, eine niederschwelligere Möglichkeit eines Rechtsbehelfes gegen die Nichterteilung einer Information vorzusehen und einen **Informationsbeauftragten** einzurichten. Diese Funktion sollte – nach Vorbild anderer europäischer Länder – die Datenschutzbehörde (DSB) übernehmen. Die DSB könnte hiermit bei ihrer Entscheidung, ob Zugang zu Informationen gegeben werden soll, die datenschutzrechtlichen Aspekte entsprechend mitbeurteilen und damit Judikaturdivergenzen entgegenwirken.

Zumindest sollte die DSB als Ombudsstelle einer Anrufung des Gerichts vorgeschaltet werden.

Vor allem würde ein Informationsbeauftragter auch die Problematik des § 10 IFG entschärfen.

In § 10 IFG ist unter dem Titel „betroffene Personen“ vorgesehen, dass dann, wenn die Erteilung der Informationen Recht anderer eingreift, das zuständige Organ diese vor der Erteilung der Information „nach Möglichkeit“ zu hören hat. In den Erläuterungen wird die Parteieigenschaft der betroffenen Personen verneint.

§ 7 Abs. 4 IFG normiert, dass ein Verfahren nach dem IFG ein behördliches Verfahren gemäß Art. 1 Abs. 2 Z 1 EGVG ist. Nach dieser Bestimmung ist das AVG anzuwenden. Es fragt sich daher, wie sich diese Regelung zu § 8 AVG verhält. Personen, deren personenbezogene Daten einer Informationswerberin oder einem Informationswerber mitgeteilt werden sollen, können bzw. werden wohl ein rechtliches Interesse (wie etwa auf Geheimhaltung ihrer Daten) haben. Dann müsste man ihnen aber alle Parteienrechte einräumen und sie wären nicht nur nicht nur „nach Möglichkeit“ zu hören.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage wird unter anderem zu § 10 ausgeführt, dass auch das Verwaltungsgericht die in ihrem Recht auf Datenschutz Betroffenen anzuhören habe. Wie das funktionieren soll (noch dazu innerhalb der Zweimonatsfrist) wenn das Verwaltungsgericht etwa die betroffenen Personen gar nicht kennen kann (zum Beispiel, weil es sich um eine Vielzahl von Unternehmen handelt), wird freilich in den Erläuterungen nicht ausgeführt.

Aus § 11 Abs. 3 IFG ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichte aussprechen haben, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Zugang zu Informationen zu geben ist. Bisher hatten die VwG im Falle einer Stattgebung nur die Möglichkeit, festzustellen, dass eine Behörde gegenüber einer Beschwerdeführerin oder einem Beschwerdeführer eine bestimmte Auskunft (insofern) zu Unrecht verweigert habe, als sie die begehrte Auskunft (oder

bestimmte Teile der Auskunft) nicht gegeben habe. Ein Auftrag an die belangte Behörde war bisher nicht möglich, wenngleich sich die Verwaltungsbehörde an die Rechtsmeinung des VwG zu halten hatte und dementsprechend Auskunft zu erteilen hatte.

Aus den Erläuterungen bezüglich des Rechtszuges ist ersichtlich, dass gegen eine Informationserteilung durch eine Behörde in Umsetzung eines Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtes von betroffenen Personen wiederum die DSB wegen einer behaupteten Rechtsverletzung angerufen werden kann. Gegen eine derartige Entscheidung der DSB kann wiederum eine Beschwerde an das BVwG erhoben werden. Würde das BVwG hier zu einer anderen Entscheidung kommen als das ursprünglich zuständige VwG (welches ein LVwG oder auch das BVwG selbst sein kann) so entstünde hier eine Judikaturdivergenz, die nur durch höchstgerichtliche Rsp zu beseitigen wäre, was weitere Zeit in Anspruch nehmen würde.

Der Rechtsschutz im IFG aus den oben genannten Gründen jedenfalls verbesserungsbedürftig.

Würde die DSB die Funktion eines Informationsbeauftragten ausüben, so könnte bzw. müsste sie die betroffenen Personen miteinbeziehen und könnten inkonsistente Entscheidungen über grundsätzlich denselben Sachverhalt (wobei es sich aber nicht um eine „identische Sache“ handelt) hintangehalten werden.

Da mit dem Grundrecht auf Zugang zu Informationen regelmäßig auch eine Beschwerde an den **VfGH** möglich sein wird, wird auch dieser besonders gefordert sein.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass sich **das Grundrecht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten juristischer Personen** schon jetzt

als „Bremsklotz“ bezüglich der Auskunftspflicht erweist und sich dieses Problem bezüglich des „Rechts auf Zugang zu Informationen“ fortsetzen wird.

Mehrere Versuche, das Grundrecht unionsrechtskonform zu gestalten und auf natürliche Personen zu beschränken (auch die DSGVO gilt im Übrigen nur für natürliche Personen), sind aus politischen Gründen gescheitert.

Eine entsprechende Gestaltung des Grundrechts würde dazu führen, dass im Rahmen des IFG nicht mehr der Datenschutz juristischer Personen eingewendet werden könnte, was auch deshalb nicht notwendig ist, weil im IFG eine Informationserteilung hinsichtlich der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse und auch im Hinblick auf eine unmittelbar drohende Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ohnehin ausgeschlossen ist.

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten

Vieles bleibt gleich oder ändert sich nicht im Grundsätzlichen. Aber es gibt auch Neuerungen, nämlich die proaktive Informationspflicht, das generelle Grundrecht auf Zugang zu Informationen und die Einbeziehung von privaten Rechtsträgern in die Informationspflicht samt allen genannten Rechtsschutzproblemen. Und wieder ist die Antwort dieselbe wie diejenige, die damals bei Einführung der DSGVO gegeben wurde: Es handelt sich um „More of the same“.

Das Informationsfreiheitsgesetz ist – so wie seinerzeit schon das Auskunftspflichtgesetz – ein grundsätzlich begrüßenswertes Vorhaben, weil es der größeren Transparenz der Verwaltung und staatsnaher Unternehmen dient.

Zugleich handelt es sich aber auch um ein Kompromisswerk. Versäumt wurde hier die Chance der Schaffung eines Informationsbeauftragten, der als

Anlaufstelle für Beschwerden gegen die Verweigerung von Informationen dienen könnte. Schwierigkeiten im Rechtsschutz im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind durch diese Weise vorprogrammiert.

Es sollte daher schon jetzt über eine zukünftige Reform des IFG nachgedacht werden.