

Transparency International Austria Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden

Einleitung:

Der vorliegende Entwurf geht weiter als die in den letzten Jahren entstandenen Versuche, das Amtsgeheimnis abzuschaffen. Die Definition der informationspflichtigen Stellen und insbesondere die Ausdehnung der Definition der öffentlichen Unternehmen auf solche mit 25 % oder mehr ist positiv zu bewerten. Auch die Einrichtung eines Informationsregisters und die Vorsorge für ein befristetes Verfahren zur Informationsdurchsetzung sind Aspekte des Entwurfs, die positive Hervorhebung verdienen.

Das Vorhaben greift allerdings dennoch in manchen Bereichen zu kurz. Auch wenn die Sorge mancher Verwaltungsstellen (v.a. in kleineren Einheiten in den Ländern) vor übermäßiger Belastung abstrakt nachvollziehbar scheint, ist sie dennoch unbegründet. Ähnlich wie bei der Einführung des Auskunftspflichtgesetzes werden keine dauerhaften Fluten an Informationsbegehren zu erwarten sein. Die zusätzliche "Belastung" wird eng begrenzt bleiben. Der Begriff der "Belastung" freilich ist überhaupt verfehlt, weil er von dem althergebrachten Bild einer "über dem Bürger" thronenden Verwaltung geprägt ist, die - in josephinischer Tradition - alles für das Volk, aber nichts durch das Volk zu erreichen sucht und Anliegen auf Transparenz daher als Angriff auf ihr inneres Wesen und ihre Stellung empfindet. Nicht ist unrichtiger. Eine Verwaltung existiert iW als Serviceeinrichtung für die Bevölkerung, sie hat keinen Selbstzweck darüber hinaus. Freilich sind unter "Service" die zahllosen Aufgaben der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung und der Daseinsvorsorge zu verstehen, die unsere Verwaltung tagtäglich leistet und erfüllt. Diese Aufgaben setzen Behörden mitunter auch in Gegensatz zu den Wünschen einzelner Bürgerinnen und Bürger (etwa bei Verwaltungsstrafverfahren). Das ändert aber nichts daran, dass die Bevölkerung nicht als Objekt der Verwaltung (das sich tunlichst ruhig verhalten soll), sondern als Subjekt zu begreifen ist, als Akteur, dem es zusteht, "in die Verwaltung hineinzuschauen", genauer: in seine Verwaltung hineinzuschauen. Das ist eine unabdingbare Voraussetzung von Transparenz, Prävention gegen Korruption, Steigerung effizienten Verwaltungshandelns und sorgsamem Umgang mit öffentlichen Mitteln.

§ 2 Abs 2 IFG

Der Entwurf sieht vor, dass Verträge erst ab einem Gegenstandswert von mindestens 100.000 Euro von allgemeinem Interesse sein sollen und in das Informationsregister Eingang finden sollen. Diese Grenze scheint im Hinblick auf die vielgliedrige Struktur der Verwaltung zu hoch gegriffen. Ein Vergleich mit der Schwelle für öffentliche Ausschreibungen in gleicher Höhe zieht deshalb nicht, weil gerade unterhalb dieser Schwelle das Bedürfnis nach Information zufolge geringerer Transparenz höher ausfällt. Bei kleineren Gemeinden zB würden damit praktisch sämtliche oder doch die meisten Verträge von vornherein nicht veröffentlicht. Auch im Hinblick auf die Vermeidung einer "Belastung" der Verwaltung gerade solcher Einheiten wäre eine niedrigere Grenze - von zB 30.000 Euro - sinnvoll, weil

dann mehr Verträge in das Informationsregister aufgenommen würden und weniger Bearbeitung einzelner Individualinformationsbegehren erfolgen müssten.

Art. 22a Abs 2 des Entwurfs zum B-VG und § 6 Abs 1 Z 5 lit. b IFG

Art. 22a Abs 2 des Entwurfs zum B-VG und § 6 Abs 1 Z 5 lit. b des Entwurfs zum IFG sieht eine sehr weitreichende Ausnahme vor. Sofern eine Information zur Vorbereitung einer Entscheidung dient, soll sie vom Auskunftsrecht ausgenommen werden. Wenngleich dieser Rechtsbegriff dem geltenden Recht nicht fremd ist, hat er doch das Potential einer geradezu uferlosen Weite. Im Prinzip dient das gesamte Handeln der Verwaltung der Vorbereitung einer Entscheidung - wozu sonst sollte ein Verfahren geführt, Gutachten eingeholt und andere Informationen beschafft werden, wenn sie nicht sodann dafür benötigt würden, einen Bescheid oder eine generell abstrakte Norm zu erlassen oder aber sonst eine Entscheidung über das Vorgehen der Behörde zu treffen. Es ist klar, dass Entscheidungsentwürfe, Beratungsprotokolle u.ä. vom Auskunftsrecht ausgenommen werden, solange die Entscheidung nicht ergangen ist. Es ist weiters auch klar, dass Beratungsprotokolle, also der Inhalt kollegialer Beratungen von Entscheidungsorganen (z.B. gerichtlichen Senaten), zum Schutz der offenen Diskussion in solchen Gremien auch nach Entscheidung ausgenommen bleiben sollen. Darüber hinaus wird eine solche Ausnahme aber nur sehr eingeschränkt angemessen sein. Sie ist unserer Ansicht nach immer dann angemessen, wenn die Informationserteilung dazu führte, dass eine Entscheidung verhindert oder gefährdet würde, sonst aber nicht. Zudem sollte es erforderlich sein, dass konkrete, bestimmte Gründe eine solche Geheimhaltung erfordern. Die bloße abstrakte Sorge, eine Entscheidungsfindung könnte erschwert werden, würde das Anliegen der Informationsfreiheit unterlaufen. Insofern wäre die Ausnahme "zur Vorbereitung einer Entscheidung" um die Wortfolge ", soweit es diese Entscheidung aus bestimmten Gründen verhindert oder erheblich erschwert".

§ 6 Abs 1 Z 7 lit. b IFG

Informationen sind nicht zu erteilen, soweit sie ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbaren würden. Das ist im Kern grundsätzlich verständlich, jedoch steckt eine Unschärfe im Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses, weil dieser unterschiedlich definiert werden kann. In der engsten Auslegung sind darunter all jene Informationen zu verstehen, die betriebsbezogen sind, keinem größeren Kreis bekannt sind und die der Unternehmer nicht offenbaren möchte. Von einem Unternehmen werden wohl nur betriebsbezogene Informationen verlangt werden und auch nur solche, die nicht ohnedies schon einem größeren Kreis bekannt sind. Daher entfalten die ersten beiden Kriterien keine Einschränkungswirkung und es bliebe lediglich das voluntative Element des Willens des öffentlichen Unternehmens, ob es einem Informationsbegehren nachkommen möchte oder nicht. Das aber ist aus naheliegenden Gründen kein geeignetes Kriterium für eine Informationspflicht. Sinnvoll wäre es daher, die in § 13 Abs 2 des Entwurfs vorgesehene Einschränkung auf solche Informationen, deren Preisgabe eine unmittelbare Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit bedeuten würde. Anzureichern wäre die Ausnahmedefinition aus unserer Sicht darüber hinaus auch noch durch das Element, dass der Information ein wirtschaftlicher Wert zu kommen muss (weitere Definition aus dem UWG).

§ 8 IFG

Der Entwurf sieht derzeit eine Frist von vier Wochen vor, um eine Auskunft zu erteilen. Diese Frist erscheint zu lang. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die auskunftspflichtige Stelle keine Erhebungen oder Ausarbeitungen vorzunehmen hat (vgl. § 2 Abs 1), sondern lediglich Informationen, die ohnedies bereits bei ihr aufliegen, zur Verfügung stellt. Der Arbeitsaufwand ist dementsprechend geringer. Ob ein Ausnahmetatbestand vorliegt oder nicht, wird in aller Regel ebenfalls rasch festzustellen sein und kann keinesfalls vier Wochen in Anspruch nehmen. Zudem steht der auskunftspflichtigen Stelle die Datenschutzbehörde zwecks Hilfestellung zur Verfügung. Auch im internationalen Vergleich ist eine vierwöchige Frist nicht ambitioniert oder konkurrenzfähig. So sieht Art. 7 Abs 1 der VO (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Transparenzverordnung) etwa eine unverzügliche Bearbeitung und eine Auskunftserteilung oder Ablehnung binnen 15 Arbeitstagen, also drei Kalenderwochen, vor. Art. 7 Abs 1 lautet: "Ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument wird unverzüglich bearbeitet. Dem Antragsteller wird eine Empfangsbescheinigung zugesandt. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung des Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder informiert den Antragsteller schriftlich über die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung"

Ein sachlicher Grund, aus dem die in 24 Amtssprachen arbeitende Europäische Union Auskünfte binnen drei Wochen erteilen können (Dokumente zugänglich machen können), die österreichische Verwaltung und die übrigen Auskunftsstellen dazu aber länger benötigen, ist nicht ersichtlich.

Transparency International schlägt daher vor, eine Auskunftsfrist von maximal drei, besser aber zwei Wochen vorzusehen. Für die in § 8 genannten Fälle (besondere Komplexität) könnte eine zweiwöchige Frist verdoppelt, eine dreiwöchige Frist auf fünf Wochen verlängert werden.

§ 13 Abs 3 IFG

Der Entwurf sieht vor, dass börsennotierte Unternehmen zur Gänze von der Informationspflicht auszunehmen sind und begründet dies iW mit den für solche Unternehmen geltenden Offenlegungspflichten und dem beschränkten Informationszugang für Aktionäre. Börsennotierte Unternehmen sind auch solche Unternehmen, die lediglich eine Anleihe oder ein ähnliches Finanzinstrument begeben haben, nicht nur Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse notieren. Insoweit greift die Ausnahme zu weit. Im Übrigen ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum ein Informationsbegehren nicht insoweit möglich sein sollte, als es auch dem öffentlichen Anteilinhaber zustünde. Die aktiven Veröffentlichungspflichten auch börsennotierter Unternehmen gehen deutlich weniger weit als die Informationspflicht nach dem IFG.

§ 14 IFG

Die Regelungen über den Rechtsschutz sind dem Grunde nach zu begrüßen. Sie vermeiden die Schaffung zusätzlicher neuer Strukturen und nutzen das Instrumentarium der Verwaltungsgerichte. Auch hier - so wie schon bei der Auskunftserteilung - bleibt aber der

Fristenlauf in der Kritik. Nach dem Entwurf hätte die informationspflichtige Stelle vier Wochen, ggf. acht Wochen, Zeit, mitzuteilen, dass sie etwa eine Information nicht erteilt.

§ 15 IFG

Die Betrauung der Datenschutzbehörde mit der Beratung und Unterstützung informationspflichtiger Stellen (des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie der Unternehmen und anderen Informationspflichtigen) ist sehr zu begrüßen, weil dies eine bedeutende Erleichterung - gerade für kleinere Verwaltungsstellen - bei der Erfüllung ihrer Informationsaufgabe (z.B. der Auslegung des IFG) bewirkt und eine einheitliche Vollzugspraxis unterstützt.

Auf der - sozusagen - anderen Seite des Informationsprozesses fehlt eine ähnliche Stelle allerdings. Das ist bedauerlich, denn auch eine beratende und begleitende Stelle für Informationssuchende könnte wertvolle Impulse zu einer homogenen Auslegung des Gesetzes liefern und im Übrigen auch helfen, allfällige überschießende Informationsbegehren in geregelte Bahnen zu lenken und so rechtliche Auseinandersetzungen zu verhindern. Im Hinblick darauf, dass nicht nur die Verwaltung, sondern eben auch die Informationstransparenz eine Kernaufgabe des Staates darstellt, wäre die Einrichtung einer solchen öffentlichen, staatlichen Stelle auch gerechtfertigt. Möglich wäre zB die Betrauung der Volksanwaltschaft oder auch von privaten Einrichtungen mit dieser Aufgabe, um einen kostensparenden Vollzug zu gewährleisten.

Kontakt für Rückfragen:

Mag. Georg Krakow
Vorstandsmitglied TI-Austria
Tel.: +43 (0)1 960 760
E-Mail: office@ti-austria.at