

Exposé des Dissertationsvorhabens

mit dem Arbeitstitel

Der freie Zugang zu behördlichen Informationen

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes
für Menschenrechte und die Auswirkungen auf die
österreichische Rechtslage

Verfasser:

Mag. iur. Georg Miernicki

Matr. Nr.: a0749463

Angestrebter akademischer Grad:

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien im November 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 783 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Dissertationsfach: Verfassungsrecht

Betreuer: ao. Univ.-Prof. Dr. Hannes Tretter

1) Einleitung

Mit dem Ministerialentwurf 19/ME XXV. GP wurde die Abschaffung des Amtsgeheimnisses vorgeschlagen. In weiterer Folge wurde eine Regierungsvorlage zur Novelle des B-VG eingebracht¹. Die Erläuterungen zu der Regierungsvorlage führen als Begründung an, dass die Amtsverschwiegenheit und die damit korrespondierende Auskunftspflicht nicht mehr zeitgemäß seien. Daher seien diese Rechtsinstitute durch eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen und ein Recht auf Zugang zu Informationen zu ersetzen. Dabei sei auch das Grundrecht auf Datenschutz zu beachten.²

Der Entwicklung in Österreich deutlich vorgehend, hat sich eine Judikaturlinie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 10 EMRK entwickelt, die im Lichte der Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes besondere Aufmerksamkeit verdient.³

2) Der Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes und Art. 20 Abs. 4 B-VG

Informationsfreiheit soll durch die Aufhebung des Art. 20 Abs. 3 und Abs. 4 B-VG und durch die Einführung des Art. 22a B-VG geschaffen werden. Nach Art. 22a Abs. 1 des Entwurfes wird eine allgemeine Veröffentlichungspflicht für Informationen von allgemeinem Interesse eingeführt. Durch Art. 22a Abs. 2 des Entwurfes wird ein Informationsrecht des Bürgers gegenüber den Organen der Legislative, Judikative und der Exekutive eingeführt. Ebenso werden Ausnahmetatbestände genannt, nach denen eine Veröffentlichung nach Abs. 1 des Entwurfes unterbleiben sowie eine Verweigerung der Information erfolgen kann. Diese Gründe können unter anderem in der umfassenden Landesverteidigung, öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder im wirtschaftlichen oder finanziellen Interesse einer Gebietskörperschaft begründet sein. Hinsichtlich der zur gesetzlichen beruflichen Vertretung berufenen Körperschaften beschränkt sich die Verpflichtung zur Information nach Abs. 2 nur gegenüber deren Mitglieder. Dem Art. 22a Abs. 3 des Entwurfes folgend, sollen auch Unternehmungen, die einer

¹ RV 395 BlgNR XXV. GP

² ErläutRV 395 BlgNR XXV. GP 1

³ Vgl mE beginnend EGMR 25.04.2006, 77551/01 (Dammann v. Switzerland).

Rechnungshofkontrolle unterliegen, von den Informationspflichten erfasst sein. In Art. 22a Abs. 4 des Entwurfes wird die Kompetenz zur Erlassung der näheren Regelungen des Informationszuganges bestimmt, wobei, die Regelungs- und Vollziehungskompetenzen bezüglich Bundesorganen dem Bund zukommen. Bezüglich der Organe der Länder kommt dem Bund die Kompetenz zur Erlassung eines Grundsatzgesetzes, die Länder sind für die Ausführungsgesetzgebung und den Vollzug zuständig.

Korrespondierend zu der Novelle des B-VG wurde im Verfassungsausschuss des Nationalrates am 9. November 2015 der Entwurf eines Ausführungsgesetzes eingebracht und einstimmig dessen Begutachtung beschlossen⁴.

Der Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes – IFG⁵ regelt in § 1 IFG analog zur Novelle des B-VG den Anwendungsbereich des Gesetzes. In § 2 IFG wird der Begriff der „Information“ legal definiert. Es soll, so der Entwurf, jede amtlichen oder unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung im Wirkungsbereich einer der in § 1 IFG genannten Stellen als Information gelten. Eine Ausnahme gilt nur für Schriftstücke und Notizen, welche nicht zu „verakten“ sind. Diese Ausnahme ist mE dahingehend auszulegen, dass „nicht zu verakten“ im Sinne von „kann nicht in einen Akt gelegt werden“ verstanden werden muss. Da aber jedes Dokument, welches physisch oder auf einem Datenträger vorhanden ist, in einen Akt gelegt werden kann, geht diese Bestimmung ins Leere. Sollte die Bestimmung dahingegen auf überhaupt nicht protokollierte Schriftstücke abzielen, so wäre an den Stehsatz „*quod non est in actis non est in mundo*“ zu denken. Eine weitere mögliche Auslegung wäre natürlich „nicht zu veraktend“ im Sinne von „derart heikel, dass darüber kein Akt angelegt werden darf“ zu verstehen. Da aber in § 6 IFG ohnehin weitreichende Geheimhaltungsbestimmungen vorgesehen sind bestünde auch hier kein Anwendungsbereich. Daher ist der Sinn dieser Ausnahme in jedem Fall mehr als fraglich.

⁴ Parlamentskorrespondenz 09.11.2015, Nr. 1194

⁵ Antrag gem. § 27 GOG 395 BlgNR XXV. GP

§ 3 IFG regelt die Zuständigkeit zur Erteilung der Information und schafft mit § 3 Abs. 3 IFG eine analoge Bestimmung zu § 6 Abs. 1 AVG 1991. Die Veröffentlichungspflichten der in § 1 IFG genannten Stellen, das subjektive Recht auf Zugang zu Informationen sowie die Gründe zur Verweigerung der Herausgabe von Informationen werden in § 4 und § 5 IFG geregelt. Die Gründe für die Geheimhaltung von Informationen ist in § 6 IFG geregelt, wobei für der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegende Unternehmungen im § 14 IFG zusätzliche Ausnahmen geschaffen werden. Die Aufzählung der in § 6 Abs. 1 IFG aufgezählten Geheimhaltungsgründe ist lediglich demonstrativ. Der Entwurf des § 6 Abs. 1 Z. 8 IFG sieht nämlich vor, dass mit Gesetz andere öffentliche Interessen definiert werden können, die eine Geheimhaltung rechtfertigen. Sonst entsprechen die Geheimhaltungsgründe weitgehend den bereits in Art. 22a Abs. 2 B-VG Aufgezählten. Insofern beachtenswert ist jedoch das § 6 IFG in Abs. 1 letzter Halbsatz von der informationspflichtigen Stelle verlangt, eine Interessensabwägung bei Verweigerung der Information zu treffen. Bei dieser Interessensabwägung sieht § 10 IFG jedoch ein Anhörungsverfahren vor, für den Fall das überwiegende Interessen Dritter (z.B. Wahrung von Betriebsgeheimnissen, Wahrung des Grundrechtes auf Datenschutz, Recht auf geistiges Eigentum) betroffen sind, welche in § 6 Abs. 1 Z. 7 IFG demonstrativ aufgezählt sind. Eine Parteistellung des Betroffenen scheidet jedoch nach dem klaren Gesetzeswortlaut aus.

Das sonstige Verfahren zur Stellung des Antrages auf Verlangen der Information sowie der Erteilung ist in den §§ 7ff IFG geregelt und entspricht weitgehend dem bekannten Verfahren nach den Auskunftsgesetzen.⁶

Sollte die Information verweigert werden, so sieht § 11 IFG vor, dass die informationspflichtige Stelle hierüber mit Bescheid zu entscheiden hat. Eine Ausnahme sieht jedoch § 11 Abs. 2 IFG vor, die mittels Verfassungsbestimmung festlegt, dass bei Verweigerung der Informationserteilung bei Akten der Legislative kein Bescheid zu ergehen hat.

⁶ Vgl. §§ 2ff Auskunftspflichtgesetz und §§ 2ff NÖ Auskunftsgesetz

3) Die Judikatur des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Judikatur zu Art. 2 EMRK und Art. 8 EMRK bereits oftmals ausgesprochen, dass eine aktive Pflicht der staatlichen Behörden besteht Informationen zugänglich zu machen.

Aus dem Recht auf Leben des Art. 2 EMRK leitet der EGMR aktive Informationspflichten ab. In diesem Sinne wurde im Zusammenhang mit durchgeführten Atomtests erkannt, dass die Behörden die Betroffenen über etwaige Gefahren informieren hätten müssen, wenn sie über diese Kenntnis gehabt hätten.⁷ Im Zusammenhang mit einer Methangas Explosion in einem Slum stellte der EGMR in der Rechtssache *Öneryildiz* fest, dass Art. 2 EMRK ein Recht der Öffentlichkeit gewährt, aktiv von der Behörde über Gefährdungen für Leib und Leben informiert zu werden.⁸ In der Rechtssache *Budayeva and others* wurde ausgeführt, dass, wenn den Behörden bekannt sein muss, dass Schlammlawinen ein Siedlungsgebiet bedrohen können, eine Informationspflicht besteht.⁹ Ebenso wurde in der Rechtssache *Kloyadenko and others* ausgesprochen, dass die betroffene Bevölkerung über die Gefahren von Überflutungen informiert werden muss, die aufgrund von Schleusenöffnungen entstehen können.¹⁰

Doch auch das in Art. 8 EMRK verbrieftete Recht auf Privat- und Familienleben sichert in bestimmten Fällen den Zugang zu behördlichen Informationen.

So stellte EGMR in der Rechtssache *Gaskin* eine Verletzung des Rechtes auf Privat- und Familienleben fest, wenn über die Herausgabe von Akten, betreffend ein Pflegekind, an das Pflegekind selbst keine unabhängige Instanz entscheidet.¹¹ In der Rechtssache *Guerra* stellte der EGMR klar, dass Art. 8 EMRK einen Staat dazu verpflichtet, die Bürger einer Stadt über toxische Emissionen einer Düngemittelfabrik und deren Auswirkungen zu informieren.¹²

⁷ EGMR 09.06.1998, 14/1997/798/1001 (L.C.B. v. The United Kingdom) Rz. 38f

⁸ EGMR 30.11.2004, 48939/99 (*Öneryildiz v. Turkey*) Rz. 89f

⁹ EGMR 20.03.2008, 15339/02 (*Budayeva and others v. Russia*) Rz. 131

¹⁰ EGMR 28.02.2012, 17423/05 (*Kolyadenko and others v. Russia*) Rz. 159

¹¹ EGMR 07.07.1989, 10454/83 (*Gaskin v. The United Kingdom*) Rz. 49

¹² EGMR 19.02.1998, 116/1996/735/932 (*Guerra and others v. Italy*) Rz. 60

Diese Rechtsprechung wurde in der Rechtssache *Tatar* fortgeführt.¹³ Auch wurde ausgesprochen, dass in einem Obsorgeverfahren verwendetes Videomaterial und dessen Abschriften ohne eigenem Antrag der Mutter zugänglich gemacht werden muss oder an die zuständige Instanz zur Entscheidung über die Herausgabe weitergeleitet werden muss¹⁴. In der Rechtssache *Hatton* sah der EGMR keine Verletzung des Art. 8 EMRK, in Zusammenhang mit Lärmbelästigung durch den Flughafen London-Heathrow, unter anderem deswegen, da die betroffenen Bürger am Verfahren zur Erstellung des Flugplans beteiligt waren,¹⁵ Weiters erkannte der EGMR in den Rechtssachen *Roche* und *K.H. and others* den grundsätzlichen Anspruch auf Einsicht von medizinischen Akten an die Betroffenen.¹⁶

Während in Österreich die unter Punkt 2) angeführte Abschaffung des Amtsgeheimnisses diskutiert wird, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte neben der bereits genannten Rechtsprechung eine weitere Linie eingeschlagen. Vor dem Jahr 2006 wurde in dessen Rechtsprechung einhellig vertreten, dass Art. 10 EMRK die Behörden nicht dazu verpflichte, Informationen aktiv herausgeben zu müssen.¹⁷

In der Rechtssache *Dammann* wurde die Verurteilung eines Schweizer Journalisten als Verletzung von Art. 10 EMRK angesehen, der Strafregisterauszüge gesetzwidrig erhalten hatte. Diese Verurteilung war nach Ansicht des EGMR geeignet, einen Journalisten von seiner Rolle als „public watchdog“, sohin seiner Rolle als Aufzeiger von Missständen in Politik und Gesellschaft, abzuhalten und stellte daher eine Verletzung des Grundrechtes auf Meinungsfreiheit dar.¹⁸

Im Juli 2006 wurde im Fall *Sdruženi Jihočeské Matky* im Zusammenhang mit dem Auskunftersuchen einer Umweltorganisation betreffend das

¹³ EGMR 27.01.2009, 67021/01 (*Tătar v. Romania*)

¹⁴ EGMR 10.05.2001, 28945/95 (*T.P. and K.M. v. The United Kingdom*) Rz. 82f

¹⁵ EGMR 08.07.2003, 36022/97 (*Hatton and others v. The United Kingdom*) Rz. 128f

¹⁶ EGMR 19.10.2005, 32555/96 (*Roche v. The United Kingdom*) Rz. 166ff; EGMR 28.04.2009, 32881/04 (*K.H. and others v. Slovakia*) Rz 50ff

¹⁷ *Mensching* in Karpenstein/Mayer (Hg.) EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten²(2015) Art. 10 Rz. 21.

¹⁸ EGMR 25.04.2006, 77551/01 (*Dammann v. Switzerland*).

Atomkraftwerk Temelin, erkannt dass die Verweigerung der Auskunft an Art. 10 Abs. 2 EMRK zu messen sei.¹⁹

In der Rechtssache *Társaság A Szabadságjogokért* wurde die Verletzung des Rechtes auf Meinungsfreiheit der Nichtregierungsorganisation *Társaság A Szabadságjogokért* (Ungarische Union für Bürgerrechte) vom EGMR festgestellt. Diese Nichtregierungsorganisation beantragte Auskunft über einen Gesetzesprüfungsantrag eines ungarischen Parlamentsabgeordneten betreffend Novellen des ungarischen Strafgesetzbuches zu Drogendelikten. Zum einen wurde unter Verweis auf die bisherige Judikatur einer Nichtregierungsorganisation die Rolle als „social watchdog“ zuerkannt, was der bereits für die Presse bekannten Begrifflichkeit des „public watchdog“ entspricht.²⁰ Weiters wurde ausgeführt, dass die Aktivitäten der Organisation essentiell für eine informierte Öffentlichkeit seien. Zusätzlich seien Gesetzesprüfungsanträge jedenfalls eine Sache des öffentlichen Interesses; daraus sei weiter zu folgen, dass die Informationssammlung zu diesem Thema diesem Interesse diene.²¹ Schlussendlich wurde auf eine nunmehr breitere Interpretation des Art. 10 EMRK durch den EGMR hingewiesen, welche das Recht administrative Informationen zu erhalten beinhaltet und eine Verpflichtung der Behörde festgestellt, verfügbare Informationen herausgeben zu müssen²². Aus diesem Judikat wurde in der Lehre noch kein allgemeines Recht auf Zugriff auf verwaltungsbehördliche Informationen abgeleitet.²³

Im kurz nach *Társaság A Szabadságjogokért* entschiedenen Fall *Kenedi* wurde die Auffassung beibehalten, dass eine positive Verpflichtung von Behörden bestehe Informationen zu übermitteln.²⁴ Beiden Fällen war gemeinsam, dass das Recht auf Informationszugang von den innerstaatlichen Behörden bejaht wurde, die Durchsetzung der innerstaatlichen Entscheidungen jedoch von den verpflichteten Behörden verweigert worden war.

¹⁹ Vorhoff, European Court of Human Rights: Case of Sdruženi Jihočeské Matky v. Czech Republic, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle IRIS 2006 -9:2/1.

²⁰ EGMR 14.04.2009, 37374/05 (*Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*) Rz. 26f.

²¹ EGMR 14.04.2009, 37374/05 (*Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*) Rz. 28.

²² EGMR 14.04.2009, 37374/05 (*Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*) Rz. 35 und Rz 37.

²³ Mensching in Karpenstein/Mayer² Art. 10 Rz. 21.

²⁴ EGMR 26.05.2009, 31475/05 (*Kenedi v. Hungary*) Rz. 43.

Am 28. November 2013 wurde die Republik Österreich wegen Verletzung des Art. 10 EMRK verurteilt. Die *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes* verlangte von der Tiroler Landesgrundverkehrskommission die anonymisierte Übermittlung sämtlicher seit dem 01. Jänner 2000 ergangener Bescheide. Dieser Antrag wurde durch die Behörde selbst und schlussendlich auch vom VfGH abgewiesen.²⁵ In der daraufhin folgenden Verurteilung der Republik Österreich durch den EGMR führte dieser aus, dass Art. 10 EMRK weiter auszulegen sei und nunmehr von einem Recht auf Zugang auf Information gesprochen werden müsse.²⁶ Die von der Republik Österreich angeführte Begründung, dass die Herausgabe der Informationen einen unangemessenen Aufwand verursachen würde, war für den EGMR unbeachtlich, da die Behörde nach Ansicht des EGMR von sich aus ihre Entscheidungen veröffentlichen hätte können und dies unterlassen habe.²⁷ In der abweichenden Meinung des Richters Erik Møse wurde ausgeführt, dass diese Entscheidung zu weit gehe, da die Urteile der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts über Entscheidungen der Tiroler Landesgrundverkehrskommission ohnehin veröffentlicht würden. Weiters wären Teile der geforderten Informationen ohnehin im Tätigkeitsbericht der Landesregierung nachzulesen gewesen. Schließlich hätte es sich um mehrere hundert Entscheidungen gehandelt, woraus durchaus ein negativer Effekt auf die Tätigkeit der Tiroler Landesgrundverkehrskommission zu befürchten gewesen wären.²⁸

An dieser Entscheidung ist hervorzuheben, dass der EGMR die Verweigerung der Information im innerstaatlichen Rechtszug als Verletzung des Art. 10 EMRK auffasste. In den *Fällen Társaság A Szabadságjogokért* und *Kenedi* war die Anrufung des EGMR, wegen der Weigerung der innerstaatlichen Behörden, den innerstaatlichen Gerichten zu folgen, das offensichtlich letzte Mittel.

²⁵ VfGH 02.12.2011, B3519/05.

²⁶ EGMR 28.11.2013 39534/07 (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*) Rz. 41.

²⁷ EGMR 28.11.2013, 39534/07 (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*) Rz. 46.

²⁸ EGMR 28.11.2013, 39534/07 (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*) Partly Dissenting Opinion Møse.

Diese Judikaturlinie wurde in den Entscheidungen *Youth Initiative For Human Rights*²⁹, *Roşilanu*³⁰, *Weber*³¹ und *Guseva*³² aufrecht erhalten.

4) Forschungsgegenstand

Bislang blieb die zuvor dargestellte Judikatur des EGMR zu Art. 10 EMRK sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung weitgehend unbeachtet.³³ Lediglich Feiler und Koppensteiner setzten sich mit dieser auseinander.³⁴ Sollte sich diese jedoch weiter festigen, hat das dadurch entwickelte Recht auf Zugang zu Informationen nicht nur Auswirkungen auf das geplante Informationsfreiheitsgesetz. Aufgrund der Auslegungsregel des Art. 52 Abs. 3 Charta der Grundrechte der Europäischen Union³⁵ sind sämtliche der EMRK entsprechenden Grundrechte der GRC in der Weite der EMRK auszulegen. Art. 11 GRC entspricht dem Art. 10 der EMRK. Daher wäre das Recht auf Informationszugang im Bereich des Vollzuges des Europarechts unmittelbar, somit auch ohne ein Informationsfreiheitsgesetz, anwendbar.³⁶

Daher sollen in der vorgeschlagenen Dissertation die Auswirkungen der genannten Judikatur auf die in österreichische Rechtslage sowie Art. 11 der GRC untersucht werden, wobei insbesondere die geplante Novelle des B-VG berücksichtigt werden soll.

²⁹ EGMR 25.06.2013, 48135/06 (*Youth Initiative For Human Rights v. Serbia*).

³⁰ EGMR 24.06.2014, 27329/06 (*Roşilanu v. Romania*).

³¹ EGMR 06.01.2015, 70287/11 (*Weber v. Germany*)

³² EGMR 17.02.2015, 6987/07 (*Gusev v. Bulgaria*)

³³ VfGH aaO.; *Holoubek*, Kommunikationsfreiheit, in: Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hg.), HGR VII/1, 2. Aufl. 2 § 16; *Bertl*, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis, JRP 2014,203; *Walter* in Grabenwarter (Hg.), Europäischer Grundrechtsschutz (EnzEuR Bd. 2), §8, Rn 16.

³⁴ Koppensteiner, Zugang zu Dokumenten aus Vertragsverletzungsverfahren JRP 2014,188 (194ff) und *Feiler*, Open Government 2.0 – Das neue unmittelbar anwendbare Grundrecht auf Zugang zu behördlichen Informationen – Vortrag im Rahmen der NÖ juristischen Gesellschaft, 19.11.2014 (St.Pölten); Mayer/Muzak, B-VG⁵ (2015) Art. 10 EMRK II.1.

³⁵ Zur Reichweite des Art. 52 Abs. 3 GRC *Rumler-Korinek/Vranes* in Holoubek/Lienbacher (Hg.) GRC-Kommentar (2014) Art. 52 Rz. 22.

³⁶ *Holoubek/Lechner/Oswald* in Holoubek/Lienbacher (Hg.) Art. 51 Rz. 15 und 66; abwägend *Granner* in *Kahl/N.Raschauer/Storr* (Hg.), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (2013) S. 35ff und S. 40 (mwN); bejahend *Wimmer*, Die Anwendung der Grundrechte-Charta durch Verwaltungsbehörde und nicht-oberinstanzliche Gerichte als Normenkontrollmaßstab, ZÖR, 511ff und *Feiler*, Open Government 2.0 – Das neue unmittelbar anwendbare Grundrecht auf Zugang zu behördlichen Informationen – Vortrag im Rahmen der NÖ juristischen Gesellschaft, 19.11.2014 (St.Pölten) S. 25ff.

5) Forschungsfragen

Im gegenständlichen Dissertationsvorhaben soll die Regierungsvorlage, RV 395 BlgNR XXV. GP, dargestellt werden. Im Zuge dessen wird die vorgeschlagene Novelle auch mit der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland verglichen werden, die bereits seit dem Jahr 2006 ein Informationsfreiheitsgesetz kennt. Im Anschluss soll die Judikatur des EGMR zu Art. 2, Art. 8 und Art. 10 EMRK im Zusammenhang mit dem Recht auf Zugang zu Information dargestellt werden. Danach ist die Frage zu stellen, ob die vorgeschlagene Novelle zum B-VG dieser Judikatur entspricht. Dies ist nach den aktuellen Entwürfen des Art. 22a Abs. 2 B-VG und des § 6 IFG mit den darin genannten weitreichenden Verweigerungstatbeständen, insbesondere der Befugnis des einfachen Gesetzgebers weitere Verweigerungstatbestände zu schaffen, fraglich. Insbesondere § 9 Abs. 3 zweiter Fall IFG widerspricht mit der Möglichkeit die Erteilung der Information unter Begründung auf den Aufwand zu verweigern vollkommen der vom EGMR in *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes*³⁷ vertretenen Rechtsauffassung. Auch dürfte die in § 11 Abs. 2 IFG festgelegte Möglichkeit der Legislative das Informationersuchen ohne wirksamen Rechtsbehelf zu verweigern dem in Art. 6 EMRK innewohnenden Recht auf effektiven Rechtsschutz widersprechen.³⁸ Aus diesem Prüfungsschritt ergibt sich aufgrund der Identität des Art. 10 EMRK und des Art. 11 GRC, ob der Entwurf auch der Grundrechtcharta genügt.³⁹ Aufgrund dieses Ergebnisses wird die Frage zu stellen sein, wie eine derartige Informationsfreiheit durch die Behörden zu vollziehen wäre. In einem Exkurs soll auch beleuchtet werden, wie sich diese Judikatur des EGMR auf die Verletzung des Amtsgeheimnisses gem. § 310 StGB auswirkt.

³⁷ EGMR 28.11.2013, 39534/07 (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*)

³⁸ Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰, Rz. 60

³⁹ *Holoubek/Lechner/Oswald* in *Holoubek/Lienbacher* (Hg) Art. 51 Rz. 32f.

6) Zielsetzung und Methoden

Zum einen ist die Judikatur des EGMR und des VfGH zu Art. 10 EMRK zu analysieren, zum anderen die Judikatur des EuGH zum Verhältnis der GRC zu den mitgliedstaatlichen Grundrechten. Mit dieser Analyse soll herausgearbeitet werden, unter welchen Voraussetzungen der Zugang zu Informationen nach Art. 10 EMRK besteht und wie weit Einschränkungen dieses Zuganges, iSd Art. 10 Abs. 2 EMRK, auszulegen sind. Im Anschluss hieran ist der vorliegende Entwurf der B-VG Novelle an den erarbeiteten Kriterien zu messen. Hierfür wird der Entwurf bzw. die zukünftige Rechtslage im Lichte der genannten Rechtsprechung auszulegen sein. Dadurch sollen Kriterien für die im Vollzug vorzunehmende Interessensabwägung zwischen dem Grundrecht auf Zugang zu Informationen und anderen Interessen, insbesondere dem Grundrecht auf Datenschutz, aufgestellt werden.

Vorläufige Gliederung der Dissertation:

- I. Einleitung
- II. Die Novelle des B-VG
 - a. Die Entstehung des Amtsgeheimnisses
 - b. Die Entstehung der Auskunftspflicht
 - c. Hintergrund für die Schaffung des Rechtes auf Zugang zu Informationen
 - d. Die Informationspflicht
 - e. Die Verweigerung der Information
 - f. Vergleich mit der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland
- III. Die Judikatur des EGMR
 - a. Aktive Informationspflichten der Behörden
 - i. Art. 2 EMRK
 - ii. Art. 8 EMRK
 - b. Informationsfreiheit nach Art. 10 EMRK
 - i. Die Rechtsprechung vor dem Jahr 2006
 - ii. Die Rechtsprechung ab dem Jahr 2006
 - iii. Voraussetzungen für das Recht auf Zugang zu Informationen
- IV. Die Rechtsprechung des EGMR im Verhältnis zu der Informationspflicht

- V. Europarechtliche Implikationen
 - a. Art. 11 GRC
 - b. Art. 52 GRC
 - c. Unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 11 GRC
 - d. Konsequenzen für den Vollzug durch die Behörden
- VI. Exkurs: Auswirkungen auf § 310 StGB
- VII. Conclusio

7) Vorläufiger Zeitplan und Liste der erforderlichen Ressourcen

Stand Juni 2015:

Erfolgte Absolvierung folgender Lehrveranstaltungen:

KU Methodenlehre

SE Judikaturanalyse

SE aus öffentlichem Recht (Schaffung der Datenschutzgrundverordnung)

SE zur Vorstellung und Diskussion des Dissertationsvorhabens

Sommersemester 2015:

Verfassen des Exposés, Einreichen des Antrages auf Genehmigung des Dissertationsvorhabens; Verfassen des Kapitels I. und II.; regelmäßige Feedbackgespräche; Überarbeitung der geschriebenen Kapitel

Wintersemester 2015 bis Ende Sommersemester 2016:

Erstellung einer Rohfassung

Wintersemester 2016:

Überarbeitung und Abschluss der Arbeit

Sommersemester 2017:

Einreichen der Dissertation und Absolvierung der öffentlichen Defensio

Die für diese Arbeit erforderlichen Ressourcen beschränken sich vorläufig auf die an der Universität Wien verfügbaren Datenbanken und Bibliotheken, sowie auf den Bestand der österreichischen Nationalbibliothek.

8) Vorläufiges Literaturverzeichnis

a. Kommentare:

- i. *Berger/Partsch/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz² (2013)
- ii. *Grabenwarter*, European Convention on Human Rights (2014)
- iii. *Gersdorf/Paal* (Hg.). Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht (2014)
- iv. *Medienrecht* (2014)
- v. *Guradze*, Die Europäische Menschenrechtskonvention (1968)
- vi. *Holoubek/Lienbacher* (Hg.), GRC-Kommentar (2014)
- vii. *Karpenstein/Mayer* (Hg.), EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten² (2015)
- viii. *Korinek/Holoubek* (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (11. Lfg 2013)
- ix. *Mayer/Muzak*, B-VG⁴ (2015)
- x. *Mayer-Schönberger*, Datenschutzgesetz³ (2014)
- xi. *Meyer-Ladewig*, EMRK Kommentar³ (2011)
- xii. *Meyer*, Charta der Grundrechte der europäischen Union⁴ (2014)
- xiii. *Pollirer* (Hg.), Datenschutzgesetz 2000² (2014)
- xiv. *Rill/Schäffer* (Hg.), Bundesverfassungsrecht (5. Lfg 2007)
- xv. *Schmahl*, UN-Kinderrechtskonvention² (2013)
- xvi. *Stärker*, Datenschutzgesetz (2008)
- xvii. *Stark* (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz I⁶ (2010)
- xviii. *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke* (Hg.), Grundgesetz¹³ (2014)

b. Sammelwerke

- i. *Feik* (Hg.), Öffentliche Verwaltungskommunikation : Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung, Empfehlung, Warnung (2007)
- ii. *Grabenwarter* (Hg.), Europäischer Grundrechtsschutz (EnzEuR Bd. 2) (2014)
- iii. *Hauer* (Hg.), Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003)
- iv. *Kahl/N.Raschauer/Storr* (Hg.), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (2013)
- v. *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer* (Hg.), Handbuch der Grundrechte VII/1²
- vi. *Öhlinger*, Unmittelbare Geltung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts und die Auswirkungen auf das verfassungsrechtliche Rechtsschutzsystem in FS Rill (1995) 359

c. Monographien und Lehrbücher

- i. *Berka*, Unabhängigkeit der Medien (2011)
- ii. *Berka*, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz (1982)
- iii. *Berka*, Medienfreiheit versus Inhaltsregulierung (2006)

- iv. *Buch*, Informationszugangsrechte des Bürgers in Polen und Deutschland mit europarechtlichem Bezug: Ein Rechtsvergleich (2011)
- v. *Bühler*, Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta (2005)
- vi. *Diem*, Die Verletzung des Amtsgeheimnisses nach § 310 StGB (Diss Univ Innsbruck 2005)
- vii. *Düwel*, Das Amtsgeheimnis (1965)
- viii. *Ehlers (Hg.)*, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten³ (2009)
- ix. *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention⁵ (2012)
- x. *Ipsen*, Staatsrecht II¹¹ (2008)
- xi. *Jernej*, Die Europäische Grundrechtcharta vor dem Hintergrund der EMRK (Diss Univ Salzburg 2005)
- xii. *Knyrim*, Datenschutzrecht² (2012)
- xiii. *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015)
- xiv. *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz (2006)
- xv. *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane (2004)
- xvi. *Michael/Morlok*, Grundrechte (2008)
- xvii. *Mosier*, Persönlichkeitsschutzrechtliche Aspekte des Redaktionsgeheimnisses unter besonderer Berücksichtigung des Amtsgeheimnisses (2002)
- xviii. *Nikolaus*, Auskünfte von Finanzbehörden nach dem Auskunftspflichtgesetz (1987)
- xix. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014)
- xx. *Perthold-Stoitzner*, Auskunftspflicht² (1998)
- xxi. *Pradler*, Datenmissbrauch in der öffentlichen Verwaltung (2001)
- xxii. *Roll*, Zugang zu Umweltinformationen und Freedom of Information (2003)
- xxiii. *Schwan*, Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit (1984)
- xxiv. *Sagmeister*, Die Grundsatznormen in der Europäischen Grundrechtcharta (2010)
- xxv. *Sommer*, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht (2003)
- xxvi. *Tinnefeld/Ehmann*, Einführung in das Datenschutzrecht³ (1998)
- xxvii. *Van Rienen*, Frühformen des Datenschutzes (1984)

d. Beiträge in Zeitschriften

- i. *Achatz*, Das Auskunftspflichtgesetz – Rechtsnatur und Rechtswirkungen von behördlichen Auskünften insbesondere im Steuerrecht, NZ 1988,209
- ii. *Aichinger*, Auskunftsrecht: Wenn Bürger die Republik vor Gericht zerrren, Die Presse 2014/19/01
- iii. *Anders*, Die Kartellbehörden im Angesicht der Informationsfreiheit, WuW 2006,592
- iv. *Baumgartner*, Verfassungsrechtliche Normenkontrolle und EU-Recht, ZÖR 2010, 295
- v. *Berka*, Die Kommunikationsfreiheit in Österreich, EuGRZ 1982, 413

- vi. *Bertel*, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? Art. 22a B-VG auf dem Prüfstand, JRP 2014,203
- vii. *Bidner*, Das Umweltinformationsgesetz-Zersplitterung des Auskunftsrechts, ecolex 1995,135
- viii. *Brenn*, VfGH versus Unionsrecht, ÖJZ 2012, 1062
- ix. *Brenn*, Schutz der EU-Grundrechte durch den Obersten Gerichtshof, ZÖR 2013, 707
- x. *Breuer*, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, ZÖR 2013, 729
- xi. *Drexel*, Neues vom höchstgerichtlichen Kräftenessen um die Grundrechtskontrolle, SPRW 2014,169
- xii. *Dujmovits*, Antwortpflicht und Minister – neu?, RdM 2014/163
- xiii. *Funk*, Das Umweltinformationsgesetz und der freie Zugang zu Umweltdaten, RdU 1994,3
- xiv. *Ehlers/Vorbeck*, Der Anspruch auf Erteilung von Verwaltungsinformationen – Teil 1, Juristische Ausbildung 2013,1124
- xv. *Ehlers/Vorbeck*, Der Anspruch auf Erteilung von Verwaltungsinformationen – Teil 2, Juristische Ausbildung 2014,34
- xvi. *Flauss*, The European Court of Human Rights and the Freedom of Expression, Indiana Law Journal Volume 84/3
- xvii. *Ganshof van der Meersch*, Die Bezugnahme auf das innerstaatliche Recht der Vertragsstaaten in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, EuGRZ 1981, 481
- xviii. *Handstanger*, Schutz der Unionsgrundrechte am Beispiel des VwGH, ZÖR 2014, 39
- xix. *Harbich*, Akteneinsicht, Amtshilfe und Auskunftspflicht, AnwBl 1988,3
- xx. *Harbich*, Auskunftspflicht in der Justizverwaltung, RZ 1992,162
- xxi. *Hellriegel*, Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis – Anspruch auf Umweltinformationen gegen am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Behörde EuZW 2012, 456
- xxii. *Hengstschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht gem. Art. 20 B-VG unter besonderer Berücksichtigung des APG des Bundes und des oö APG (Teil I), JBI 2003,269
- xxiii. *Hengstschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht gem. Art. 20 B-VG unter besonderer Berücksichtigung des APG des Bundes und des oö APG (Teil II), JBI 2003,354
- xxiv. *Heselhaus*, Wie durchsichtig muss die "gläserne Umweltverwaltung" sein?, EuZW 2010, 298
- xxv. *Heymann*, Der Umgang mit Informationen: Auskunftsansprüche versus progressives Informationsverhalten von Behörden, AfP 2010,354

- xxvi. *Holsen/Pasquier, What's wrong with this picture? The case of access to information requests in two continental federal states – Germany and Switzerland, ppa 2012, 283*
- xxvii. *Huff, Informationspflichten und Informationsverhalten der Justiz [1], AfP 2010,332*
- xxviii. *Kramme, Kooperation, nein danke! - der EuGH untermauert seinen Führungsanspruch gegenüber den nationalen Verfassungsgerichten, GPR 2014, 355*
- xxix. *Koppensteiner, Zugang zu Dokumenten aus Vertragsverletzungsverfahren, JRP 2014,188*
- xxx. *Mörth, Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts, ZÖR 2015, 33*
- xxxi. *Müller, Verfassungsgerichtsbarkeit und Europäische Grundrechtecharta, ÖJZ 2012, 159*
- xxxii. *Muzak, Wer darf die Grundrechtecharta prüfen: EuGH oder VfGH?, ecolex 2014,1113*
- xxxiii. *Oberwexer, Das ESM-Urteil des EuGH*
- xxxiv. *Öhlinger, Auskunftsbefugnisse sowie Auskunfts- und Verschwiegenheitspflichten der österreichischen Nationalbank, ÖZW 1991,65*
- xxxv. *Öhlinger, Die Grundrechte in Österreich, EuGRZ 1982, 216*
- xxxvi. *Pahr, Informationsfreiheit und Demokratie, EuGRZ 1979, 110*
- xxxvii. *Pfeiffer, Datenschutz und Auskunftserteilung, SozSi 1990,596*
- xxxviii. *Pöschl, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon, ZÖR 2012, 588*
- xxxix. *Püschel, Zur Berechtigung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs in Zeiten allgemeiner Informationszugangsfreiheit, AfP 2006,401*
 - xl. *Raue, Informationsfreiheit und Urheberrecht, JZ 2013,280*
 - xli. *Saxer, Bestand der Grundrechte in Österreich, EuGRZ 1978, 462*
 - xlii. *Schoch, Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), JURA 2012,203*
 - xliii. *Schoch, Informationsgrundfreiheiten des Einzelnen und Informationsverhalten des Staates [1], AfP 2010,313*
 - xliv. *Spindler, Informationsfreiheit und Finanzmarktaufsicht, ZGR 2011, 690*
 - xlv. *Stadler, Das Grundrecht auf Datenschutz, EuGRZ 1979, 113*
 - xlvi. *Stadler, Das österreichische Datenschutzgesetz als Markstein der Verfassungspolitik und des Informationsrechts, JBI 1979,358*
 - xlvii. *Stadler, Internationale Einflüsse auf die österreichische Grundrechtsordnung, EuGRZ 1982, 210*
 - xlviii. *Tretter, Wieviel Information ist Menschen zumutbar? oder besser: Wie gut informierte Menschen hält unser politisches System aus?, ZIR 2014, 381*
 - xlix. *Vorhoff, European Court of Human Rights: Case of Sdruženi Jihočeské Matky v. Czech Republic, IRIS Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle IRIS 2006 -9:2/1*

- I. *Weissel*, Gleichgelagerte Anwenbarkeit der Charta der Grundrechte und der EU-Grundfreiheiten, *ecolex* 2013,930
- ii. *Wiebel/Ahnefeld*, *Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil I*, *CReport* 2015, 127
- lii. *Wimmer*, Die Anwendung der Grundrechte-Charta durch Verwaltungsbehörde und nicht-oberinstanzliche Gerichte als Normenkontrollmaßstab, *ZÖR*, 511

e. Vorträge

- i. *Feiler*, Open Government 2.0 – Das neue unmittelbar anwendbare Grundrecht auf Zugang zu behördlichen Informationen – Vortrag im Rahmen der NÖ juristischen Gesellschaft, 19.11.2014 (St.Pölten)
- ii. *ÖJT (Hg.)*, Vortragsveranstaltung Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit (2015)
- iii. *ÖJK (Hg.)*, Vortragsveranstaltung Recht und Öffentlichkeit (2004)