

Einleitung – grundrechtliche Dimension individuellen Informationszugangs

Das Thema »Informationsfreiheit« erfuhr Anfang 2020 mit Veröffentlichung des Regierungsprogramms der neuen Volkspartei und der Grünen erneut Aufschwung. Ihre legislative Ausgestaltung ist damit erneut hochaktuell und rechtspolitisch brisant, sieht das Programm für die XXVII. GP unter anderem mit der Abschaffung des Amtsgeheimnisses zugunsten eines »*einklagbare(n)*« Informationszugangsrechts doch weitreichende Einschnitte in die – salopp gesagt – vom Arkanprinzip geprägte österreichische Rechtsseele vor.¹

Doch dieser legislative Ausblick erscheint – schon mangels eines derzeit vorliegenden Gesetzesentwurfes – voreilig. Zunächst ist im Kontext der nachstehenden Untersuchung darzulegen, welche grundrechtlichen Gewährleistungspflichten vom Begriff der Informationsfreiheit *de lege lata* erfasst werden, bevor ein Blick auf ihre legislative Weiterentwicklung geworfen werden kann. Zur Beantwortung dieser Frage gilt es, nachstehend sowohl ihre nationale Ausprägung als auch ihr völkerrechtliches Fundament und ihren supranationalen unionsrechtlichen (Verfassungs)Rahmen (*de lege lata*) zu untersuchen. Dem folgt die Frage nach der grundrechtlichen Reichweite der Informationsfreiheit bzw ihres verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzbereiches und seiner Schranken. Auf dieser Grundlage sollen der bestehende Rechtsrahmen, seine judikative Entwicklung und legislative Vorschläge der XXV. GP (Informationsfreiheit *de lege ferenda*) behandelt werden.

A. »*In dubio pro libertate*«

Informationsfreiheit ist ein Grundrecht und wird – schon aufgrund seiner Nomenklatur – als Freiheitsrecht bezeichnet. Untersuchungen über den Inhalt sogenannter Grund-, Freiheits- oder auch Menschenrechte begleitet stets die Frage nach deren Reichweite. Wer ist als Grundrechts-

¹ Regierungsprogramm 2020–2024, Aus Verantwortung für Österreich, Kap »Verfassung, Verwaltung & Transparenz«, 19 f.

subjekt bzw -träger/in anzusehen? Handelt es sich um ein Staatsbürgerrecht oder Jedermannsrecht? Sind dem Grundrecht ausschließlich staatliche, dh institutionelle Handlungspflichten immanent oder entfaltet es mittelbar oder gar unmittelbare Wirkung gegenüber Dritten?²

»*In dubio pro libertate*« beschreibt einen bei der Auslegung von Grundrechten gebräuchlichen Grundsatz, wonach verfassungsrechtlich bzw grundrechtlich gewährleistete Rechte extensiv, dh weit und dem gegenüberstehende Grundrechtsschranken restriktiv auszulegen sind und im Zweifel (zur Lösung des Spannungsfeldes zwischen Grundfreiheit und seinen Schranken) der weiten Auslegung des Grundrechts der Vorzug gebührt. Dieser Auslegungsgrundsatz stößt bei Kollision verschiedener (nicht absoluter) Grundrechte allerdings auf nachvollziehbare Grenzen.³ Er wird im Verlauf dieser Arbeit auf die Probe gestellt, da die Frage nach der Reichweite der Informationsfreiheit sowohl am Prüfstein des bestehenden verfassungsrechtlich verankerten Amtsgeheimnisses als auch an entgegenstehenden Grundrechten zu messen ist. Die Frage nach der Reichweite von Freiheitsrechten präsentiert sich damit – bereits nach *Tammelo* – als Paradoxon.⁴ Auch wird sie sich nicht endgültig beantworten lassen. Denn eine auf Abstraktionsebene vorgezogene Gegenüberstellung verschiedener konfligierender Grundrechtsgarantien, wie der Informationsfreiheit, dem Grundrecht auf Datenschutz, der Wahrung der Privatsphäre sowie Urheberrechten, führt mangels ausdrücklicher Vorrangregelungen zu keinem eindeutigen Ergebnis; Nach *Ringhofer* schon »(...) deshalb, weil jede Freiheit gegen andere Freiheiten (...) abgegrenzt werden muß.«⁵ Es lässt sich also keine allgemeine Vorrangwirkung der hier behandelten Informationsfreiheit gegenüber anderen Grundrechten feststellen. Vielmehr bedarf es einer auf die Umstände des Einzelfalles abstellenden Güterabwägung, um den Gewährleistungsinhalt der Informationsfreiheit näherungsweise zu beschreiben. Die Frage nach der Reichweite von sogenannten Freiheitsrechten

2 Vgl *Gamper*, Staat und Verfassung (2007) 236 f.

3 *Berka/Binder/Kneihs*, Grundrechte² (2019), 128; vgl VfSlg 9.871/1983; VfSlg 11.300/1987; auch *Bünnigmann*, »In dubio pro libertate« – wider blutleere Politik und sterilen Meinungs austausch, ZUM 2014, 256.

4 *Tammelo*, Die Freiheitsforderung als Kriterium der Gerechtigkeit, in FS Hellbling (1981), 95 f: »Für die Freiheit gibt es keine Zügel, aber die Zügellosigkeit ist keine Freiheit.«

5 *Ringhofer*, Über verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte, in FS Melichar (1983), 161 (172).

ist somit untrennbar und unvermeidlich verknüpft mit der Frage nach ihrer Einschränkung.⁶

B. Untersuchungsgegenstand: Informationszugang

Das Grundrecht der Informationsfreiheit ergibt sich aus einer vielschichtigen Verfassungsrealität, die zur Beschreibung der Reichweite und des Gewährleistungsgehalts darzulegen ist. Neben dem nationalen Verfassungsrahmen sind auch unions- und völkerrechtliche Determinanten zu berücksichtigen. Bevor diese mehrschichtige Verfassungsrealität, die zur Auslegung des Grundrechts heranzuziehen sein wird, beschrieben werden soll, bedarf es einer Darlegung, welches Grundverständnis dem Recht auf Informationsfreiheit unterstellt wird und welcher Bereich davon (hier) kritisch untersucht wird:

1. Begriffsweite der »Informationsfreiheit«

»Informationsfreiheit« umfasst das Recht, Informationen und Ideen ungehindert zu empfangen und weiterzugeben. Dieses Recht ist zweipolig und enthält eine passive und aktive Ausprägung. Der freie Empfang von Informationen und Ideen entfaltet eine passive Komponente;⁷ durch das Recht der Weitergabe (von Informationen) erfährt das Grundrecht ein aktives Element⁸. Bei hilfsweiser Heranziehung der *Jellinek'schen* Statuslehre, enthält – wie im Weiteren ersichtlich – das Grundrecht auf Informationsfreiheit verschiedene *stati*. Ein *status positivus* bzw eine abwehrrechtliche Dimension, da der freie Empfang von Informationen vor staatlichen Eingriffen geschützt werden soll und ein *status negativus*, der im Recht auf Zugang zu Information auf die Gewährung positiver

6 Ders, 102; »Die antonomischen Spannungen, die in den konkreten Fällen der Anwendung der Freiheitsforderungen sichtbar werden, können nur durch eine Argumentation im ›Forum der Vernunft‹, die sich auf einen gegebenen Fall bezieht, aufgelöst werden, und zwar bloß für diesen Fall. Als wegweisend gilt hier das Prinzip: ›Im Zweifel für die größtmögliche Freiheit!‹.«

7 Grabenwarter/Pabel in Grabenwarter/Pabel (Hrsg), Studienbuch EMRK⁶ (2016) § 23 Rz 7 mVa Holoubek, Rundfunkfreiheit und Rundfunkmonopol (1990), 91 ff; Berka, Die Kommunikationsfreiheit, in Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg), 40 Jahre EMRK, 393 (419 ff), uva.

8 Thiele in Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art 11 GRC Rz 13 (2017); Grabenwarter/Pabel, EMRK⁶ § 23 Rz 6.

Staatsleistungen abzielt.⁹ Das Grundrecht auf Informationsfreiheit weist damit durch den erkannten Doppelstatus eine durchwegs heterogene Ausprägung auf.¹⁰

Eine Schnittmenge dieser (heterogenen) Informationsfreiheit wird durch die »*Informationszugangsfreiheit*« oder ihres Synonyms, der »*Rezipientenfreiheit*«¹¹, bezeichnet. Derart wird das Recht genannt, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert informieren zu dürfen. Des Weiteren ist der Informationsfreiheit begrifflich auch die Bestrebung zu unterstellen, die Zahl öffentlich verfügbarer (dh für jedermann zugänglicher) Informationsquellen zu erhöhen und damit zu mehr Transparenz beizutragen.¹²

Rezipientenfreiheit und Informationstransparenz stellen Teilbereiche und Garantien einer weit gefassten »*Kommunikationsfreiheit*« dar, deren breites inhaltliches Spektrum als politisches Grundrecht¹³ auch Meinungsäußerungsfreiheit, Presse- und Medienfreiheit sowie das Recht auf Informationsweiterverwendung erfasst.¹⁴ Sie soll sämtliche Kommunikationsprozesse vor staatlicher Intervention schützen und damit »*eine freiheitliche, autonome Kommunikationsordnung*«¹⁵ verbürgen.

Bei gesamthafter Betrachtung schützt die Informationsfreiheit den »*gesamten Prozess des Sich-Informierens*« beginnend beim bloßen Empfang einer Information über ihre Bearbeitung und Speicherung bis hin zu ihrer Beschaffung und der Nutzung entsprechender (technischer) Anlagen, die für die erwähnten Schritte erforderlich sind.¹⁶

9 *Gamper*, Staat und Verfassung, 236 f.

10 Krit *M. Bertel*, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? Art 22a B-VG neu auf dem Prüfstand, JRP 2014, 203 (215).

11 *Kühling* in Heselhaus/Nowak (Hrsg), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 23 Rz 12, 19 (2006).

12 Informationsfreiheit <jurawiki.de/Informationsfreiheit> (2.5.2018); vgl VfSlg 11.297/1987, hier verwies der VfGH auf die Rspr des Schweizerischen BGE 8.3.1978, EuGRZ 1979, wonach der Schutzbereich der Informationsfreiheit nicht auf ein ausschließlich passives Verhalten einzuschränken sei und die aktive Erschließung von Informationsquellen vom Grundrechtsschutz nicht vollständig ausgenommen werden könne.

13 *Berka/Binder/Kneihls*, Grundrechte², 654 ff.

14 *Kühling* in Heselhaus/Nowak, Grundrechte § 23 Rz 14; *Bernsdorff* in Meyer (Hrsg), Kommentar GRC³ Art 11 Rz 12 und 13 (2011).

15 *Berka*, Das liberale Grundprinzip des österreichischen Verfassungsrechts, in FS Mantl (2004) 13 (17); *ders*, Der Freiheitsbegriff des »materiellen Grundrechtsverständnisses«, in FS Schambeck (1994) 339 (345).

16 *Bernsdorff* in GRC³ Art 11 Rz 13.

Mit anderen Worten wird Informationsfreiheit auch beschrieben als »Prozess von der schlichten Entgegennahme einer Information bis zu ihrer Aufbereitung und Speicherung einschließlich der Beschaffung und Nutzung von Anlagen, die den Empfang von an die Allgemeinheit gerichteten Informationen ermöglichen sowie – obwohl nicht ausdrücklich genannt – die aktive Informationsfreiheit«¹⁷.

Der Fokus dieser Arbeit liegt indessen auf den **Informationszugangsrechten von Einzelpersonen** als Teil der Öffentlichkeit, die losgelöst von speziellen Parteirechten (zB Akteneinsichtsrechten) bestehen. Hinsichtlich der im Schrifttum gewählten Diktion und weiteren Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Informationsfreiheit ist auf (nachvollziehbare) Uneinheitlichkeiten hinzuweisen: So unterscheidet Wessely »aktives« Informationsrecht im Kontext der Akteneinsicht als »Recht des Betroffenen, sich aus eigener Initiative (...) Informationen zu beschaffen«¹⁸, während »passives« Informationsrecht als Recht des Betroffenen begriffen wird, »über bestimmte Tatsachen informiert zu werden.«¹⁹ Zur begrifflichen Klarstellung ist daher anzumerken, dass im Weiteren von passiver Informationsfreiheit, im Sinne eines antragsabhängigen Zugangs zu Informationen, die Rede sein wird.

2. Kategorisierung staatlicher Informationstätigkeit

Staatliches Informationshandeln wird im Schrifttum ua auch nach seinen Adressaten typisiert; so wird staatliche Informationstätigkeit eingeteilt in individualbezogenes, öffentlichkeitsbezogenes und staatsbezogenes Informieren und erfasst auch die staatliche Informationsvorsorge, wenngleich (zutreffend) eingeräumt wird, dass eine »trennscharfe« Abgrenzung nicht möglich sei. (Allgemeine) Informationsbegehren Einzelner sind dem Überwiegen nach dem Typus der individualbezogenen staatlichen Informationstätigkeit zuzuordnen, da sie stets auf Grundlage eines Informationsbegehrens einzelfallbezogen erfolgen und dementsprechend an einen eingeschränkten, individualisierbaren Adressatenkreis (jener der Anfragenden) gerichtet sind. Feik kategorisiert Staatskommunikation in »Öffentlichkeitsarbeit«,

17 Streinz in Streinz (Hrsg), Kommentar EUV/AEUV³ Art 11 GRC Rz 12 (2018), mwN.

18 Wessely, Eckpunkte der Parteistellung (2008) 163 f.

19 Ders, Eckpunkte, 165.