



Veröffentlichungspflichten im Modellvergleich

Thomas Müller

Übersicht

- I. Begriff und Abgrenzung der Veröffentlichungspflicht
- II. Veröffentlichungspflichten im Verfassungs- und Unionsrecht
- III. Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsrecht, gleichzeitig der Versuch einer Modellierung
- IV. Ansprüche auf Veröffentlichung?
- V. Grenzen der Veröffentlichungspflichten
- VI. Zusammenfassung

I. Begriff und Abgrenzung der Veröffentlichungspflicht

- » Unter Veröffentlichungspflicht ist das objektiv-rechtliche (gegebenenfalls zusätzlich subjektiv-rechtliche bewehrte) Gebot an die Verwaltung zu verstehen, bestimmte staatliche Informationen (Verwaltungswissen) für einen generellen oder nach Gattungsmerkmalen bestimmten Adressatenkreis aktiv zu publizieren.
- » Pflicht und Ermessen
- » Abgrenzung zu Auskunftspflicht/Akteneinsichtsrecht
 - VwGH 26.3.2021: „Für die Annahme, dass mit einem Gesetz zur Förderung der Transparenz (hier: Med-KF-TG) gleichzeitig das Recht auf Erteilung einer Auskunft eingeschränkt werden soll, fehlt jeder Anhaltspunkt.“
- » Abgrenzung zu Veröffentlichungspflichten für Private
 - Beispiele:
 - VO (EU) 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor
 - Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-G

II. Veröffentlichungspflichten im Verfassungs- und Unionsrecht

- » Kein „Öffentlichkeitsprinzip“ im österr Verfassungsrecht
- » Sonderbestimmungen (beispielsweise):
 - **Art 20 Abs 5 B-VG:** „Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe haben **Studien, Gutachten und Umfragen**, die sie in Auftrag gegeben haben, samt deren Kosten in einer für **jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen**, solange und soweit deren Geheimhaltung nicht gemäß Abs. 3 geboten ist.“
 - **Art 1 BVG MedKF-T:** „(1) Die [...] der Rechnungshofkontrolle unterworfenen Rechtsträger haben für **Medienkooperationen mit und Werbeaufträge an Medieninhaber** eines periodischen Mediums den Namen des periodischen Mediums und die Höhe des Entgelts sowie im Falle von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums den Namen des Förderungsempfängers und die Höhe der Förderung **öffentlich bekanntzugeben**.“
 - **Art 89 Abs 1 B-VG:** „gehörige Kundmachung“ von Verordnungen

II. Veröffentlichungspflichten im Verfassungs- und Unionsrecht

» **Recht auf Zugang zu Informationen gem Art 10 EMRK**

- VfGH 4.3.2021, E 4037/2020: „Daraus ergibt sich, dass Art. 10 Abs. 1 EMRK zwar **keine generelle Verpflichtung des Staates begründet, Informationen bereitzustellen oder Zugang zu Informationen zu gewähren**. Ein Recht auf Zugang zu Informationen kann jedoch (insofern abweichend von VfSlg. 19.571/2011) [...] **im Einzelfall bestehen**.“
- Zuvor etwa: VfSlg 11.297/1987: keine verfassungsrechtlich fundierte „**aktive Informationsverschaffungsfreiheit**“: „Es besteht demnach nach Verfassungsrecht keine Pflicht zum Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen. Deren Erlass ist eine politische Entscheidung.“

» **Demokratisches und rechtsstaatliches Prinzip?**

II. Veröffentlichungspflichten im Verfassungs- und Unionsrecht

- » **Unionsrechtliche Veröffentlichungspflichten für eigene Organe/Einrichtungen**
 - Grundsatz der Transparenz als „**Verfassungsprinzip**“
 - Art 1, 10 EUV: „offen und bürgernah“; Art 298 AEUV: „offene [...] Verwaltung“
 - Art 41 GRC: Recht auf eine gute Verwaltung (Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten)
 - Art 15 Abs 3 AEUV und Art 42 GRC: **Recht auf Zugang zu Dokumenten** der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger (**allgemeines Informationsfreiheitsrecht gegenüber Unionsstellen**)
 - Aktive und antragsunabhängige Veröffentlichung der das Gesetzgebungsverfahren betreffenden Dokumente; keine entsprechende Verpflichtung der Unionsverwaltung
 - Ferner: Keine unmittelbare Anwendbarkeit wegen erforderlicher sekundärrechtlicher Ausgestaltung
 - **VO (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit** zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission
 - Art 12 Abs 1: Veröffentlichungspflicht für legislative Dokumente und – allerdings eingeschränkt („soweit möglich“) – für sonstige Dokumente in elektronischer Form (insb Dokumente über die Entwicklung von Politiken oder Strategien)

II. Veröffentlichungspflichten im Verfassungs- und Unionsrecht

» Unionsrechtliche Veröffentlichungspflichten für Mitgliedstaaten

- Ehrgeizigerer Ansatz, jedoch materienspezifisch
- Beispielsweise:
 - **UmweltinformationsRL 2003/4/EG** (Pflicht zur aktiven und systematischen Verbreitung von Umweltinformationen, zB Pläne und Programme, Umweltzustandsberichte, Genehmigungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen)
 - **5. GW-RL (EU) 2018/843**: Zugang zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ (**aufgehoben durch EuGH 22.11.2022, C-37/20 und C-601/20, WM**)
 - **NIS-RL (EU) 2016/1148** über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen: Art 14 Abs 6 und Art 16 Abs 7, wonach die Behörde die Öffentlichkeit über einzelne Sicherheitsvorfälle informieren **kann**, „sofern die Sensibilisierung der Öffentlichkeit zur Verhütung von Sicherheitsvorfällen oder zur Bewältigung aktueller Sicherheitsvorfälle erforderlich ist, oder wenn die Offenlegung des Sicherheitsvorfalls auf sonstige Weise im öffentlichen Interesse liegt.“ – **Verdichtung des Ermessens zur Pflicht?**

III. Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsrecht

- » Versuch einer „Modellierung“ nach den Zielen
- » Ausgangspunkt **demokratiepolitisches Modell**
 - Schaffung eines „**Forums der Debatte**“ und Kontrolle der Staatsgewalten durch informierte Bevölkerung und Medien
 - **Beispiele:**
 - Art 22a B-VG gem 95/ME „(1) Die Organe der Gesetzgebung, die Organe der Verwaltung samt den mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organen, [...] die Verwaltungsgerichte, der Verwaltungsgerichtshof, der Verfassungsgerichtshof, [...] haben **Informationen von allgemeinem Interesse** in einer **für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen**, soweit diese nicht gemäß Abs. 2 geheim zu halten sind.“
 - Art 20 Abs 5 B-VG/MedKF-T
 - Art 126d Abs 1 B-VG: „Die Berichte des Rechnungshofes sind nach Vorlage an den Nationalrat zu veröffentlichen.“
 - TransparenzdatenbankG: Dient ua der „transparenten Information der Öffentlichkeit über die Verwendung öffentlicher Mittel“ (§ 2 Z 7; § 39g: Veröffentlichung von COVID-19-Leistungen; § 40i: Veröffentlichung von Leistungen im Zusammenhang mit der Energiekrise)

III. Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsrecht

» Rechtsstaatliches Modell

- Information der Öffentlichkeit im Vor- oder Umfeld von Verwaltungs- oder Rechtsschutzverfahren
- **Beispiele:**
 - **§ 3 Abs 7 UVP-G:** Information von Nachbar*innen oder Umweltorganisationen, die im Feststellungsverfahren zwar keine Parteistellung haben, gegen den Bescheid aber Beschwerde an das BVwG erheben können („betroffene Öffentlichkeit“)
 - **Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen:**
 - VwGH 9.8.2021, Ra 2019/04/0106: Dient der Rechtssicherheit und der Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen durch die Öffentlichkeit
 - VfSlg 19.571/2011: Keine Pflicht, alle (gerichtlichen) Entscheidungen allgemein zugänglich zu machen
 - Unterschiedliche Ansätze der Organisationsgesetzgeber: TLVwGG (§ 21 Aufgaben der Evidenzstelle: „Veröffentlichung von Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung in anonymisierter Form“); VGWG (§ 22: „Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes Wien sind in anonymisierter Form im Internet auf der Seite www.verwaltungsgericht.wien.gv.at zu veröffentlichen.“); dazu VwG Wien 5.4.2022, VGW-171/091/16056/2021 (Zurückweisung eines Antrags auf Veröffentlichung aller Entscheidungen)

III. Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsrecht

» **Open-Data- oder Wissensvermittlungsmodell**

- Weiterverbreitung zur (kommerziellen oder nicht-kommerziellen) freien Weiterverwendung (**datengestützte Gesellschaft**)
- **Beispiele:**
 - **Open-Data-RL (EU) 2019/1024 und Informationsweiterverwendungsg 2022 (IWG 2022):** „Dokumente“ oder zumindest bestimmte „hochwertige“ Daten (Verkehrsdaten, Satellitendaten, meteorologische Daten) sind in einem offenen und maschinenlesbaren Format online verfügbar zu machen
 - Ziel: Förderung der Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste
 - Allerdings: Kein (Teil-)Surrogat für das IFG, Ansprüche auf Dokumentbereitstellung werden ausgeschlossen
 - Ferner etwa: **GeoSphere Austria-G:** Die GSA hat staatliche (geologische, geophysikalische, klimatologische oder meteorologische) Daten der Öffentlichkeit ohne Personenbezug unentgeltlich zugänglich zu machen.

III. Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsrecht

» Modell der verwaltungsrechtlichen Gefahrenabwehr

- Information der Öffentlichkeit betreffend Gefahren für Leib und Leben, Eigentum, Verbraucherschutz oder sonstige öffentlicher Interessen/Güter
- Beispiele:
 - **§ 75q Abs 7 AMG** (Qualitätsmängel einer Arzneyspezialität)
 - **§ 43 LMSVG** (gesundheitsschädliche Waren)
 - **§ 7 Wirtschaftliche Eigentümer RegisterG (WiEReG)** (Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung)
 - Fraglich: **§ 4 Abs 7 BWG** (Warnmitteilungen der FMA; „Kann-Bestimmung“)

III. Veröffentlichungspflichten im Verwaltungsrecht

» Weitere Modelle

- **Wettbewerbsmodell:** Transparenz zur Ermöglichung von Wettbewerb (zB Vergaberecht)
- **Koordinationsmodell:** Abstimmung der Tätigkeiten von Behörden/Gebietskörperschaften (zB TransparenzdatenbankG aus der Perspektive des Ziels, die „einzelnen Leistungsangebote besser aufeinander abzustimmen“)
- **Modell des funktionsfähigen Rechts- und Geschäftsverkehrs** (zB Gewerberegister)
- **Verfahrens(erleichterungs)modell** (§ 7 UVP-G: Zeitplan für den Ablauf des Verfahrens; § 9 UVP-G: öffentliche Auflage; § 9 StEntG: Bestätigung durch Veröffentlichung einer StEnt-Vorhaben-VO; § 14 Abs 3 StEntG: Verfahren sind nach den Großverfahrensbestimmungen des AVG abzuführen; hingegen: § 44a AVG: Kann-Bestimmung)
- ...

IV. Ansprüche auf Veröffentlichung

- » Aktive Veröffentlichungspflichten sind, da sie im Interesse der Allgemeinheit stehen, nach der noch vorherrschenden **Schutznormtheorie** in der Regel nicht geeignet, subjektive Rechte zu verbürgen
- » Einräumung derartiger Rechte durch den **Gesetzgeber** freilich nicht ausgeschlossen
- » **Soweit ersichtlich sind derzeit keine Ansprüche auf aktive Veröffentlichung vorgesehen**
 - Art 10 EMRK trägt derartige Ansprüche nicht
 - Art 22a B-VG idF IFG/Art 20 Abs 5 B-VG: kein Anspruch auf Veröffentlichung
 - Ebenso IWG 2022 und BVG MedKF-T
- » **Substitution durch Auskunftsrechte?**
 - Art 20 Abs 4 B-VG/AuskunftspflichtG; IWG 2022 („Anträge auf Bereitstellung der Dokumente zur Weiterverwendung“)/IFG

V. Grenzen der Veröffentlichungspflichten

» Grundrechtliche Grenzen

- EuGH 22.11.2022, C-37/20 und C-601/20, *WM*: Der weitgehende öffentliche Zugang zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer gem der 5. GW-RL verletzt Art 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und Art 8 (Schutz personenbezogener Daten) GRC
 - Rz 42: „[Mit] einer solchen **öffentlichen Zugänglichmachung** dieser Angaben [ist verbunden], dass diese damit einer **potenziell unbegrenzten Zahl von Personen** zugänglich sind, so dass durch eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten auch Personen, die sich aus **nicht mit der Zielsetzung [der RL] zusammenhängenden Gründen** u.a. über die materielle und finanzielle Situation eines wirtschaftlichen Eigentümers Kenntnis verschaffen wollen, ungehindert auf diese Angaben zugreifen können.“

V. Grenzen der Veröffentlichungspflichten

» Sonstige Grenzen:

- Rechtsgüter gem Art 20 Abs 3 B-VG
- Vgl auch Art 22a Abs 2 idF IFG: „Geheimhaltung aus **zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen**, im Interesse der **nationalen Sicherheit**, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der **öffentlichen Ordnung und Sicherheit**, zur **Vorbereitung einer Entscheidung**, zur Abwehr eines erheblichen **wirtschaftlichen oder finanziellen Schadens einer Gebietskörperschaft** oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur **Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen** [...]“

» Durchsetzbarkeit?

VI. Zusammenfassung

» Stufen der Veröffentlichungspflichten

- Stufe 0: Verwaltung gewährleistet Einblicke in Verwaltungsvorgänge und stellt Informationen zur Verfügung, soweit sie an bestimmten Verfahren Beteiligte betreffen oder dem Auskunftsrecht unterliegen
- Stufe 1: Verwaltung stellt aktiv ausgewählte (allgemeine) Information zur Verfügung
- Stufe 2: Verwaltung steht mit all ihren Vorgängen für alle Einblicke offen, eine persönliche Betroffenheit muss bei der Anfrage nicht nachgewiesen werden (mitunter aber ein „berechtigtes Interesse“); Ausnahmen für bestimmte legitime öffentliche/private Interessen ([begrenzt] Öffentlichkeitsprinzip)
- Stufe 3: Einräumung von durchsetzbaren Ansprüchen auf Veröffentlichung und/oder effektive Kontrolle der Einhaltung der Veröffentlichungspflichten