



Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

Ludwig Boltzmann Institut
für Menschenrechte
Forschungsverein

BIM POSITION NR.2

Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse und das Recht auf Zugang zu Informationen

9. Mai 2014



Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) hat im parlamentarischen Begutachtungsverfahren zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse sowie des Rechts auf Zugang zu Informationen geändert wird, eine Stellungnahme abgegeben, die im Wesentlichen folgende Aussagen umfasst:

Der Entwurf, mit dem das bestehende Auskunftsrecht gegenüber dem Staat verbessert werden und das Amtsgeheimnis eingeschränkt werden soll, schlägt lediglich eine Novellierung des Bundes-Verfassungsgesetzes vor und lässt nähere bundes- und landesgesetzliche Regelungen vermissen. Ohne diese ist aber eine seriöse und verlässliche Beurteilung der Ausgestaltung und Auswirkungen der vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht möglich.

Der Entwurf verzichtet auf eine Definition, was unter „Informationen von allgemeinem Interesse“ zu verstehen ist, auf deren Mitteilung ein Rechtsanspruch besteht und zu denen Bund und Länder verpflichtet werden. Die Informationspolitik von Bund und Ländern ist geradezu traditionell vielfach unzureichend, unvollständig und/oder widersprüchlich, oftmals stehen Eigeninteressen der politischen Parteien einer transparenten Informationspolitik gegenüber der Bevölkerung im Wege. Da aber jede Regierung im Interesse der gesamten Bevölkerung eines Landes – von der „alle Macht im Staate“ ausgeht – zu agieren hat und dieser gegenüber verantwortlich und verpflichtet ist, müssen Informationen, an denen ein allgemeines Interesse besteht, bestehen könnte oder geltend gemacht wird, mit einem Höchstmaß an Transparenz öffentlich gemacht werden. Dazu ist es erforderlich, Sachbereiche und Themen in weitgefasster Art zu benennen, an denen ein allgemeines Interesse bestehen kann.

Der Entwurf übersieht in eklatanter Weise, dass eine moderne Demokratie angesichts von Globalisierung und Digitalisierung des öffentlichen Lebens nicht mehr nur mit der klassischen Gewalten-Trias Gesetzgebung-Verwaltung-Gerichtbarkeit das Auslangen finden kann, sondern die klassischen, Öffentlichkeit an wichtigen Ereignissen und Informationen herstellenden, Medien und die über soziale Medien organisierte Zivilgesellschaft wesentliche Elemente demokratischer „checks & balances“ geworden sind, die im Interesse der Bevölkerung auf umfassende Informationen angewiesen sind und auf diese auch einen Anspruch haben.

Das im Entwurf eingeräumte Recht auf Zugang zu Informationen kann zwar ohne Vorliegen eines persönlichen Interesses geltend gemacht werden. Es kann allerdings auch aufgrund einer Vielzahl von Gründen beschränkt werden, die „im öffentlichen Interesse“ liegen. Es verstört geradezu, dass nach dem Text des Entwurfs nicht abgewogen werden muss, ob nicht die Interessen der

Bundes- und landesgesetzliche Regelungen fehlen

Was bedeutet „allgemeines Interesse“?

Informationszugang für Zivilgesellschaft

Bevölkerung diese öffentlichen Interessen überwiegen und daher zu veröffentlichen sind. Es ist – auch im Hinblick auf aktuelle Ereignisse der jüngsten Vergangenheit – ja denkbar, dass die Offenlegung bestimmter Daten über die Hypo Alpe Adria oder den Kauf der Eurofighter in einem solch hohen Maß im Allgemeininteresse der Bevölkerung liegt (etwa wegen der Verschwendung von Steuergeldern oder gar wegen Korruption), dass jedes entgegenstehende, allenfalls auch „öffentliche“ Interesse an einer Nichtveröffentlichung zurückzutreten hat

Wieso nach den Vorstellungen des Entwurfs gesetzliche berufliche Vertretungen nur gegenüber ihren Angehörigen zur Information verpflichtet sein sollen, entbehrt einer sachlichen Differenzierung: Sehr wohl kann es auch – gerade aufgrund des hohen Einflusses der Sozialpartnerschaft in Österreich – im Allgemeininteresse liegen, wie und mit welchen Argumenten sich etwa die Ärztekammer in Tarifverhandlungen mit Sozialversicherungsanstalten positioniert oder mit welchen Vorschlägen und Dokumenten sich die Wirtschaftskammer oder die Arbeiterkammer in Verhandlungen zur Budgetsanierung, Steuerentlastung oder Ankurbelung der Konjunktur einbringt.

Abzulehnen ist auch die „Föderalisierung“ der Informationsverpflichtung und des Rechts auf Information. In einer Zeit, in der ein überbordender, überholter, überteuerter, sich dem Wohl des Gesamtstaats und seiner Bevölkerung aus partikularen politischen Interessen entgegenstimmender Föderalismus zur Disposition steht, wäre es anachronistisch und gleichheitsrechtlich in höchstem Maße bedenklich, den Ländern die Möglichkeit zu Ausführungsgesetzen zu geben. Es wird daher für eine bundesweit einheitliche Regelung des Informationsrechts eingetreten, die aus kompetenzrechtlicher Sicht leicht durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung geschaffen werden kann.

Bundesweit einheitliche Regelung

Österreich schneidet im weltweiten Ranking, was die rechtliche Qualität des Zugangs zu Information anbelangt, sehr schlecht ab. Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Situation nicht maßgebend verbessert. Das liegt auch an der Form des vorgesehenen Rechtsschutzes. Nach den Vorstellungen des Entwurfs soll der Antrag auf Zugang zu Information an diejenigen Behörden und Institutionen gerichtet werden, die über die begehrten Informationen verfügen und diese bisher nicht veröffentlicht haben. Es liegt daher auf der Hand, dass die Erfolgsaussichten derartiger Anträge, insbesondere wenn es sich um brisante Informationen handelt, höchst bescheiden sein werden.

Die gegen ablehnende Bescheide zur Verfügung stehenden Rechtsmittel werden wohl an die neu eingerichteten Landesverwaltungsgerichtshöfe und in der Folge an den Verwaltungsgerichtshof und/oder Verfassungsgerichtshof zu richten sein, die in einem Aktenverfahren entscheiden, Dieser Rechtsschutz

Einrichtung einer „Informationsfreiheits- behörde“

wird als nicht ausreichend wirksam eingeschätzt. Was es angesichts eines völlig ungleichgewichtigen prozessualen Machtverhältnisses – öffentliche Behörden und Institutionen versus Bürger und Bürgerinnen – braucht, ist eine mit allen Kriterien der Unabhängigkeit versehene, neutrale Stelle mit umfassenden Kontroll- und Untersuchungsrechten, die von all denjenigen angerufen werden kann, deren Ersuchen von einer zur Erteilung von Informationen verpflichteten Behörde oder Institution abgelehnt oder mit der Begründung zurückgewiesen wird, dass keine das Informationsersuchen betreffenden Dokumente vorlägen. Diese unabhängige Stelle sollte das uneingeschränkte, „investigative“ Recht auf Zugang zu Behörden und Institutionen sowie auf Einsichtnahme in alle dort befindlichen Dokumente und Unterlagen erhalten sowie über die Kompetenz verfügen, rechtsverbindliche Entscheidungen darüber zu treffen, ob und allenfalls in welchem Umfang eine Information zu erteilen ist oder nicht. Einer rechtsverbindlichen Entscheidung vorgeschaltet werden könnte eine Vermittlungs- und Streitschlichtungsfunktion dieser Behörde. Dabei hat diese alle in Widerstreit stehenden öffentlichen, allgemeinen und individuellen Interessen gegeneinander abzuwägen. Diese Vorgehensweise bewirkt, dass alle Fakten auf den Tisch kommen und faire, transparente und die zur Disposition stehenden Interessen ausbalancierende Lösungen oder eben auch Entscheidungen getroffen werden können, die maßgebend zur Qualitätssteigerung von Politik und Verwaltung beitragen.

Gegen Entscheidungen dieser Behörde sollte allen Parteien des Verfahrens (also auch den betroffenen Behörden und Institutionen) das Recht auf Anrufung des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofes zustehen. Diese Behörde, die „Informationsfreiheitsbehörde“ genannt werden könnte, wäre kollegial zu besetzen und mit dem nötigen hoch qualifizierten Personal auszustatten. An die Einrichtung von Außenstellen in den Ländern könnte gedacht werden.

Um einer schwer zu bewältigenden Flut an Anträgen entgegenzuwirken, die sich auch auf die Dauer der Verfahren negativ auswirken würde, könnte überlegt werden, bei Anträgen von Einzelpersonen das Vorliegen einer persönlichen Betroffenheit oder eines persönlichen Interesses als Antragsvoraussetzung zu verlangen. Darüber hinaus müsste aber in diesem Fall nicht-staatlichen Organisationen das voraussetzungslose Recht eröffnet werden, zur Verfolgung von Interessen der Allgemeinheit Informationen einzuholen und zu veröffentlichen, wodurch Anträge gebündelt werden könnten.

Die BIM-Position wurde verfasst von *Hannes Tretter*, ao. Univ.Prof. für Grund- und Menschenrechte an der Universität Wien und Co-Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM). Sie beruht auf der am 7.5.2014 abgegebenen Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse sowie des Rechts auf Zugang zu Informationen geändert wird.

© **Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte**

A: Freyung 6 (Schottenhof), Hof 1, Stiege II, 1010 Vienna, Austria

T: +43 (0) 1 42 77 274 20, F: + 43 (0) 1 4277 27429. E: bim.office@univie.ac.at, W: <http://bim.lbg.ac.at>

Fotos Titelblatt: Steffi Dittrich

Wien, Mai 2014