

Stellungnahme des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM)
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

1. Zu Art 22a B-VG

1.1. Der Entwurf schlägt lediglich eine Novellierung des Bundes-Verfassungsgesetzes vor und lässt die in Abs 4 erwähnten näheren bundes- und landesgesetzlichen Regelungen vermissen. Ohne diese ist aber eine seriöse und verlässliche Beurteilung der Ausgestaltung und Auswirkungen der vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht möglich.

1.2. Art 22a Abs 1 verzichtet auf eine Definition, was unter „Informationen von allgemeinem Interesse“ zu verstehen ist. Die demonstrative Anführung „allgemeiner Weisungen, Statistiken, Gutachten und Studien, die von diesen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden“, stellt ausschließlich auf formale Kriterien ab und lässt überdies außer Acht, dass auch individuelle Weisungen, Protokolle, Budgets und Budgetentwürfe, Finanzberichte Steuerpläne, Verträge von und mit Unternehmen usw. im öffentlichen Interesse liegen können. 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-Gerichtsbarkeit 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.

1.3. Art 22a Abs 2 wiederum räumt ein individuelles Recht auf Zugang zu Informationen ein, ohne dass ein persönliches Interesse geltend gemacht werden muss. Dieser Informationsanspruch kann allerdings aufgrund einer Vielzahl von Gründen beschränkt werden, nämlich aus „außen- und integrationspolitischen Gründen, im Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, zur Vorbereitung einer Entscheidung, im wirtschaftlichen oder finanziellen Inte-

resse einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen [...] oder zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen“. Abgesehen davon, dass zB völlig unklar bleibt, welche zwingenden „integrationspolitischen“ Gründe oder „wirtschaftlichen oder finanziellen“ Interessen einer Gebietskörperschaft es geben und allenfalls rechtfertigen könnten, dass einer Bevölkerung Informationen darüber vorenthalten werden, verstört geradezu, dass im Text des Entwurfes mit keinem Wort diesen Interessen nicht nur die Interessen der Person gegenübergestellt werden, die solche Informationen begehrt, sondern auch darauf abgestellt wird, ob diese Informationen nicht auch im allgemeinen Interesse der gesamten Bevölkerung gelegen sind oder sein könnten. Was diesem Entwurf wesentlich fehlt, ist die Anordnung eines „public interest test“, einer Bestimmung, mit der die Abwägung „öffentlicher“ (d.h. offenbar staatlicher) Interessen (der Gebietskörperschaften) mit den Interessen der Allgemeinheit, der Menschen/der Bevölkerung, vorgeschrieben wird. Es ist – auch im Hinblick auf aktuelle Ereignisse der jüngsten Vergangenheit – zB 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

1.4. Wenn gemäß Art 22a Abs 2 das Recht auf Zugang zu Informationen verweigert werden darf, „soweit deren Geheimhaltung“ aus den in diesem Absatz genannten Gründen zwingend ist, sei auf die ständige Rechtsprechung des EGMR zu zahlreichen Rechten der Europäischen Menschenrechtskonvention verwiesen, wonach Beschränkungen dieser Rechte nur solange aufrechterhalten werden dürfen, als sie zur Erreichung eines legitimen Interesses notwendig sind. Daher wird empfohlen dem Wort „soweit“ die Worte „und solange“ folgen zu lassen.

1.5. Wieso im selben Absatz des Art 22a 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.

1.6. Abzulehnen ist die „Föderalisierung“ der Informationsverpflichtung und des Rechts auf Information in Art 22a Abs 4. 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.

2. Zum Rechtsschutz

2.1. 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. Dies liegt nicht nur an den bisher vorgetragenen Kritikpunkten, sondern 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.

2.2. 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. Diese entscheiden in einem Aktenverfahren, wenn auch möglicherweise unter Anberaumung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung. Dieser Rechtsschutz wird – im Sinne des Art 13 EMRK – als nicht ausreichend wirksam eingeschätzt, um dem Konventionsrecht auf Information Genüge zu tun, das entweder aus der passiven Informationsfreiheit des Art 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aus materiellen Konventionsrechten zur Sicherstellung eines „effektiven, und nicht illusorischen“ Rechtsschutzes abgeleitet wird (siehe zB das auf Art 8 EMRK gestützte Urteil des EGMR im Fall *Guerra gegen Italien*, in dem es um fehlende Informationen über Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Industrie-Emissionen ging).

2.3. Was es angesichts eines völlig ungleichgewichtigen prozessualen Machtverhältnisses – öffentliche Behörden und Institutionen versus Bürger und Bürgerinnen – in diesem Fall 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. Die angerufene 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 der einzurichtenden Stelle. Dabei hat diese Stelle 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.

2.4. Gegen Entscheidungen der Stelle sollte allen Parteien des Verfahrens (also auch den betroffenen Behörden und Institutionen) das Recht auf Anrufung des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofes zustehen. Dies unter Ausklammerung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, einerseits, um die Verfahren nicht in die Länge zu ziehen, und andererseits, weil es sich bereits um eine unabhängige Institution handelt, deren Entscheidungen nur mehr der Überprüfung der öffentlich-rechtlichen Höchstgerichtsbarkeit unterzogen werden müssen.

2.5. Wie immer diese Stelle auch bezeichnet wird (sie könnte etwa „Informationsfreiheitsbehörde“ genannt werden), so wäre sie 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 allenfalls 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. Von höheren Gebühren als Maßnahme gegen eine zu starke Belastung der Stelle, ist abzusehen, da dies den Zugang zum Recht erschweren würde.

2.6. Bei der Einführung einer „Informationsfreiheitsbehörde“ (die auch von der weltweit wichtigsten NGO in diesem Bereich, „Article 19“, präferiert wird) könnte Anleihe genommen werden in der slowenischen Rechtsordnung, die im weltweiten Vergleich über das Vorzeigemodell eines umfassenden und effektiven Rechts auf Zugang zu Information und Transparenz verfügt, das wiederum auf dem französischen Modell CADA und der Praxis von Commonwealth Staaten aufbaut. Slowenien hat das Amt eines unabhängigen „Information Commissioner“ geschaffen, das volle Sachverhaltsfeststellungs- und Untersuchungskompetenz hat, dessen Entscheidungen rechtlich bindend sind und nur über den gerichtlichen Klageweg angefochten werden können. Der Vorteil dieses Systems ist eine schnelle und kostengünstige Entscheidung über den Zugang zu der begehrten Information. In den meisten Fällen wird die Mehrzahl der Beschwerden über den Information Commissioner gelöst, ohne dass Gerichte in Anspruch genommen werden müssen. So wurden in Slowenien im Jahre 2013 lediglich in 27 von 256 Fällen Gerichtsverfahren gegen die Entscheidungen des Commissioner geführt, also nur in 10,5% der anhängig gemachten Fälle. Dies zeigt die hohe Akzeptanz der Entscheidungsgewalt des Commissioner in der Verwaltung und der Bevölkerung, über dessen Tätigkeit zudem bereits einige Fälle von Korruption aufgedeckt werden konnten.

Wien, 7. Mai 2014

Für das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM):



ao. Univ.Prof. Dr. Hannes Tretter, Co-Leiter des Instituts