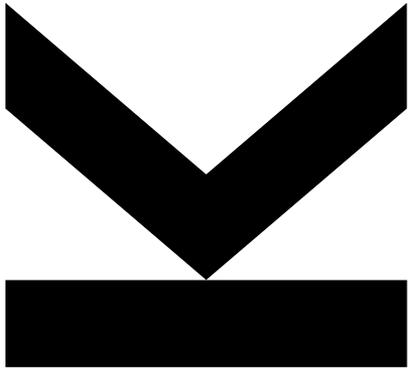


JYU

**Institut für Staatsrecht
und Politische
Wissenschaften**

Anforderungen an einen kohärenten Informationsrechtsrahmen für die öffentliche Verwaltung



Claudia Fuchs

Transparenz, Publikationspflichten und Informationszugang in der öffentlichen Verwaltung

30./31. März 2023

Ausgangspunkt

- „Anforderungen an einen kohärenten Informationsrechtsrahmen...
 - Es dürfte ihn also noch nicht geben?
 - Was könnte ihn ausmachen?
- ... für die öffentliche Verwaltung“
 - Fokus auf „natürlichen“ Verpflichtungsadressaten jeglichen Modells eines allgemeinen Informationszugangs
- Anstelle einer Zusammenfassung des Symposiums: 6 Beobachtungen

Vorbemerkung 1: Informationsverwaltungsrecht?

- Begrifflicher Fokus auf das informationelle Verhältnis Verwaltung ↔ Bürger*innen
- Informationsverwaltungsrecht als Recht der Informationsbeziehungen der Verwaltung zu Bürger*innen
 - Informationsdistribution iSv „(Verwaltungs-)Wissensdistribution“ in und über Rechtsverhältnisse
 - Objektive Pflichten der Verwaltung
 - Subjektive Rechte der Bürger*innen

Vorbemerkung 2: Kohärenz?

- „Suche nach Kohärenz“ meint Suche nach innerem Zusammenhang (Zusammenhalt) der bestehenden Rechtsgrundlagen
 - Das muss nicht notwendig mit Uniformität der Regelungen korrespondieren.
 - Funktionelle Verschiedenheit der Rechtsinstrumente steht pauschaler Regelungsschablone entgegen
- Welche Perspektiven eröffnen sich auf den bestehenden Rechtsrahmen unter Kohärenzgesichtspunkten?
- Welche Bauelemente können einen kohärenten Informationsrechtsrahmen konstituieren?

Beobachtung #1

- Der bestehende Rechtsrahmen des Informationsverwaltungsrechts ist unübersichtlich und überkonstitutionalisiert.
 - Unübersichtlichkeit im Besonderen (materienspezifischen) Informationsverwaltungsrecht
 - Sektorbezogene Bereichsdogmatik ohne übergreifende „Kommunikation“ der Rechtsgebiete
 - Wechselseitige Lerneffekte stellen sich kaum ein
 - Überkonstitutionalisierung im Allgemeinen (horizontalen) Informationsverwaltungsrecht
 - „Wer“ und „Was“ und „Wie viel“ der Informationspflicht verlangt oft direkte Verfassungsauslegung
 - Verfassungs-/grundrechtliche Vorgaben legen sich mehr und mehr über einfachgesetzliche Regelungen, teils fehlen solche überhaupt
 - Tempomacher: EGMR, VfGH, VwGH („Richterrecht“ – *Wieser*)

Beobachtung #2

- Darüber, wer die „Verwaltung“ ist, an die sich das Transparenzanliegen richtet, besteht nicht immer Klarheit.
 - Verpflichtetenwirrwarr
 - Kombinationen aus organisatorischem und funktionellem Verständnis der verpflichteten Organe mit einhergehenden Abgrenzungsproblematiken
 - Einbeziehung auch von „echten“ Privaten nach teils Kontrollkriterien, teils inhaltlichen Kriterien (Aufgabenwahrnehmung)
 - Kreis der grundrechtlich aus Art 10 EMRK Verpflichteten bestimmt sich auch danach, welche Information begehrt wird und ob deren Offenlegung im öffentlichen Interesse notwendig sein kann

Beobachtung #3

- Die Gegenstände der Informationspflicht liegen zueinander quer.
 - Veröffentlichungspflichten
 - Teils sujethafter Ansatz (zB Art 20 Abs 5 B-VG: „Studien, Gutachten, Umfragen“), teils interessebezogener Ansatz (zB Art 22a Abs 1 B-VG-„neu“: „Informationen von allgemeinem Interesse“), teils inhaltsbezogener Ansatz (zB Umweltinformationen), teils umstandsbezogener Ansatz (zB Medienkooperationen), teils handlungs(form)orientierter Ansatz (zB Regulierungsbescheide, Warnungen)...
 - Informationszugangsrechte
 - Teils vollinklusive Ansatz (alle Angelegenheiten bzw alle Informationen des Wirkungsbereichs), teils interessebezogener Ansatz (zB Art 10 EMRK: „Informationen im öffentlichen Interesse“), teils inhaltsbezogener Ansatz (zB Umweltinformationen)...

Beobachtung #4

- Die Form der Informationsdistribution wird mehr und mehr zum Gestaltwandler.
 - Veröffentlichungspflichten können bloße Registereintragungen iSv Berichtswesen (zB Medienkooperationen) ebenso sein wie echter Dokumentenzugang (zB Art 20 Abs 5 B-VG, UIG), manchmal auch beides zugleich
 - Informationszugangsrechte können auf Auskünfte über Verwaltungswissen (zB AuskunftspflichtG) ebenso gerichtet sein wie auf echten Dokumentenzugang (zB IFG-„neu“), manchmal sind sie, je nach Informationsinteresse, auch bald das eine, bald das andere (zB Art 10 EMRK iSd VwGH-Rsp – social watchdogs)

Beobachtung #5.1

- Die Instrumente der Informationsdistribution offenbaren einen Funktionenmix.
 - Publikationspflichten als „Publikumsinformation“: aktive staatliche Informationspflicht gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit
 - Die damit verbundenen Paradigmen variieren:
 - demokratiepolitische Relevanz (zB Art 20 Abs 5 B-VG, Medienkooperation)
 - Veröffentlichung kann aber auch Steuerungsinstrument der Verwaltung sein (zB Gefahrenabwehr, Wettbewerbsschutz, Open Data)
 - oder Effizienzsicherung im Auge haben (zB Transparenzdatenbank)

Beobachtung #5.2

- Die Instrumente der Informationsdistribution offenbaren einen Funktionenmix.
 - Informationszugangsrechte als „reaktive“ staatliche Informationstätigkeit: antragsgebunden → Informationsanspruch jedes*r Einzelnen als eigenständiges subjektives Recht
 - Die damit verbundenen Paradigmen variieren:
 - Kontrollrechte aller Bürger*innen gegenüber der Verwaltung: demokratische Legitimations- und Kontrollzusammenhänge im Fokus (zB AuskunftspflichtG)
 - (Grund-)Recht auf Zugang zu Informationen (Art 10 EMRK): spezifisches Freiheitsrecht, Privileg und besondere Rolle der watchdogs als Informations-Ver-Mittler für die öffentliche Debatte → Maßgeblichkeit des Zugangs zu Informationen für Meinungsäußerungsfreiheit im Fokus

Beobachtung #6

- Im Informationszugangrecht herrscht Verfahrensrechtsarmut.
 - Ob das AVG für Informationserteilungsverfahren (nicht: Informationsverweigerungsverfahren – dieses zielt auf Bescheiderlassung) vor Verwaltungsorganen zur Anwendung gelangt, ist letztthin unklar. Bestehendes Sonderverfahrensrecht (zB AuskunftspflichtG, UIG, IFG-„neu“) klammert insbesondere Frage der Rechtsstellung betroffener Dritter (Geheimhaltungsinteressen) weitestgehend aus.
 - Für Verfahren bei informationsverpflichteten Privaten ohne behördliche Befugnisse (zB staatlich kontrollierte öffentliche Unternehmen) findet das AVG keine Anwendung. Angesichts der staatlichen Überbindung der Durchführung komplexer (grundrechtlicher) Interessenabwägungen mit entsprechendem „Haftungsrisiko“ bei „zu viel“ Informationsherausgabe fällt die nur rudimentäre sonderverfahrensrechtliche Ausgestaltung dieser Abwägungsvorgänge erschwerend ins Gewicht.

Wie weiter?

- Das „Mischungsverhältnis“ zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit ist ein Zutateneintopf.
- Welche Mixtur verspricht das IFG-„neu“?
 - Anstelle einer Antwort: zwei Fragen
 - Verpflichtungsfragen
 - Funktionsfragen

Verpflichtungsfragen - Verpflichtetenkreis

- Könnte es sinnvoll sein, nicht staatliche Stellen wie zB Öffentliche Unternehmen zwar einer objektiven Veröffentlichungspflicht (Informationen von spezifischem öffentlichem Interesse) zu unterstellen, sie nicht aber zu Grundrechtsverpflichteten (Informationszugangrecht) zu machen?
 - Handelt es sich hier wirklich um Verwaltungswissen?
 - Private unterliegen grundsätzlich anderen Voraussetzungen der Wissensgenerierung und der Wissensbestandssicherung als der (insofern rechtlich spezifisch determinierte) staatliche Verwaltungsapparat.
 - „Gleichsetzungsmodell“ erscheint auch angesichts potentieller Haftungsproblematik „schief“.

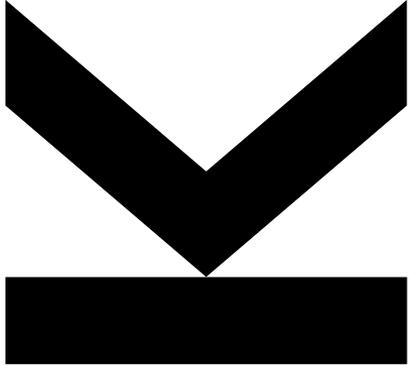
Funktionsfragen

- Was „will“ das Informationsgrundrecht in Art 22a B-VG-„neu“?
 - „Aufwertung“ der Auskunftspflicht zum verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Dokumentenzugang? → Ist den an bloßer Auskunft über bestimmte Amtsvorgänge interessierten Bürger*innen damit wirklich notwendig gedient? → Flexibilität statt Rigidität kann im Ergebnis zu mehr Transparenz führen (Anbieten einer anderen Form als der begehrten, zB informelle/mündliche Auskünfte).
 - „Erweiterung“ der EGMR-Rsp zu Art 10 EMRK zum Jedermannsrecht für alle Informationen? → Trifft die Verwaltung dann eine inhaltliche Informationsverantwortung iSv „Richtigkeitsgewähr“ (*Augsberg*)? Oder geht es „nur“ um Herausgabe der Information (unaufbereitet, ungeprüft) „so wie sie ist“?
Vernachlässigung der Unterschiede zwischen Bürger*innen und watchdogs (insb Journalist*innen)?

Fazit

- Kohärenter Informationsrechtsrahmen für die öffentliche Verwaltung verlangt dem Gesetzgeber ab, seiner Verantwortung für die Herstellung eines fairen Ausgleichs („praktische Konkordanz“) zwischen Transparenz und Vertraulichkeit nachzukommen.
 - Materiell: einfachgesetzliche Konkretisierung verfassungsrechtlich vorgezeichneter Abwägungsparameter, Abwägungsgewichtungen – zB könnte bei Geltendmachung rechtlicher Interessen an der Informationserteilung (nicht „rein aus Neugier“) ein allenfalls bestehendes öffentliches Geheimhaltungsinteresse zurücktreten...
 - Prozedural: Es braucht ein rechtsstaatlich belastbares, prozedurales Gesamtarrangement für die notwendige Durchführung von Abwägungsvorgängen, die dem Informationszugangsbedürfnis ebenso Rechnung tragen wie legitimen (grundrechtlich geschützten) Vertraulichkeitsanforderungen.

**Herzlichen Dank für die
Aufmerksamkeit.**



claudia.fuchs@jku.at