



Österreichischer
Gemeindebund

An die
Datenschutzbehörde
Barichgasse 40-42
1030 Wien

Per Mail: dsb@dsb.gv.at

Wien, am 16. Juli 2024
Zl. 001-2.5/160724/HA,SP

Betreff: Stellungnahme zum Rundschreiben der Datenschutzbehörde betreffend das Informationsfreiheitsgesetz – IFG, BGBl. I Nr. 05/2024

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wie schon im Vorfeld abgeklärt, haben wir aus guten Gründen die in Ihrem Rundschreiben vom 6. Mai 2024 enthaltenen Fragestellungen nicht an alle Gemeinden ausgesandt.

Der Mehrwert wäre insofern überschaubar gewesen, als einige der aufgeworfenen Fragestellungen den Gemeinden schon spezielles Wissen, juristisches Knowhow und Erfahrungswerte abverlangt hätten.

Dennoch haben wir eine Umfrage zu praxisrelevanten Problemen auf kommunaler Ebene durchgeführt, deren Ergebnisse wir im Anschluss ausführen (siehe unten).

Zu den Fragestellungen im Rundschreiben:

- a) Welche der Ihnen zugewiesenen Themenbereiche unterliegen künftig der proaktiven Informationspflicht (z.B. Arbeit, Bevölkerung, Bildung und Forschung, Finanzen und Rechnungswesen, Geographie und Planung, Gesellschaft und Soziales, Gesundheit, Kunst und Kultur, Land- und Forstwirtschaft, Sport und Freizeit, Umwelt, Verkehr und Technik, Verwaltung und Politik, Wirtschaft und Tourismus)?**

Aufgrund der Ausnahme von Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern ist die überwiegende Mehrheit der Gemeinden von dieser Veröffentlichungspflicht (mitsamt Einspielung in das Zentrale Informationsregister (Metadaten + Verlinkung) nicht betroffen.

Sehr wohl aber sind alle Gemeindeverbände betroffen, daher wird die Veröffentlichungspflicht dennoch eine bedeutende Rolle auf kommunaler Ebene spielen – in diesem Fall freilich nur im Hinblick auf die jeweils speziellen Aufgabenbereiche (Abfallverband, Wasserverband, Gebühreneinhebungsverband etc.).

Die Themenbereiche bei Gemeinden (gleich ob unter oder über 5.000 Einwohner – Grundsatz der Einheitsgemeinde) sind sehr weit gefasst. Potenziell unterliegt das



gesamte Tätigkeitsspektrum der Gemeinde – sowohl in der Hoheitsverwaltung wie auch in der Privatwirtschaftsverwaltung – der proaktiven Veröffentlichungspflicht.

Der proaktiven Veröffentlichungspflicht werden voraussichtlich insbesondere die folgenden Themenbereiche unterliegen: Bevölkerung, Bildung, Finanzen und Rechnungswesen, Geographie und Planung, Gesellschaft und Soziales, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Verkehr, Verwaltung und Politik, Wirtschaft und Tourismus, Auftragsvergaben, Dienstrecht.

b) In welchen der von Ihnen zugewiesenen Themenbereichen gehen Sie davon aus, dass künftig (vermehrt) mit Informationsbegehren zu rechnen ist?

Gerade bei Projekten, welche einen Großteil der Bevölkerung betreffen bzw. von großer Bedeutung sind, wird davon auszugehen sein, dass die Gemeinden mit einem erhöhten Aufkommen von Informationsbegehren konfrontiert sein werden. Zu erwarten ist dies vor allem in den Themenbereichen Planung, Verkehr und Wirtschaft.

Daneben ist damit zu rechnen, dass auch vermehrt Einzelpersonen und Unternehmen Anfragen zu Themen mit Eigeninteresse stellen werden. So könnten Unternehmen versuchen über den Weg des IFG Informationen über Konkurrenten zu erlangen.

Vermehrte Fragen/Informationsbegehren wird es auch in Bezug auf die Verwaltung geben – Unterlagen zu Beschlussfassungen, Protokolle (insbesondere Gemeinderat), Gutachten.

Wichtig wäre auch das Verhältnis bzw. den Unterschied zwischen Akteneinsicht und Auskunfts-/Informationsrecht herauszuarbeiten (datenschutzrechtliche Aspekte, wenn jemand ohne Partei- oder Beteiligtenstellung Auskunft aus Akten begehrt), denn auch da wird von einer Zunahme der Anfragen/Begehren auszugehen sein.

c) Welche Problemstellungen ergeben sich für Sie hinsichtlich Punkt a) und b) im Zusammenhang mit dem IFG und dem Schutz personenbezogener Daten?

Bei der Veröffentlichung von Gutachten, Expertisen etc. ergibt sich das Problem, dass bereits zum Zeitpunkt der Beauftragung derselben feststehen muss, ob dieses Gutachten zu veröffentlichen ist.

Betreffend Datenschutz und Informationspflicht wird sich die Problematik ergeben, dass es Beschwerden geben wird, weil zu wenig veröffentlicht wird wie auch (und auch zu ein und demselben Sachverhalt), weil zu viel veröffentlicht wird (insbesondere, wenn Daten von Dritten betroffen sind). Dieses Problem wird vor allem dann aufkommen, wenn es zu Teilveröffentlichungen oder Schwärzungen kommt.

Bei Auftragsvergaben und dem nachfolgenden Vertragsschluss stellt sich die Frage, was hier in welchem Ausmaß veröffentlicht werden muss bzw. darf. Dieselbe Frage stellt sich bei Dienstverträgen. Was darf hier in welchem Ausmaß veröffentlicht werden, ohne den Datenschutz zu verletzen.



Da § 6 Abs 2 vorsieht, dass wenn die Voraussetzungen des Abs 1 nur auf einen Teil der Informationen zutreffen, nur diese der Geheimhaltung unterliegen, wird wohl eine Schwärzung der personenbezogenen Daten erfolgen müssen.

d) Welche Informationen zum Verhältnis Datenschutz und Informationsfreiheit wären für Sie nützlich?

Die wohl mit Abstand schwierigste Aufgabe des Informations-/Veröffentlichungspflichtigen (neben dem Ausloten, welche Information zu jenen „von allgemeinem Interesse“ zählen) ist es, die richtige Gewichtung und letztlich Abwägung der unterschiedlichen Interessen vorzunehmen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Datenschutz, Urheberrechte, Patentrechte bzw. geistiges Eigentum, sonstige Persönlichkeitsrechte). Wann überwiegt welches Interesse – insbesondere mit Bezug auf Datenschutz?

Und auch die Frage und Prüfung, ob und inwieweit gesetzliche Geheimhaltungsgründe einer Veröffentlichung bzw. Informationserteilung entgegenstehen, ist für Gemeinden ein schwieriges Unterfangen (!)

Einerseits soll mit dem Informationsfreiheitsgesetz die Amtsverschwiegenheit abgeschafft werden, andererseits werden in § 6 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) eine Vielzahl an Ausnahmen von der Veröffentlichung vorgesehen. Es sollte hier Klarstellungen bzw. Leitlinien geben, in denen festgelegt wird, welche Interessen in Abwägung zum Datenschutz typischerweise wie zu gewichten sind.

Dies sollte auch anhand von **einschlägigen und lebensnahen Beispielen** veranschaulicht werden (Dienstverträge, Werkverträge, Protokolle, Gutachten etc.). Muss etwa ein Dienstvertrag mit einem ausgewiesenen Entgelt von über 2.100 Euro pro Monat veröffentlicht werden, da dieser aufgrund der Regelung in § 2 Abs. 2 IFG bzw. der Auftragswertermittlung des BVergG als Information von allgemeinem Interesse gewertet wird? Nach BVergG ist bei unbefristeten Dienstleistungen der 48-fache Wert des Monatsentgelt heranzuziehen, infolgedessen die Wertgrenze von Euro 100.000 überschritten wäre.

Oder überwiegt hier das Interesse des Dienstnehmers, dass sein Vertrag nicht veröffentlicht wird?

Die Begriffsbestimmung des § 2 Abs 2 ist zu ungenau. Die demonstrative Aufzählung (Geschäftsverteilung, Geschäftsordnung etc.) ist für den Bereich der Gemeinde insofern nicht relevant, als die genannten Beispiele zumeist ohnedies veröffentlicht werden. Eher stellt sich die Frage, ob folgende Informationen „**von allgemeinem Interesse**“ sind:

- Bezüge der Bediensteten der Gemeinde
- Protokolle über die nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderates
- Protokolle über Sitzungen des Gemeindevorstandes und der Ausschüsse bzw. des Kontrollausschusses



- Angebote bei nicht ausschreibungspflichtigen Bauvorhaben
- Verwendung über Verfügungsmittel des Bürgermeisters
- Videoaufzeichnungen von Videoüberwachungen, welche die Gemeinde betreibt.

Generell wäre eine Abklärung, wie mit personenbezogenen Daten in **Protokollen des Gemeinderates** umzugehen wäre, sinnvoll. Aufgrund des Umstandes, dass Gemeinderatsprotokolle im Internet hochgeladen werden müssen und sohin auch von Suchmaschinen durchsuchbar werden, werden beispielsweise beschlossene Kaufverträge, die Eingang in die Niederschrift finden, öffentlich (siehe dazu eine Entscheidung der Datenschutzbehörde DSB-D124.1062, 2020-0.191.373). Auch wenn in diesem konkreten Fall die Veröffentlichung der Käuferdaten zulässig war, wäre eine Anleitung für eine rechtskonforme Vorgehensweise in folgenden Punkten notwendig:

- Formulierung des im Internet zu veröffentlichenden Beschlusstextes
- Protokollierung der Diskussion im Gemeinderat
- Handhabung von personenbezogenen Daten in Verträgen

Die Gemeinde hat Zugriff auf zahlreiche Register, auf welche sie aktuell nur aufgrund bestimmter gesetzlicher Bestimmungen zugreifen darf. Kann diese „datenschutzrechtliche Sperre“ durch das IFG umgangen werden, etwa wenn:

- ein Bürger (oder Medium) Auskunft über alle Einwohner verlangt, die über 60 Jahre alt sind, zwecks Einladung und Abhaltung eines Infoabends für Ältere
- ein Bürger (oder Medium) Auskunft über alle Bewohner im Ortsteil XY verlangt zwecks Befragung über die Errichtung einer Hundewiese
- ein Bürger (oder Medium) Auskunft über alle Bewohner verlangt, welche zwischen ein und drei Jahre alt sind, zwecks Erhebung des Betreuungsbedarfs einer KITA.

- e) **In welchen der von Ihnen genannten Themenbereichen ist davon auszugehen, dass auch personenbezogene Daten gemäß Art. 4 Z 1 DSGVO hinsichtlich der Punkte a) und b) zu veröffentlichen sein werden (z.B. Sachverständige, Gutachter, Parteien, Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen)? Aus welchen Gründen gehen Sie hier von der Notwendigkeit zur Veröffentlichung von welchen personenbezogenen Daten (z.B. Name, Kontaktdaten, Gesundheitsdaten) aus?**

Die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten kann in jedem der Themenbereiche vorkommen. Es wird bei der Beauftragung und bei der Gutachtenerstellung darauf Bedacht zu nehmen sein, dass personenbezogene Daten, soweit möglich, vor vorn herein vermieden werden.

Hier stellt sich auch die Frage, inwieweit solche zivilrechtlichen Vereinbarungen datenschutzrechtlich zulässig sind, wenn ein Auftragnehmer oder ein Förderwerber im Vorfeld einer Veröffentlichung „zustimmt“, da er befürchtet, den Auftrag oder die Förderung nicht zu erhalten.



Weitergehende, teils detaillierte, teils grundlegende Frage- und Problemstellungen, die an uns herangetragen wurden (nicht alle mit Bezug auf Datenschutz):

- Unterliegen Bescheide, Bescheidbegründungen und Sprüche (über Dritte) der individuellen Informationspflicht (etwa wenn jemand beim Abfallverband wissen möchte, wie hoch die Müllgebühr bei seinem Nachbar ist, da er selbst der Meinung ist, dass seine Gebühr zu hoch ist)?
- Wie ist im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft das „allgemeine Interesse“ bei der Veröffentlichungspflicht zu sehen: sind zukünftig alle Dienstleistungsverträge zu veröffentlichen (etwa Müllabfuhr), so die Wertgrenze überschritten wird (Auftragswertermittlung nach BVergG)?
- Welche Relevanz hat die Wertgrenze beim Ankauf mehrere Güter mit niedrigen Stückkosten (z.B. Ankauf 5.000 Mülltonnen zu je 30 EUR)?
- Gilt die individuelle Informationspflicht auch für Sammel- und Verwertungssysteme, die nach § 29 AWG 2002 genehmigt wurden (diese unterliegen derzeit nicht der Kontrolle des Rechnungshofes)?
- Teilweise enthalten Verträge auch Verschwiegenheitserklärungen: wie ist mit so etwas umzugehen?
- Sind auch Sitzungsprotokolle der Verbandsgremien von der Veröffentlichungspflicht umfasst? Wenn ja, in welchem Umfang sind diese zu veröffentlichen?
- Sind zukünftig Zuteilungsbescheide (Verpflichtung Anzahl Mülltonnen) und Abgabenbescheide proaktiv zu veröffentlichen?
- Völlig offen ist, wann das Informationsmetadatenregister (Zentrale Informationsregister) verfügbar sein wird, im Wege dessen die Veröffentlichungspflicht (durch Verlinkung) erfüllt werden kann/können sollte.
- Wird das Metadatenregister alle veröffentlichungspflichtigen Informationen abdecken und wird man auf diesem Weg vollumfänglich seine proaktive Informationspflicht erfüllen können (im Wege Einspielung von Metadaten)?
- Oder wird es ein zentrales Register geben, in dem nur ein Teil der (an sich zu veröffentlichenden) Informationen von allgemeinem Interesse abrufbar sein wird – etwa nur jener Teil, der bundesweit einheitlich und von Bedeutung ist?
- Sind auch anonyme Anfragen (etwa über martin123@gmx.at) zu beauskunften (§ 7 IFG sieht keine diesbezügliche Schranke vor)?
- Neben der Veröffentlichungspflicht müssen die veröffentlichten Informationen auch im Wege der Einspielung von Metadaten der jeweiligen Information (im Falle eines Kaufvertrages: Datum, Gegenstand, Kaufpreis etc.) verzeichnet und abrufbar gehalten werden – etwa im Wege einer Verlinkung:



Muss eine Verlinkung unmittelbar zur Information erfolgen oder reicht eine Verlinkung zur Homepage der Gemeinde, zu einer Cloud, zu einem Datenpool, in dem „Informationen von allgemeinem Interesse“ übersichtlich abrufbar sind?

- Alle „Informationen von allgemeinem Interesse“ sind zu veröffentlichen (Internet, Homepage, etc.), wobei eine genaue Abgrenzung, was alles darunterfällt, nicht klar ist. Dem Gesetz ist zu nehmen, dass es sich dabei um Informationen handelt, die „einen allgemeinen Personenkreis betreffen“ oder „für einen solchen relevant sind, insbesondere Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens 100.000 Euro“

Den Erläuterungen nach ist ausschlaggebend für die Qualifikation die Relevanz der Information für die Allgemeinheit, anders gewendet ihre Bedeutung für einen hinreichend großen Adressaten- bzw. Personenkreis, der von der Information betroffen oder für den die Information relevant ist.

Weiters heißt es in den Erläuterungen: „Die allgemein interessierenden Informationen sind nicht abschließend aufgezählt (arg. „insbesondere“). Unter die Veröffentlichungspflicht fallen jedenfalls solche Studien, Gutachten und Stellungnahmen, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden, und von diesen abgeschlossene Verträge mit dem gesetzlich festgelegten Schwellenwert oder sonstige Verträge von öffentlichem Interesse.“

Was ist die Allgemeinheit in Bezug auf Informationen einer Gemeinde? Was bedeutet „hinreichend großer Adressaten- oder Personenkreis“?

Muss die Information für die ganze örtliche Bevölkerung, oder nur einen Teil davon relevant sein, oder über die Gemeindegrenzen hinweg von Relevanz sein?

Welche „sonstigen Verträge von öffentlichem Interesse“ fallen darunter? Bedeutet „allgemein“ nunmehr „öffentlich“?

- Gemäß den Gemeindeordnungen sind die Gemeinden verpflichtet ihre Voranschläge und Rechnungsabschlüsse samt aller Beilagen (auch die wesentlichen Kennzahlen kommunaler Beteiligungen) im Internet zu veröffentlichen - dies erfolgt zumeist auf der eigenen Homepage; viele Gemeinden nutzen zusätzlich die Upload-Möglichkeit ihrer Gebarungsdaten auf offenerhaushalt.at.

Die Detaildaten (Bilanzen, GuV etc.) der Beteiligungen der Gemeinden sind wiederum gemäß Gebarungsstatistik-VO 2014 (§ 4 Z4) jährlich an Statistik Austria zu melden.

Sind der Voranschlag und der Rechnungsabschluss „Informationen von allgemeinem Interesse“ und daher im Sinne des IFG proaktiv zu veröffentlichen und die Meta-Daten dieser Information in das Informationsregister einzumelden?

Welche Metadaten wären das am Beispiel eines Rechnungsabschlusses?



- Laut Erläuterungen müssen die Informationen vorhanden und verfügbar sein, zudem müssen Infos weder erhoben, recherchiert, gesondert aufbereitet oder erläutert werden. Im Falle einer Anfrage von Kindergartenpersonalkosten einer Gemeinde in einem Jahr, die der Gemeinde als Information so nicht vorliegt:

Muss die Gemeinde spezielle Informationen aus teils 100te Seiten langen Rechnungsabschlüssen erteilen oder reicht ein Verweis auf den veröffentlichten Rechnungsabschluss, in der die erfragte Information enthalten bzw. ableitbar ist?

Ist die Gemeinde zwecks Informationserteilung verpflichtet, im Wege einer Auswertung des Rechnungsabschlusses mitsamt den Detaildaten die Information zu erheben?

Wie sieht es aus mit ausstehenden Gebühren, Schulden, Forderungen, die allesamt nur im Wege einer Auswertung der Rechnungsabschlüsse recherchierbar sind?

- Wenn bestimmte Zahlen und Summen abgefragt werden (so etwa, wie viele Aufträge wurden an ein bestimmtes Unternehmen in den letzten zehn Jahren vergeben):

Muss diese Frage beantwortet werden, wenn diese Information (Übersicht Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum) nicht vorhanden ist?

Müssen Recherchen angestellt werden, wenn zwar die Informationen (in verstaubten Akten), nicht aber eine Aufstellung vorhanden ist?

- Förderungen werden im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung vergeben – auch auf Grundlage von Förderverträgen. Die Transparenzdatenbank auf Grundlage des gleichnamigen Gesetzes sieht die Einmeldung der Förderungen durch Bund und Länder (aber auch – nicht verbindlich Gemeinden) vor. Sie dient Behörde und Einrichtungen aber auch dem jeweils Betroffenen, Einsicht zu nehmen in die Förderungen, die gewährt wurden.

Wie ist mit Blick auf das IFG und der Informationspflicht bei Fördervergaben umzugehen?

Ist aus der Tatsache, dass die Transparenzdatenbank für Dritte keinen Zugang zu personenbezogenen (Förder-)Daten gewährt, der Schluss zu ziehen, dass Förderdaten mit Personenbezug keine Informationen von allgemeinem Interesse sind bzw. das Interesse des Förderwerbers an einer Geheimhaltung höher zu werten ist als das Interesse der Öffentlichkeit?

Oder ist zu differenzieren um welche Förderungen es sich handelt (Förderung für ein E-Bike ohne sensible Daten versus Förderung für einen Rollstuhl mit sensiblen Daten)?

Sind Förderdaten (Förderrichtlinien, Förderschienen, Förderstrategien etc.) Informationen von allgemeinem Interesse und daher zu veröffentlichen?



- In einem Gutachten, Stellungnahme oder in einem Vertrag ist eine Verschwiegenheitspflicht verankert, bei deren Verstoß eine Vertragsstrafe auslöst wird:

Muss die Information im Falle eines Begehrens erteilt bzw. diese Information gar veröffentlicht werden?

Handelt es sich bei einer derartigen Klausel in einem Vertrag um einen zulässigen Geheimhaltungsgrund?

- Nach § 9 Abs. 2 ist die Information teilweise zu erteilen, wenn nur ein Teil der Geheimhaltung unterliegt, die Information teilbar ist und damit kein „unverhältnismäßiger Aufwand“ verbunden ist.

Auch in anderen Bestimmungen, so etwa § 4 Abs. 3 (Form der Informationsveröffentlichung), § 20 Abs. 3 (Veröffentlichungspflicht von Informationen vor Inkrafttreten) ist von „unverhältnismäßigem Aufwand“ die Rede.

Gemäß § 9 Abs. 3 ist die Information nicht zu erteilen, wenn der Antrag auf Information offenbar „missbräuchlich“ erfolgt oder wenn bzw. soweit die Erteilung der Information die sonstige Tätigkeit des Organs wesentlich und unverhältnismäßig beeinträchtigen würde.

Nachdem in den Erläuterungen nur angeführt wird, wann ein Missbrauch oder ein unverhältnismäßiger Aufwand nicht vorliegt: Wann liegt ein Missbrauch vor, wann und unter welchen Umständen liegt ein unverhältnismäßiger Aufwand vor und wann liegt ein derartiger Aufwand nicht vor?

Liegt ein unverhältnismäßiger Aufwand vor, wenn der informationspflichtigen Stelle ein Fragenkatalog übermittelt wird, im Wege dessen eine Unzahl an Informationen abgefragt werden?

Wie bemisst sich der Aufwand – subjektiv (es gibt nur zwei Gemeindemitarbeiter) oder objektiv (was und wieviel wird erfragt)?

- Alle „Informationen von allgemeinem Interesse“ sind barrierefrei zu veröffentlichen (Internet, Homepage, etc.), wobei eine genaue Abgrenzung, was alles darunterfällt, nicht klar ist. Beispielhaft werden angeführt: Studien, Gutachten, Stellungnahmen, Verträge mit einem Wert von mindestens 100.000 Euro oder sonstige „Verträge von öffentlichem Interesse“.

Wie der „Gegenstandswert“ konkret zu ermitteln? Handelt es sich hier um Brutto- oder Nettobeträge?

Wie ist der Wert etwa bei Mischverträgen, Kreditverträgen, Tauschverträgen, Miet- oder Pachtverträgen zu berechnen bzw. wenn es sich nicht um ausschreibungspflichtige Angelegenheiten handelt und sich die Wertermittlungsregelungen des BVergG nicht analog anwenden lassen?



Österreichischer
Gemeindebund

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Dr. Walter Leiss
Generalsekretär

Bgm. DI Johannes Pressl
Präsident