

Stellungnahme zum Informationsfreiheitsgesetz (95/ME)

Chaos Computer Club Wien (C3W)
ZVR 656204875

2021-04-17

Stellungnahme zum Informationsfreiheitsgesetz (95/ME)

Der Chaos Computer Club Wien begrüßt die Initiative zu einem Informationsfreiheitsgesetz, welches Österreichs Schlusslichtposition beim Recht auf Zugang zu Informationen beendet. Informationsfreiheit bietet einen wichtigen Baustein für eine moderne und starke Demokratie.

In Zeiten von digitalen Impfpässen und wiederholten Initiativen für mehr staatliche Überwachung bedeutet Informationsfreiheit einen ernsthaften Schritt in die Richtung eines von der Allgemeinheit kontrollierten Staat zu gehen, anstatt Bürger:innen nur als Datensubjekte zu sehen. Es gilt mehr gläserner Staat zu leben und weniger gläserne Bürger:innen.

Informationsfreiheit sollte als oberstes Ziel haben, das staatliche Handeln in allen Formen für alle Bürger:innen nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. Transparenz muss gewagt werden - auch wenn es Strukturen gibt, die sich gegen Transparenz sträuben. Gerade in Bezug auf die reale Umsetzung dieses Ziels sehen wir noch Verbesserungspotenzial.

Spannungsfeld entschärfen

Das Spannungsfeld zwischen Informationsfreiheit und den verschiedenen Geheimhaltungsgründen bedarf klarer verständlicher Regeln, sowie einer gewissen Einheitlichkeit über Ämtergrenzen hinweg. Sowohl Bürger:innen, als auch der Verwaltungsapparat, sollten sich auf diese klaren Regeln verlassen können, um eine reibungsfreie Durchführung zu garantieren.

Unterstützend kann hier eine Transparenzbehörde wirken. Mittels Verordnungen und Beratungen kann diese eine klare und situationsaktuelle Auslegung der gesetzlichen Situation gewährleisten. Dafür sollte aber auch das Gesetz so präzise wie möglich definiert werden.

Zu Art 22a Abs 2 B-VG und § 6 Abs 1 Z 2 IFG: Wir sehen eine umfassende Informationsfreiheit als notwendiges Werkzeug der nationalen Sicherheit in einem demokratischen Rechtsstaat. "Nationale Sicherheit" als reinen Geheimhaltungsgrund zu deklarieren versteckt wichtige Nuancen und sollte präzisiert werden.

Transparenzbehörde

Aktuell ist im Entwurf keine Transparenzbehörde vorgesehen, sondern ausschließlich eine Beratungsfunktion der Datenschutzbehörde in § 15 IFG, gegen welche sich die Datenschutzbehörde bereits aus juristischen Bedenken ausgesprochen hat (Datenschutzbehörde 2021)¹. Wir sprechen uns daher dafür aus, dass die Datenschutzbehörde entweder zu einer vollwertigen Transparenz- und Datenschutzbehörde ausgebaut oder eine unabhängige Transparenzbehörde geschaffen wird.

Der Chaos Computer Club Wien sieht darin eine verbesserte Rechtssicherheit und mehr Klarheit für die Zivilgesellschaft, mehr Klarheit für die durchführenden Behörden sowie ein deutliches Potenzial zur Steigerung der Verwaltungseffizienz (siehe Abschnitt “Vertrags- und Dokumentenindex”). Wichtig zu beachten ist hierbei, dass diese positiven Effekte auf die Effizienz der Verwaltung nur auftreten, wenn eigenständige Einspruchsverfahren geschaffen werden: “ATI [Anm.: Access to information] policies are only associated with better project outcomes when they include independent appeals processes for denied information requests.” (Hong et. al 2020)².

Aus Sicht des Chaos Computer Clubs Wien muss eine solche Transparenzbehörde mindestens folgende Kompetenzen besitzen, um maximale Wirksamkeit entfalten zu können:

- Eine **Verordnungsbefugnis zur Erlassung einer Durchführungsverordnung**. Davon erwarten wir uns:
 - Mehr Klarheit in der Auslegung der Begriffe der Information und Information von allgemeinem Interesse, wie auch eine bessere Beurteilungsmöglichkeit, welche Dokumente proaktiv und welche reaktiv zur Verfügung gestellt werden müssen.
 - Die Bündelung der Auslegung über den Begriff der Information von allgemeinem Interesse in Form einer Verordnung und damit eine Vereinfachung der Normprüfung dieser Auslegung bzw. dann eben dieser zentralen Verordnung. Dies würde einerseits Rechtssicherheit für die Bürger:innen bieten und andererseits die Verwaltung vereinfachen, da divergierende Interpretationen vermieden werden.
- Eine **Ombudsstelle in der Transparenzbehörde** für
 - die Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes
 - die Ausgestaltung der Durchführungsverordnungen
 - die Klärung der Rechtmäßigkeit der Verweigerung einer Informationserteilung und
 - die Klärung, ob eine Information, die bei einer Stelle nach § 4 Abs 1 IFG liegt, eine Information von allgemeinem Interesse ist.
- Eine **Hilfestellung und Prozessbetreuung** für Stellen, die dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nach § 1 IFG unterliegen.
- **Normierung einer Vertrags-/Dokument-Markup-Language**, siehe “Vertrags- und Dokumentenindex”.

Davon erwarten wir uns vor allem die vereinfachte Veröffentlichung von Verträgen und Dokumenten, bei denen es möglich ist, ohne Verwaltungsaufwand Informationen, die unter einen Geheimhaltungsgrund fallen, zu schwärzen.

¹https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/SNME/SNME_84285/index.shtml

²https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS100_When_Does_Transparency_Improve_Institutional_Performance_Evidence_from_20000_Aid_Projects_in_183_Countries.pdf

Die Informationsbegriffe

Aus Sicht des Chaos Computer Club Wien muss der Gesetzgeber präzisieren, was Informationen sind, welche Informationen (auch proaktiv) veröffentlicht werden und in welcher Form dies stattfinden soll.

Die Begriffsbestimmungen in § 2 Abs 1 lässt den Detailgrad der von diesem Gesetzesentwurf betrachteten Informationen offen. Unserer Ansicht nach **muss die Begriffsbestimmung klarstellen, dass sämtliche Dokumente ebenso wie nicht dokumentierte Informationen, welche zu einem Sachverhalt von allgemeinem Interesse zuordenbar sind, von der Informationsfreiheit umfasst werden.**

Es soll möglich sein aus den Informationen ein vollständiges Bildnis des staatlichen Handelns zu erlangen, um Entscheidungen und Sachverhalte nachvollziehen zu können. Im Sinne dieser Transparenz sind vor allem die von der auskunftspflichtigen Stelle verwendeten Rohdaten von Interesse.

Bereits vorhandene Initiativen von staatlicher Transparenz (vor allem aus Open Data Sicht) zeigen auf, dass Sorgfalt bei der Zusammenstellung von veröffentlichten Informationen notwendig ist.

Wir fordern eine angemessene Datenqualität, weitgehende Maschinenlesbarkeit und klare Beschreibung der veröffentlichten Informationen, damit eine Nachvollziehbarkeit sichergestellt werden kann.

Proaktive Veröffentlichungspflichten

Wir begrüßen ausdrücklich die geplante Schaffung einer zentralen Stelle für den Zugang zu Informationen von allgemeinem Interesse in § 4 IFG. Positiv fällt uns ebenfalls die Verwendung der bereits bestehenden Plattform data.gv.at auf, die schon in ihrer bisherigen Arbeit einen kompetenten Umgang mit Datensätzen bewiesen hat.

Unsere Erfahrungen bei der Verwendung von Informationen von allgemeinem Interesse (PSI – Public Sector Information) und die Befassung mit der wissenschaftlichen Literatur beziehungsweise mit den Erfahrungsberichten anderer zeigt uns wie wichtig die einfache Auffindbarkeit öffentlicher Datensätze ist (Crusoe et. al 2018)³.

Allerdings erkennen wir im vorliegenden Entwurf einige Mängel und Problemstellungen, auf die wir im Folgenden näher eingehen wollen:

³https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_15

Lizenzen

Eine der häufigsten Hürden nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur (Crusoe et. al 2018)⁴ sondern ebenfalls in unseren Erfahrungswerten beim Verwenden offener Regierungsdaten (OGD – Open Government Data) auftreten, ist die fehlende oder ungeeignete Lizenzierung. **Wir sprechen uns daher dafür aus das Informationen von allgemeinem Interesse grundsätzlich unter einer allgemeinfreien Lizenz zu veröffentlichen sind.** Davon soll nur in begründeten Ausnahmen, etwa weil das geistige Eigentum Dritter betroffen ist, abgesehen werden können. Diese Begründung ist dann ebenso wie der konkrete Lizenztext zur Verfügung zu stellen.

In der Praxis ergeben sich immer wieder Probleme mit der Lizenzierung von OGD. Als Beispiel sei hier die OpenStreetMap genannt, aus der etwa Karten, Navigationsdaten insbesondere Fahrradnavigationsdaten (OSM Wiki 2020)⁵ generiert werden. Diese Daten kommen einer Vielzahl von Personen, aber bspw. durch die Fahrradnavigation indirekt ebenfalls gesellschaftlichen Interessen, wie dem Umweltschutz, zugute. Zusätzlich zu den in mühsamer Kleinarbeit erhobenen Daten werden außerdem immer wieder OGD wie das Baumkataster Wien oder der BEV Adressdatensatz⁶ für die Verbesserung der OpenStreetMap benutzt. Dabei kann die OpenStreetMap, weil sie die Daten weiterverarbeitet, oft keine Namensnennung garantieren, weshalb Lizenzbedingungen wie die Namensnennung zu Hürden bei der Verwendung von OGD in Kombination mit der OpenStreetMap werden. Das zuvor genannte Beispiel des BEV Adressdatensatzes sei hier exemplarisch genannt. So konnte dieser Datensatz nach seiner Veröffentlichung 2015 aufgrund der Lizenzbedingungen noch nicht verwendet werden (Talk-at 2015)⁷, dies gelang erst 2017 nach langen Verhandlungen mit Hilfe einer extra für die OSM geschaffenen Ausnahme (BEV 2017)⁸.

Obwohl die OpenStreetMap hier als Einzelbeispiel steht, so ist dies ein Problem von dem ebenfalls andere Nutzer:innen (Crusoe et. al 2019)⁹ und Unternehmen (Kaasenbrood et. al 2015)¹⁰ berichten bzw. das generell in der wissenschaftlichen Literatur Anklang findet (Crusoe et. al 2018)¹¹. Oftmals ist es den Nutzer:innen oder Unternehmen einfach nicht möglich die Daten für ihre Projekte weiterzuverwenden da sie auf lizentechnische Probleme stoßen. **Der bloße Zusatz der “Gebührenfreiheit” in § 4 Abs 3 ist hier zu eng gefasst und sollte auf “allgemeinfrei” geändert werden.**

⁴https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_15

⁵https://wiki.openstreetmap.org/w/index.php?title=OSM_Map_On_Garmin&oldid=2054481

⁶https://wiki.openstreetmap.org/wiki/Austria/%C3%96sterreichisches_Adressregister

⁷<http://osm-talk-at.1116557.n5.nabble.com/Talk-at-Adressdaten-BEV-td571.html>

⁸https://wiki.openstreetmap.org/w/images/c/c7/I4-006-2017_Open_Street_Map_Nutzungsgenehmigung_Adressregister.pdf

⁹<https://doi.org/10.1109/RCIS.2019.8877055>

¹⁰<https://www.igi-global.com/article/exploring-the-factors-influencing-the-adoption-of-open-government-data-by-private-organisations/121537>

¹¹https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_15

Metadaten

Die Metadaten ermöglichen über die Plattform data.gv.at die Auffindbarkeit, genauso wie die Bewertung der Nutzbarkeit der Daten. Im vorliegenden Entwurf findet sich hierzu nur der Passus “Die Informationen sind [...] mit den jeweiligen Metadaten zu veröffentlichen, [...]” Dies erscheint im Lichte dessen, dass Nutzer:innen von OGD die mangelhafte Qualität der Metadaten als eine der größten Verwendungshürden betrachten als unzureichend (Crusoe et. al 2019)¹².

Es ist hier unbedingt eine evidenzbasierte Nachbesserung nötig - so spricht Kaasenbrood et. al (2015)¹³ davon, dass die wichtigsten Elemente von Metadaten, die für die Nutzung von OGD bei Unternehmen benötigt werden, “a general description of the content, the source of the data, the data collection method and date, the licence, a contact person and the update frequency (and whether updates are ensured)” sind.

Auch bei anderen Nutzer:innen von OGD, etwa der Zivilgesellschaft, tauchen ähnliche Probleme mit Metadaten auf. In der Literaturanalyse von Crusoe et. al (2018)¹⁴ wurden etwa das Fehlen von Metadatenbeschreibungen, eine fehlende Kontextbeschreibung, fehlende Angaben über den Zweck der Daten oder fehlende Dokumentation der im Datensatz vorzufindenden Daten als Problemfelder identifiziert.

Damit diese Informationsfreiheitsgesetz seinen Zweck zur Erweiterung der Transparenz erfüllt erachten wir es für zwingend notwendig, dass der Metadatenbegriff in diesem Gesetz Informationen zur Beschreibung des Datensatzes, der Datenfelder, der Datenerhebung und -quellen, des Updatezyklus, Lizenzangaben und Angaben über den Zweck der Daten umfasst.

Zuständige Ansprechpersonen für die Informationen

In der Praxis wird es häufig zu Situationen kommen, in denen Unklarheiten bestehen oder etwa Ausnahmen für Lizenzen angefragt werden müssen. Solche Unklarheiten können sich etwa aus ungenauen Metadaten über Datenfelder ergeben. So kann es vorkommen, dass bei einem Feld “Einwohner:innen” unklar ist, ob es sich hier wirklich um alle Einwohner:innen oder etwa nur um volljährige Einwohner:innen handelt. Zum Teil werden diese Probleme bereits durch hervorragende Metadatenangaben und durch allgemeinfrei veröffentlichte Daten abgefangen. Gelegentlich wird es dennoch nötig sein, Details über die Informationen von allgemeinem Interesse zu erfragen, um ebendiese nutzen zu können. **Daher muss, wie es schon im Kapitel Metadaten angeklungen ist, auf jeden Fall immer eine Ansprechperson zu den Informationen von allgemeinem Interesse benannt und angegeben werden.**

¹²<https://doi.org/10.1109/RCIS.2019.8877055>

¹³<https://www.igi-global.com/article/exploring-the-factors-influencing-the-adoption-of-open-government-data-by-private-organisations/121537>

¹⁴https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_15

Vertrags- und Dokumentenindex

Prinzipiell sollten aus Sicht des Chaos Computer Club Wien alle Verträge im Anwendungsbereich dieses Gesetzes veröffentlicht werden, da jedes staatliche Handeln einen größeren Personenkreis betrifft. Egal wie banal der Vertrag wirkt, so hat er doch das Potential, Aufschluss über die staatliche Effizienz und Ressourcenschonung zu liefern, weshalb er für die Allgemeinheit von höchstem Interesse ist. Dazu sollte ein eigener Vertragsindex für die Metadaten und Verträge geschaffen werden.

Eines der größten Hemmnisse für Transparenzinitiativen ist meist die fehlende Digitalisierung in den Behörden (Khurshid et. al 2020)¹⁵. Deshalb verstehen wir ein Informationsfreiheitsgesetz als treibende Kraft für die Verwaltungseffizienz, indem für eine bessere Sortierung der Dokumente und Digitalisierung der Verträge gesorgt wird. Dass Informationsfreiheitsinitiativen hier zu einer Win-Win-Situation führen können, also sowohl für die Rechtsunterworfenen als auch für die Administration, zeigt der internationale Vergleich ebenfalls (Vadlamannati et. al 2016)¹⁶.

Um diese drastische Erhöhung der Vorbereitungsgeschwindigkeit von Dokumenten für die Veröffentlichung oder Informationserteilung zu ermöglichen schlagen wir folgenden Ansatz vor:

- **Grundsätzliches und automatisches Veröffentlichen aller Dokumente**, die in bestimmte Klassen fallen, auf einer dafür geeigneten zentralen Website;
- jedes Dokument ist in den **Meta-Daten** zu markieren, ob es unter **Veröffentlichungspflichten** fällt und in welcher Kategorie (d.h. wo auf der Website es platziert werden muss);
- allfällige notwendige **Anonymisierungen in Dokumenten** (z.B. Schwärzen von Namen, etc.) **kann vollständig automatisiert werden**, z.B. mittels einer geeigneten Markierung von Textteilen mit Hilfe einer Markup-Language (Vertrags-/Dokument-Markup-Language bzw. VDML).

Dies bedeutet, dass manuelle Eingriffe nur dort notwendig sind, wo sich Änderungen ergeben. Beispielsweise bei höchstgerichtlicher Entscheidung, dass bestimmte Informationen, von denen man ein überwiegendes öffentliches Interesse angenommen hat, nun doch unter einen der Geheimhaltungsgründe fallen.

¹⁵<https://www.mdpi.com/2227-9709/7/3/24>(Khurshid et. al 2020)

¹⁶<https://academic.oup.com/oep/article-abstract/68/4/968/2503353?redirectedFrom=fulltext>

Reaktive Informationserteilung

Die Informationsfreiheit ermöglicht, im Gegensatz zum bisherigen Auskunftspflichtgesetz, einen wertneutralen Zugang zu Informationen. Damit bildet sie die neue Grundlage für Auskünfte im täglichen Amtsverkehr nicht nur für social Watchdogs (vgl. VwGH Ra 2017/03/0083-6) oder Unternehmen, sondern vor allem auch für alle hier lebenden Personen, die in Kontakt mit informationspflichtigen Stellen kommen. **Daher begrüßen wir ausdrücklich den unterschiedslosen (“Jedermann”), formzwanglosen, gebührenfreien und barrierefreien Zugang zu Informationen (§§ 5 & 7 IFG).** Wir merken jedoch an, dass der Begriff “jedermann” durch den geschlechtsneutralen Begriff “jede Person” ersetzt werden sollte.

Nichtsdestoweniger ist es hier wichtig, dass der Zugang nicht nur in jedem bezeichneten Umfang (etwa als direkten Zugang zu einem Dokument oder als zusammengefasste Auskunft) beantragt, sondern auch erteilt (§ 9 Abs 1 IFG) werden kann. Nur so wird Personen ohne juristische Expertise ein fairer Zugang zu staatlichem Handeln ermöglicht. **Der Zusatz in § 9 Abs 2 IFG “[...]sofern dies möglich und damit kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist” schränkt diesen fairen Zugang unverhältnismäßig ein und ist daher aus Sicht des Chaos Computer Club Wiens zu streichen.**

Dennoch eröffnen sich weitere Problemfelder beim fairen und unmittelbaren Zugang zu staatlichem Handeln. Dies zeigt z.B. der Vergleich mit der deutschen Praxis (“rugk” 2021)¹⁷. Das störendste und häufigste Problem sind dort Verzögerungen und Fristüberschreitungen bei Informationserteilungen. Besonders strenge Informationsfreiheitsgesetze sind im internationalen Vergleich mit besonders effizienter Verwaltung assoziiert (Vadlamannati et. al 2016)¹⁸.

Dieses Ziel kann mit dem vorliegenden Entwurf, mit seiner überlangen Frist von 4+4 Wochen (§ 8 IFG) und der fehlenden Möglichkeit eines Devolutionsantrags, nicht erreicht werden. **Deshalb fordern wir eine Frist von einer Woche mit einer begründeten Verlängerungsmöglichkeit um 3 Wochen und die Schaffung eines Devolutionsrechts bei verzögerter Informationserteilung.**

Ebenfalls aus “rugk” 2021¹⁹ ergibt sich die Bedeutung der Begründung einer (teilweisen) Ablehnung. **Die Begründungspflicht für (teilweise) Ablehnungen fehlt im vorliegenden Entwurf und ist aus unserer Sicht dringend zu ergänzen.** Das würde gemeinsam mit der Ombudsstelle, bei der notwendig einzurichtenden Transparenzbehörde, dem Problem der rechtlich fälschlichen (teilweisen) Ablehnung entgegen und die effektive Durchsetzung des Grundrechts auf Zugang zu Informationen (Art 22a Abs 2 B-VG) ermöglichen.

Außerdem sind internationale Vergleiche, beispielsweise durch das “Right to Information Rating”²⁰, besonders aussagekräftig, um weitere Schwächen im vorliegenden Entwurf zu erkennen (siehe Forum Informationsfreiheit 2021, S. 20)²¹.

¹⁷<https://forum.okfn.de/t/umfrage-zu-problemen-und-huerden-bei-informationsfreiheitsanfragen/1338>

¹⁸<https://doi.org/10.1093/oep/gpw008>

¹⁹<https://forum.okfn.de/t/umfrage-zu-problemen-und-huerden-bei-informationsfreiheitsanfragen/1338>

²⁰<https://www.rti-rating.org/>

²¹https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/SNME/SNME_82975/index.shtml

Informations- und Internetfreiheit

Ein im Entwurf nicht vorhandener Aspekt der Informationsfreiheit ist der Zusammenhang mit der Medien- und Internetfreiheit (vgl. Žuffová 2020²², Lindstedt et. al 2010²³ & Vadlamannati et. al 2016²⁴).

Informationsfreiheitsgesetze sind nur in der Lage die Korruption zu reduzieren und die Verwaltungseffizienz zu steigern, wenn sie mit einer starken Medien- und Internetfreiheit einhergehen.

Eine Einschränkung der Internetfreiheit bedeutet hier “obstacles to the internet access, limits on content including technical filtering and blocking of websites, self-censorship, and use of social media for civic engagement, and user rights violations online but also offline repercussions for online activities, e.g. harassment or detention.” (Žuffová 2020)²⁵. Denn nur wenn staatliche Informationen von der Öffentlichkeit empfangen und aufgearbeitet werden können ist es möglich mit Transparenz den Staat zu kontrollieren (vgl. Lindstedt et. al 2010)²⁶.

Der Chaos Computer Club Wien sieht daher **Probleme in der Effektivität dieses Gesetzes, die durch das Blockieren von Webseiten und der kommenden, vom EU-Parlament und EU-Ministerrat beschlossenen Urheberrechtsreform, mit einer Uploadfilterpflicht entstehen.**

Um die Vorteile der Informationsfreiheit zu nutzen ist es notwendig, die Einzug gehaltene Praxis der Netzsperrern (Sulzbacher 2019)²⁷ zu beenden und die Pflichten der Plattformbetreiber nach Art 17 der EU Urheberrechtsrichtlinie ((EU) 2019/790)²⁸ möglichst eng umzusetzen, um Overblocking zu vermeiden und die Meinungsfreiheit der Rechtssubjekte zu schützen!

An dieser Stelle erneuern wir außerdem unsere Forderung nach einem Grundrecht auf effektiven Internetzugang, da der internationale Vergleich überwältigend deutlich zeigt, dass nur ein fairer Internetzugang eine effektive Informationsfreiheitspolitik ermöglicht.

²²<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101480>

²³<https://doi.org/10.1177/0192512110377602>

²⁴<https://doi.org/10.1093/oep/gpw008>

²⁵<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101480>

²⁶<https://doi.org/10.1177/0192512110377602>

²⁷<https://www.derstandard.at/story/2000095144464/netzsperrern-diese-35-webseiten-sind-in-oesterreich-gesperrt>

²⁸https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2019.130.01.0092.01.DEU&toc=0J%3AL%3A2019%3A130%3ATO