

*Informationsfreiheit vs.
Amtsverschwiegenheit*

ANTI-KORRUPTIONS-TAG 2015

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung. Sämtliche Angaben in diesem Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren ist ausgeschlossen.

Bundesministerium für Inneres, Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, 1010 Wien, Herrengasse 7.

Covergestaltung und Layout: Thomas Breinreich (BMI-BAK)

Druck: Bundesministerium für Inneres

ISBN 978-3-9503386-1-4

Inhalt BAK

Vorwort	5
<i>Andreas Wieselthaler</i>	
Eröffnungsrede	9
<i>Hermann Feiner</i>	
Vom Wissenwollen zum Wissensollen	17
<i>Leo Hemetsberger</i>	
Transparenz und Informationsfreiheit	25
<i>Bernd Holznagel</i>	
Im Lichte der Öffentlichkeit	31
<i>Josef Barth</i>	
Lobbying in Österreich	37
<i>Magdalena Reinberg-Leibel</i>	
Informationsfreiheit oder Geheimnisschutz?	45
<i>Kerstin Klingbacher</i>	
Journalisten müssen supersauber sein	65
<i>Alexandra Förderl-Schmid</i>	
Die Entwicklung einer nationalen Anti-Korruptions- Strategie für Österreich	75
<i>Andreas Wieselthaler</i> <i>Martina Koger</i>	
AK-Tag 2015 – Podiumsdiskussion	81

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

Transparenz und Informationsfreiheit sind wesentliche rechtsstaatliche Grundlagen, die es Bürgern ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen.

Im Gefolge des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Klärung von Korruptionsvorwürfen im Jahr 2012 erließ der Gesetzgeber – nicht zuletzt auch resultierend aus dem Druck der öffentlichen Meinung – einige Gesetze wie bspw. das Medientransparenzgesetz, das Parteienfinanzierungsgesetz und das Lobbying- und Interessensvertretungs-Transparenz-Gesetz. Seitdem infolge der Neuregelung der Vorschriften für parlamentarische Untersuchungsausschüsse auch ein neues Geheimschutzrecht geschaffen wurde, ist das Fehlen eines modernen Informationsfreiheitsgesetzes augenscheinlicher geworden.

Wenn es um Rechtsstaatlichkeit geht, ist Österreichs Position im internationalen Vergleich hervorragend. Nach dem „Rule Of Law Index“ des „World Justice Projects“ nimmt Österreich im Jahr 2015 den 7. Rang von insgesamt 102 gewerteten Staaten ein¹. Aus dem Blickwinkel der Informationsfreiheit liegt Österreich in Europa hingegen auf den hinteren Rängen.

Vor allem wegen intensiver zivilgesellschaftlicher Bemühungen, aber auch aufgrund politischer Absichtserklärungen ist es sehr wahrscheinlich, dass Österreich in den kommenden Jahren das bisher bestehende Amtsgeheimnis zugunsten eines Informationsfreiheitsgesetzes einschränken wird. Aus diesem Grund war es für das BAK ein besonders wichtiger proaktiver Schritt, den Anti-Korruptions-Tag für die staatliche Verwaltung 2015 dem Spannungsfeld Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit zu widmen. Wenngleich dieser Band die intensiven Diskussionen und den wichtigen Meinungs austausch des Anti-Korruptions-Tages nicht eins zu eins abbilden kann, so finden sich in ihm zumindest die wesentlichen Präsentationsinhalte wieder.



Mag. Andreas Wieselthaler, MA MSc
Direktor BAK

¹ http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf

Hermann Feiner

Leiter der Sektion IV des Bundesministeriums für Inneres

Im Februar 1975 begann Hermann Feiner seine Karriere als Polizeibeamter bei der Bundespolizeidirektion in Wien.

Von März 2000 bis Oktober 2001 war er Mitglied des Kabinetts des Herrn Bundesministers für Inneres. In dieser Position war er zuständig für die Bereiche: Bundespolizei (Behörden und Wachkörper); Aus- und Weiterbildung; Neustrukturierung der Sicherheitsakademie – SIAK; IKT im BM.I (von März bis September 2000); Ausbau des Verbindungsbeamtennetzwerkes samt Einführung eines Ausbildungslehrganges und Verankerung des rechtlichen Status; Reform der BPD Wien; Begleitung des Projektes „ZMR“. Im Februar 2001 wurde er zum Leiter des Referates I/4/c im BM.I bestellt.

Im Jahr 2001 wurde Hermann Feiner zum Bereichsleiter für Organisation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Wirtschaft im Vorstand der GÖD bestellt. Diese Funktion behielt er bis 2010 inne. Im Jänner 2009 fand die Ernennung zum Ständigen Vertreter der „Europäischen Föderation der Öffentlichen Dienste – EUROFEDOP“ bei den Vereinten Nationen in New York statt.

Im März 2010 wurde er zum Sektionschef ernannt und mit der Leitung der Sektion IV im Bundesministerium für Inneres betraut.

Eröffnungsrede¹

Sehr geehrte Damen und Herren,
hochgeschätzte Kolleginnen und Kollegen aus der österreichischen Verwaltung,
liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer,

es ist mir eine Ehre und zugleich ein besonderes Vergnügen, den diesjährigen „Österreichischen Anti-Korruptions-Tag“ offiziell zu eröffnen.

Ein Blick auf die heutige Teilnehmerliste bzw. auch auf die gut gefüllten Sitzreihen zeigt mir, wie etabliert diese Fachtagung mittlerweile in der Österreichischen Anti-Korruptions-Landschaft ist. Ebenfalls sprechen die große Expertise und die unterschiedlichen Hintergründe der verschiedenen Vortragenden für diesen Befund, lassen aber vor allem spannende und sehr interessante Vorträge erwarten.

Ich möchte zu Beginn kurz auf die Anfänge des Anti-Korruptions-Tages eingehen. Der erste Anti-Korruptions-Tag fand im Juni des Jahres 2007 in Altlengbach statt. „Synergiegewinn durch Zusammenarbeit“ lautete schon damals das Motto. Es diskutierten erstmalig rund 40 hochrangige Expertinnen und Experten aus ganz Österreich Ansätze zur gemeinsamen Korruptionsprävention sowie Vernetzungsmöglichkeiten der verschiedenen Kontrolleinrichtungen. Das BM.I durfte damals Bedienstete aus 13 Ministerien und anderen Bundeseinrichtungen, aus acht Landesrechnungshöfen und dem Kontrollamt der Stadt Wien, aus sechs Bundesländern sowie vier Gemeinde-Kontrolleinrichtungen zum Erfahrungs- und Informationsaustausch begrüßen.

Mittlerweile dürfen wir – was uns sehr freut – weit über 120 Vertreterinnen und Vertreter verschiedenster öffentlicher Verwaltungseinheiten bei uns willkommen heißen. Wir erörtern dabei weiter – getreu dem nach wie vor aktuellen Motto „Synergiegewinn durch Zusammenarbeit“ – verschiedene Möglichkeiten der Kooperation. Ebenso stellen auch die im Rahmen der Tagung stattfindenden informellen Gespräche und Diskussionen eine sehr fruchtbare Möglichkeit des Austausches und des Kennenlernens verschiedener „Best Practices“ der unterschiedlichen Organisationseinheiten dar.

In Österreich konnten in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte im Bereich der Korruptionsprävention erzielt werden. Speziell in der öffentlichen Verwaltung wurden und werden proaktiv große Anstrengungen unternommen, um dem berechtigten Bedürfnis der Gesellschaft nach mehr Effizienz, Integrität und Zuverlässigkeit im öffentlichen Sektor bestmöglich zu entsprechen.

¹ Eröffnungsrede von SC Hermann Feiner anlässlich des 9. Anti-Korruptions-Tages, 07. April 2015, in Wien.

Der Österreichische Anti-Korruptions-Tag kann an dieser Stelle exemplarisch als eine Institution der österreichischen Verwaltung zur Korruptionsprävention angeführt werden. Nahezu parallel zu den in den letzten Jahren vom Gesetzgeber vorgenommenen Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen entwickelte und implementierte die österreichische Verwaltung auch eine Vielzahl anderer wirkungsvoller Präventionsinstrumente. Ich denke in diesem Zusammenhang zum Beispiel an die Einführung von Verhaltenskodizes, Beratungshotlines und verstärkten Prüfmechanismen, aber auch an den massiven Ausbau von Schulungsmaßnahmen zur Aufklärung und Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sehr oft auch von E-Learning-Modulen unterstützt.

Als ausgezeichneten Indikator für den hohen Grad an Zusammenarbeit in der österreichischen Verwaltung und die dabei vorhandene Bereitschaft, Korruption bereits im Vorfeld zu verhindern, möchte ich die „Nationale Anti-Korruptions-Strategie für den Präventionsbereich“ anführen, die morgen vom Direktor des BAK, Mag. Andreas Wieselthaler, vorgestellt wird. Über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren und im Rahmen von insgesamt zehn Expertenrunden erarbeitete das BAK mit Unterstützung von Expertinnen und Experten verschiedenster öffentlicher Verwaltungseinheiten das nun vorliegende Ergebnis. Ich möchte an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen und allen dabei involvierten Personen meinen ausdrücklichen Dank für ihre Mitarbeit aussprechen. So ein beeindruckendes Engagement für die Sache ist nicht immer selbstverständlich.

Wie ich soeben dargestellt habe, kann die öffentliche Verwaltung in Österreich mit Fug und Recht stolz auf die bisher in dieser Richtung erbrachten Leistungen sein. Ich bin davon überzeugt, dass der eingeschlagene Weg der richtige ist. Moderne und umfassende Anti-Korruptions-Ansätze müssen allerdings weiter reichen. Aus der Korruptionsforschung wissen wir, dass ein zielführender holistischer Anti-Korruptions-Ansatz sämtliche gesellschaftliche Sphären umfassen und involvieren muss. Aus diesem Grund freue ich mich sehr darüber, dass es uns in diesem Jahr gelungen ist, im Rahmen des für die heutige Abendveranstaltung geplanten „17. Compliance-Praxis-Netzwerktreffens“ eine Brücke in den privatwirtschaftlichen Sektor zu schlagen.

Auch wenn die ursprünglichen Motive für die Einführung von korruptionspräventiven Maßnahmen in der staatlichen Verwaltung und für die Einführung von Compliance-Management-Systemen in der Wirtschaft nicht zu einhundert Prozent deckungsgleich sind, die mit den implementierten Maßnahmen verbundenen positiven Effekte – nämlich die Schaffung von Transparenz und Vertrauen – sind annähernd die gleichen. Auch die Erfahrungen und Problemstellungen der an der Implementierung beteiligten Akteurinnen und Akteure werden größtenteils ähnlich sein und rechtfertigen unbedingt

eine verstärkte Annäherung und Kooperation sowie den Erfahrungsaustausch. Ich lade Sie daher ein, die Abendveranstaltung dazu zu nutzen, bestehende Kontakte zu intensivieren und neue Kontakte zu knüpfen.

Ich möchte an dieser Stelle nun näher auf das der heurigen Fachtagung zugrunde liegende Thema „Transparenz und staatliche Verwaltung“ eingehen.

Der ursprünglich aus der Physik zur Beschreibung optischer Eigenschaften stammende Begriff der Transparenz ist in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen und stellt einen der Schlüsselbegriffe der Gegenwart dar. Transparenz ist Schlagwort und zugleich politische Direktive. Zahlreiche gesellschaftliche Diskurse in nahezu allen sozialen Sphären setzen sich mit Transparenz und den dazu erforderlichen rechtlichen oder moralischen Rahmenbedingungen auseinander. Natürlich verstärkt wird der Wunsch nach mehr Transparenz in Zusammenhang mit staatlichem Handeln geäußert, aber auch z.B. gegenüber Medien, Unternehmen oder privaten Vereinen.

Unstrittig ist, dass für entwickelte demokratische Staaten Transparenz bzw. transparentes Handeln ein wichtiger Bestandteil zur Verwirklichung des demokratischen Grundprinzips der Partizipation ist. Transparenz hinsichtlich politisch getroffener Entscheidungen oder staatlich gesetzter Verwaltungsakte ist die wesentliche Grundlage zur freien Willensbildung für die Bürgerinnen und Bürger, worauf wiederum die elementarste Form der demokratischen Partizipation, die Stimmabgabe bei der Ausübung des Wahlrechts basiert.

Ebenso unstrittig ist, dass Transparenz in der öffentlichen Verwaltung – also der Zugang zu Informationen über Entscheidungen und Handlungen – ein ausgezeichnetes Werkzeug im Kampf gegen öffentlichen Machtmissbrauch und Korruption darstellt.

Das berechtigte gesellschaftliche Bedürfnis nach Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln und der Offenlegung von Informationen wird technisch maßgeblich von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien getragen. Und das in einer Art und Weise, an die noch vor wenigen Jahrzehnten nicht zu denken war. Begriffe wie „Open Government“ oder „Open Data“ illustrieren den gesellschaftlichen Paradigmenwechsel bei der Betrachtung von öffentlichem Verwaltungshandeln am deutlichsten. E-Government, also der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien beim Regieren und Verwalten, offeriert die geforderte Möglichkeit, Verwaltungsprozesse und Verwaltungsabläufe von außen besser nachvollziehen zu können, in besonderem Maße. Für die Verwaltung bietet E-Government die Chance, die Dienstleistungsqualität für die Bürgerinnen und Bürger maßgeblich zu steigern.

Aber auch die Verwaltung selbst kann mittels E-Government Verfahren beschleunigen, die interne Kommunikation effizienter gestalten oder die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinrichtungen maßgeblich vereinfachen und auf diese Weise die eigenen Leistungen nachhaltig verbessern.

Bei allem Verständnis für das berechtigte Bedürfnis nach größtmöglicher Transparenz in der österreichischen Verwaltung gilt es allerdings, rechtstaatlich immer ganz genau zu prüfen, ob durch die Veröffentlichung von Informationen nicht Persönlichkeitsrechte verletzt werden könnten. Oder ob allzu große Offenheit nicht Interessen der öffentlichen Sicherheit und des Schutzes der Bürgerinnen und Bürger gefährden bzw. die österreichische Position bei Verhandlungen schwächen könnte.

Einschränkend muss bezüglich der positiven Folgen von mehr Transparenz in Bezug auf Korruptionsprävention aber auch festgehalten werden, dass mit allergrößter Wahrscheinlichkeit lückenlose Transparenz von staatlichem Verwaltungshandeln – aufgrund der Komplexität der Vorgänge – nie zu erzielen sein wird. Relevant erscheint mir in diesem Zusammenhang das Konzept der subjektiven Transparenz²: Dabei wird davon ausgegangen, dass ein bei Verwaltungsbediensteten hohes Maß an subjektiv empfundener Transparenz in deren Verwaltungsorganisationen, verbunden mit einer hohen Entdeckungswahrscheinlichkeit und entsprechenden Sanktionen, mit weniger Korruption korreliert. Genauso verhält es sich im Übrigen auch mit der Geberseite einer potenziellen korruptiven Verbindung. Auch Personen, die einen öffentlich Bediensteten durch Bestechung zu einer korruptiven Handlung verleiten wollen, werden bei einem hohen Maß an subjektiv erfahrener Transparenz in der infrage kommenden Verwaltungseinrichtung eher vom Bestechungsversuch absehen. Das bedeutet, Transparenz in der Verwaltung ist nicht nur geeignet, verwaltungsintern die gewünschte Wirkung zu erzielen, sondern hat auch maßgeblichen Einfluss auf die externe Umwelt.

Im Zuge der fortschreitenden Entwicklung zu mehr staatlicher Transparenz und Offenheit werden auch Fragen nach dem Umgang mit der damit wohl verstärkt auf uns zukommenden Kritik der Bürgerinnen und Bürger zu diskutieren sein:

Zuerst einmal möchte ich die zu erwartende Kritik von außen als Anreiz verstehen, bestehende Prozesse und Arbeitsabläufe künftig noch intensiver auf deren Zweckmäßigkeit und Effizienz hin zu überprüfen. Gerade die Außensicht eröffnet oft neue Sichtweisen und neue Problemlösungsansätze. Die transparente, moderne öffentliche Verwaltung des 21. Jahrhunderts sollte nicht davor zurückschrecken, der

² Karg, Klaus Reinhold (1990): Subjektive Transparenz, in: Transparenz von Organisationen aus der Sicht ihrer Mitarbeiter. Erlangen, Nürnberg.

Bevölkerung zeitnah Informationen darüber zu liefern, was von der Verwaltung geleistet wird bzw. geleistet werden kann. Auf diese Weise ergeben sich nämlich völlig neue Formen der Partizipation für die Bürgerinnen und Bürger und der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Gesellschaft. Das in der Gesellschaft vorhandene Wissen kann so verstärkt und zielgerichteter zur Bewältigung der Herausforderungen an den modernen Staat eingebunden werden.

Diese Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ist auch demokratiepolitisch überaus relevant. In Zeiten stagnierender Bereitschaft zur Übernahme politischer Ämter und wachsender Politikverdrossenheit kann die Kritik aus der Bevölkerung an staatlichem Verwaltungshandeln auch als Ansatz für mehr Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an demokratischen Prozessen verstanden werden. Eine solche Entwicklung freut mich als Angehöriger der österreichischen Verwaltung, aber noch mehr als österreichischer Staatsbürger.

Ich bin nun am Ende meiner Ausführungen angelangt. Ich habe mich dabei bemüht darzulegen, dass die österreichische Verwaltung aufgrund ihrer innovativen Anstrengungen im Bereich der Korruptionsprävention das Licht der Öffentlichkeit bei weitem nicht zu scheuen braucht. Der eingeschlagene, nahezu alternativlose Weg zu mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung stellt uns vor Herausforderungen, bietet gleichzeitig aber auch vielfältige Chancen für Effizienz- und Qualitätssteigerungen. Über Umfang und Grenzen von Transparenz in der öffentlichen Verwaltung wird aus rechtstaatlicher Sicht laufend zu diskutieren sein.

Trotz der vielfältigen neuen Herausforderungen und der geänderten Rahmenbedingungen bin ich davon überzeugt, dass sich die gut ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der österreichischen Verwaltung weiterhin diesen Herausforderungen stellen und sie ihren Aufgaben mit dem bewährten Innovationsgeist und wie bisher im Sinne der Bürgerinnen und Bürger bestmöglich nachkommen werden.

In diesem Sinne wünsche ich uns eine spannende und informative Veranstaltung!

Dr. Leo Hemetsberger*Philosoph und Unternehmensberater*

Dr. Leo Hemetsberger, geb. 1965 in Innsbruck, Promotion zum Dr. phil. 2005 an der Universität Wien, ist seit 2007 selbständig als Philosophischer Praktiker tätig (www.philprax.at).

Als Unternehmensberater, dipl. Lebensberater und eingetragener Mediator berät und begleitet er Unternehmen und Verwaltungsorganisationen in den Bereichen Compliance, Ethik und Korruptionsprävention.

Seit 2002 lehrt er an der FH für Militärische Führung in Wr. Neustadt, und von 2008 bis 2013 leitete er den postgradualen Universitätslehrgang „Kultur & Organisation“ an der Universität Wien.

Er ist Obmann der Gesellschaft für angewandte Philosophie (www.gap.or.at) und schreibt auf „derstandard.at – Job & Karriere“ regelmäßig einen „PhiloBlog“.

Vom Wissenwollen zum Wissensollen

Philosophisch-ethische Aspekte zu einer Änderung der österreichischen Policy zum Informationsrecht

Leo Hemetsberger

»...denn jeder Neuerer hat alle die zu Feinden, die von der alten Ordnung Vorteile hatten, und er hat an denen nur laue Verteidiger, die sich von der neuen Ordnung Vorteile erhoffen.«¹

Ethos & Ethik

Philosophen thematisieren Fragen zum guten Leben immer wieder neu. Was sind die Kriterien, an denen wir dieses feststellen können? Die Glückseligkeit war nach Aristoteles der zentrale Begriff im Streben nach gemeinsamen Zwecken.² Jede Organisation strebt nach einem Wohl. Dieses wird als gemeinsame Kultur gelebt und weitergegeben. Aktuelle Bestrebungen zu Compliance, Ethik und Korruptionsprävention bemühen sich, das Unternehmenswohl als zentralen Aspekt im wirtschaftlichen Handeln in den Fokus zu rücken. Im Verhältnis von Bürger, Verwaltung und Politik dreht es sich letztlich um Fragen zum Gemeinwohl. Hierzu gehören auch Informationsfreiheit und Informationsrecht. Im Verband einer überstaatlichen Wertegemeinschaft kann man sich dazu austauschen und von den Erfahrungen anderer Städte³ oder Länder⁴ lernen.

Mit Ethos und Moral bezeichnet man die Regeln und Konventionen, nach denen Individuen in Kulturen leben. Ethik ist davon als philosophische Disziplin klar zu unterscheiden. Sie analysiert die oft unbedachten Voraussetzungen menschlichen Handelns in Gemeinschaften und stellt Fragen nach den Kriterien guten Handelns. Die Ethik hat also die Reflexion institutioneller und persönlicher Werthaltungen sowie der dazu notwendigen Voraussetzungen zur Aufgabe. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Ansätzen in der Ethik. Deren Differenzen werden im Rahmen der Ethik diskutiert. Nicht jede Ethik liefert für jede Frage zureichende Antworten. Jeder ethische Ansatz weist Widersprüche auf. Das liegt in der Natur der menschlichen Freiheit begründet.

¹ Niccolò Machiavelli (1469 - 1527), *Der Fürst*. Stuttgart, Kröner, 1978, ISBN 3-520-23506-4 Kap. VI, S. 22.

² Aristoteles, *Politik*. Philosophische Bibliothek, Meiner Verlag, Hamburg, 1981, 1331 b 40, S. 264.

³ Hamburgs Transparenzgesetz: <http://www.hamburg.de/transparenzgesetz/>.

⁴ US Freedom of Information Act: <http://www.foia.gov/>.

Die Grundlage des Utilitarismus⁵ ist etwa das Nützlichkeitsprinzip: Handle so, dass das größtmögliche Maß an Glück entsteht. Es geht um die Objektivierbarkeit von Handlungen nach Kriterien, damit man Maßstäbe für erfolgreiches gesellschaftspolitisches Handeln hat. Diese Kriterien sind: Konsequenz, Nutzen, welches Gute wird gefördert, und was heißt das für alle Betroffenen? Das Recht des Einzelnen wird als Streben nach Glück, dem bekannten „...pursuit of Happiness“⁶ aufgefasst. Staatliche Rahmenbedingungen haben das sicherzustellen. Doch wie weit soll das gehen? Glücksgefühl und persönliche Zufriedenheit sind doch subjektiv und werden individuell ausgelegt. Wer bestimmt das Maß? Durch die Utilisierung kommt es außerdem zu einer Quantifizierung und Verrechtlichung aller Bereiche.

Dagegen bilden in der Gesinnungsethik nach Immanuel Kant das Ich und sein Gewissen die Basis guten Handelns. Ohne guten Willen gibt es keine Moral. Das praktische, handelnde Ich hat den kategorischen Imperativ als oberste Richtschnur: „Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne!“⁷ Wir sollen unsere Motive an ihrer Verallgemeinerbarkeit überprüfen. Die entscheidende Instanz sei das Gewissen. Hier sind die Anforderungen an den Einzelnen noch höher. Kant postuliert ein Ideal und wir sollen uns diesem annähern. Das führt zur strukturellen Überforderung der Menschen.

Ethik gibt keine Handlungsanleitung, sondern bietet Orientierungshilfe durch radikale Auseinandersetzung. Ethik ist nicht zertifizierbar, sondern ein Prozess, in dem mit Argumenten über das menschliche Handeln nachgedacht wird. Die Verantwortung bleibt beim Einzelnen.

Goldene Regel

Welcher moralische Grundsatz zieht sich durch alle Kulturen? Es ist die goldene Regel: „Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg' auch keinem anderen zu.“⁸ Solche Sätze weisen auf die Reziprozität im Sozialverhalten hin. Die goldene Regel wurde ursprünglich aus dem Grundsatz des Talionsprinzips als Vergeltungsrecht abgeleitet und bleibt insofern problematisch.

5 Jeremy Bentham (1748-1832), *An introduction to the principles of morals and legislation*. Kessinger, 2005, ISBN 1-4179-5732-8.

John Stuart Mill (1806-1873), *Der Utilitarismus*. Reclam, Stuttgart 1976, ISBN 3-15-009821-1.

6 Declaration of Independence: <http://www.ushistory.org/declaration/document/rough.htm>.

7 Immanuel Kant, Ausgabe der Preußischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 1900ff, KpV, A 54.

8 Herkunft aus der Übersetzung von Tobias 4,16; Lutherbibel 1984.

Für ursprüngliche Gesellschaftsformen können Anerkennung, Wertschätzung, Zusammenhalt, Sicherheit und Vertrauen als Säulen des Miteinanders bestimmt werden. In modernen Gesellschaftssystemen entspricht diesen Werten die Mündigkeit der Bürger, deren Partizipation und Kooperation sowie die dazu vereinbarten rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen usw. Das Vertrauen in Institutionen und deren Vertreter bleibt die anthropologische Basiskonstante aller Gemeinschaften.

Ethos steht also für die Handlungskultur einer Gemeinschaft, die Moral fordert dazu auf, nach den bestehenden Regeln zu leben. Nur die Ethik stellt Fragen zu den inneren Mechanismen dieser Regeln und lädt zur Auseinandersetzung ein.

Information & Wissen

Wie kann ein offener Zugang zu Daten ein Mehr an Informationen gewährleisten, um daraus Wissen zu generieren, und soll der Zugang zu diesen Informationen ein grundsätzliches Bürgerrecht sein? Hier sind zwei Ebenen vorhanden. Die erste betrifft das Verhältnis von Daten, Information und Wissen zueinander. Die zweite Ebene verweist im Verhältnis von Bürgern und Institutionen direkt auf Fragen zum Informationsrecht.

Ad 1: Daten können als Angaben über Sachverhalte und Vorgänge bestimmt werden und auf sehr verschiedene Weise existieren. Information „is a difference which makes a difference.“⁹ Es ist also immer eine die Daten interpretierende Instanz vorausgesetzt, nur ein vorhandenes Wissen erkennt die Informationen aus den Daten. Dieses Wissen nennt man philosophisch die Urteilskraft.¹⁰ Sie gibt uns relevantes Wissen. Die Urteilskraft kann auch prüfen, wie im Hinblick auf Grundsätze, unter Berücksichtigung der spezifischen Situation, richtig zu handeln wäre.

Ad 2: Nur ein urteilender Bürger sichert das republikanisch-demokratische Prinzip durch Partizipation und Kooperation. Dazu ist Transparenz zwischen den Individuen und den Institutionen notwendig. Datenschutzbestimmungen dienen dazu, die Bürger vor ungewollten Veröffentlichungen zu schützen, und sollen nicht als Amtsgeheimnis Verfahren in Institutionen gegenüber ihren Bürgern abschotten. Das explizite Wissen in Form dokumentierter abrufbarer Informationen, spätestens nach Abschluss der notwendigen Prozeduren, soll lückenlos zur Verfügung stehen. Wichtig ist aber auch der Austausch von implizitem Wissen. Da im öffentlichen Dienst spezialisierte Fachkräfte

⁹ Gregory Bateson, *Steps to an Ecology of Mind*. Jason Aronson, 1972, S. 460.

¹⁰ Immanuel Kant, *Kritik der Urteilskraft*, Werke in sechs Bänden, Band 5. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1983.

die gesetzeskonformen Abläufe sicherstellen, sind sie die Auskunftspersonen für die Bürger. Die Schnittstellen zwischen Verwaltung und Politik sind im Hinblick auf Transparenz sehr sensibel und bedürfen der besonderen Be(ob)achtung.

Interesse, Geheimnis & Gemeinwohl

Klassische Interessensgruppen verfolgen partikulare Ziele. Sie definieren sich über Mitgliederzahlen, sind gut im Institutionengefüge vernetzt und agieren aus ihrer jeweils eigenen Logik. Eine Moderation der Interessen ist über Gewaltenteilung durch Checks & Balances zu erreichen. Heute spricht man bereits von fünf Gewalten, denn temporäre Interessensgruppen nützen das Internet, und man koordiniert sich gegenüber Politik, Justiz, Verwaltung und Medien. In den letzten zwanzig Jahren stieg die Vernetzungsdichte exponentiell an. Aus diesen Interaktionen können kreisende Erregungen im Netz entstehen. Solche Initiativen werden über nichtlineare, nicht vorhersagbare Vernetzungen mächtig. Man spricht von „grassroots movements“ (Graswurzelbewegungen). Diese Systeme können aber auch manipuliert werden. Es werden Strategien wie virales Marketing oder Guerillataktiken eingesetzt, um etwa Litigation-PR-Kampagnen in die Sprache der Net-Communities zu übersetzen. Der entsprechende Begriff lautet „Astroturfing“. Eine scheinbar frei sprießende Graswurzelbewegung wird als gesteuerter Teppichrasen ausgelegt, dessen Ursprung und Intention oft verschleiert bleibt. Diese Entwicklungen sollten von den anderen Gewalten verstärkt beobachtet werden, gerade wenn sie der eigenen Organisationskultur ganz fremd sind.

Interessenspolitik braucht natürlich strategische Handlungsfelder, und dazu sind sichere Freiräume notwendig. Deshalb bleiben einige Agenden den Öffentlichkeiten auf bestimmte Zeit vorenthalten. Die Grenzen sind hier aber unter der scharfen Kontrolle der parlamentarischen Prozesse zu ziehen und so transparent wie möglich zu überwachen.

Wieso hat das Amtsgeheimnis in Österreich einen solchen Sonderstatus im Vergleich zu den meisten anderen Staaten?¹¹ Das erscheint rätselhaft. Ist es eine späte Erblast des monarchischen Prinzips? Zeugt es von mangelndem Vertrauen in die Reife des Souveräns, in Erinnerung an die Geschehnisse am Anfang und Ende der Ersten Republik, oder geht es doch um die Kontrolle des Apparats durch partikulare Interessen, vor allem über das Weisungsrecht? Ein Faktor mag die historisch

¹¹ <http://www.informationsfreiheit.at/warum-wirs-wollen/>: „Österreich ist in Sachen Informationsfreiheit unangefochtener Letzter. Weltweit. Seit 5 Jahren in Folge! 2011 auf Platz 89/89, 2012 auf Platz 93/93, 2013 auf Platz 95/95, 2014 auf Platz 97/97, 2015 auf Platz 100/100 untersuchten Nationen.“

gewachsene, fast lückenlose Verzahnung von parteilichen und zivilgesellschaftlichen Interessen durch die meist großkoalitionär verbundenen Lager sein. Alle politischen Abgeordneten waren durch ihre Herkunft als Interessensvertreter präformiert, ob durch Sozialpartner, Parteien, Gebietskörperschaften usf. Doch dieses System erodiert. Das eröffnet neue Chancen für mehr Transparenz.

Der Zweck eines Staates zeigt sich als Prozess der Willensbildung unter Beteiligung der Interessensgruppen. Gerade die Verwaltung hat hier die Aufgabe, das transparente Handeln im Sinne des Gemeinwohls zu priorisieren. Dazu soll sie unabhängig sein. Dies kann durch eine starke Identifikation ihrer Mitarbeiter mit dem Staat, seinen Institutionen und Werten, sowie durch entsprechende gesetzliche Grundlagen gesichert werden. Ein neues, an internationalen Standards messbares Informationsrecht kann die Verwaltung sogar unterstützen, da alle Entscheidungen offen nachvollziehbar werden. Damit ist auch ein direkter Austausch zwischen den Bürgern und ihren politischen Repräsentanten zu den Vorgangsweisen möglich. Das wirkt korruptionspräventiv. Somit kann die Politik, die leider sonst oft erst auf Druck mit Veränderung reagiert, ebenfalls etwas gewinnen, weil sie zeigen kann, dass sie motiviert ist, auch im Sinne des Gemeinwohls zu agieren, das gerade durch solche partizipativen Diskurse¹² unter Einbeziehung aller Betroffenen weiterbestimmbar wird.

¹² Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a.M. 1981, ISBN 3-518-28775-3.

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Universitätsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL. M., Dipl.-Soz., ist Universitätsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Direktor der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) an der Universität Münster.

Seine Forschungstätigkeit liegt schwerpunktmäßig im Bereich der Netzregulierung sowie im Telekommunikations- und Medienrecht. Prof. Holznagel ist Mitglied der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Mitglied des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen der Bundesnetzagentur, des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit, des Deutschen Juristentages sowie des Münchener Kreises. Er ist zudem Mitherausgeber der Zeitschrift „Multimedia und Recht“ und des Handbuchs „Multimedia und Recht“. Mehrere Lehr- und Forschungsaufenthalte führten ihn u. a. an die China Academy of Information and Communication Technology in Peking, die Akademische Rechtsuniversität in Moskau sowie die University of Virginia School of Law in Charlottesville. Professor Holznagel publiziert seit Jahren u. a. im Bereich der Telekommunikations- und Netzregulierung sowie zu Themen wie Datenschutz und -sicherheit.

Transparenz und Informationsfreiheit

Bernd Holznagel

Die bekannteste Erklärung für das Entstehen von Korruption stammt von dem amerikanischen Politologen Robert Klitgaard. Klitgaard hat dazu schon in den 80er Jahren eine prägnante Formel entwickelt. Sie lautet: $C = M + D - A$. Oder mit Klitgaards eigenen Worten: "Corruption equals monopoly plus discretion minus accountability."¹ Korruptes Verhalten entsteht, wenn eine oder wenige Personen über weitreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen und über ihre Entscheidungen keine Rechenschaft ablegen müssen. Deshalb besteht erfolgreiche Korruptionsbekämpfung darin, derartige Strukturen aufzuspüren und sie auszumerzen. Wo Entscheidungsmonopole unausweichlich sind, muss transparent sein, wer die Entscheidungen fällt. Wo Ermessen ausgeübt wird, muss gewährleistet sein, dass die das Ermessen leitenden Erwägungen dokumentiert werden und einsehbar sind. Ist beides der Fall, sind auch die Verantwortungen klar und es kann Rechenschaft abgelegt werden. Kurz: Weil Intransparenz die Entstehung von Korruption begünstigt, muss man versuchen, Transparenz herzustellen.

Österreich schickt sich derzeit an, die Tradition einer strikten Amtsverschwiegenheit hinter sich zu lassen. Die Ereignisse um die Hypo Alpe Adria Bank haben politischen Bestrebungen Auftrieb verschafft, für ein Mehr an Transparenz und Informationsfreiheit zu sorgen.² Bereits im Oktober 2013 hatten die Grünen³ und die Neos⁴ zwei weitestgehend gleichlautende Initiativanträge in den österreichischen Nationalrat eingebracht. Im März 2014 folgte ein Ministerialentwurf.⁵ Vorgesehen ist in beiden Konzepten eine Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes. Damit würde in Österreich die Frage von Informationsfreiheit und Transparenz, anders als in den meisten anderen europäischen Staaten, nicht auf Ebene eines einfachen Gesetzes, sondern in der Verfassung geregelt.

Beide Entwürfe haben sich für eine moderne Kombination aus subjektivem Informationszugangsrecht und proaktivem Transparenzgebot entschieden. Regelungstechnisch gehen sie aber unterschiedliche Wege. Der Ministerialentwurf

1 Klitgaard, Finance & Development, 1998, S. 3.

2 S. hierzu z. B. das Stenographische Protokoll der 1. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXV.

Gesetzgebungsperiode, vom Dienstag, 29. Oktober 2013, abrufbar unter:

www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00001/fname_333445.pdf

3 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_00018/index.shtml

4 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_00006/index.shtml

5 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00019/index.shtml

verpflichtet die Staatsorgane ausdrücklich in einem neuen Artikel zu proaktivem Handeln. Der Initiativantrag schlägt eine entsprechende Staatszielbestimmung vor. Als Mittel zur Erreichung dieses Ziels wird die Errichtung einer öffentlichen Open-Data-Plattform mit der Möglichkeit zur Weiterverwendung der auf der Plattform verfügbaren Informationen vorgeschlagen.

Was ist nun von diesen Entwürfen zu erwarten? Vier Kriterien sind für die Beurteilung von zentraler Bedeutung. Beginnen wir mit der Reichweite des Informationsrechts. Der Initiativantrag richtet sich unterschiedslos an alle drei Gewalten, der Ministerialentwurf unterscheidet: Informationen von allgemeinem Interesse sollen proaktiv veröffentlicht werden. Anspruchsverpflichtet sind dazu Organe aller drei Gewalten. Der vorgeschlagene Informationsanspruch für jedermann richtet sich hingegen nur gegen Exekutiv- und Legislativorgane.

Kein Recht auf Informationszugang und keine Transparenzpflicht kann schrankenlos gewährt werden. Beide Entwürfe wollen aber Geheimhaltungspflichten vernünftigerweise nur durch ausdrückliches Gesetz zulassen, der Ministerialentwurf durch Bundes- oder Landesgesetz, der Initiativantrag nur durch Bundesrecht. Da alle drei Gewalten betroffen sind, wäre nach dem Ministerialentwurf mit einer Vielzahl von Ausgestaltungsgesetzen, insbesondere auf Länderebene, zu rechnen. Die Rechtszersplitterung auf Landesebene in der Bundesrepublik gehört jedoch zu den wichtigsten Kritikpunkten am geltenden Informationsrecht.⁶

Die wichtigste Frage ist die nach den Gründen für die Versagung einer Auskunft. Der Initiativantrag ist sichtlich von dem Wunsch getragen, präzise Ausnahmeregelungen zu schaffen und benennt als Versagungsgründe überwiegende berechtigte Geheimhaltungsinteressen im Sinne des Datenschutzgesetzes, eine unmittelbare und schwerwiegende Gefahr für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, für die militärische Landesverteidigung, für die außenpolitischen Interessen sowie für die wirtschaftliche Existenz einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sind juristische Personen des Privatrechts betroffen, dürfen Auskünfte beschränkt werden, um Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu wahren. Der Ministerialentwurf geht weit darüber hinaus und lässt auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, die wirtschaftlichen oder finanziellen Interessen einer Gebietskörperschaft oder eines Selbstverwaltungskörpers als Versagungsgrund ausreichen. Abgerundet wird der Katalog durch eine Generalklausel „zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen oder anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen.“ Es ist verständlich, dass man eine gewisse Flexibilität bei

⁶ S. statt vieler Schoch, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987 (2988); Schrader, UIG und IFG Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568 (574).

den Versagungsgründen anstrebt. Dann bedürfte es aber einer verbindlichen Pflicht zur Balancierung des Rechts auf Informationszugang mit den entgegenstehenden Belangen. Der Initiativantrag geht dieses Problem präzise an: Die Beschränkung muss im konkreten Einzelfall erforderlich sein. Damit wird angeordnet, dass im Hinblick auf die konkrete Sachlage eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen stattfindet. Stets ist, wie sich aus allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen ergibt, das mildeste Mittel anzuwenden. Zumindest diese Konkretisierungen sollte man in Erwägung ziehen. Der Initiativantrag geht noch einen Schritt weiter und bestimmt, dass jedenfalls Akten, Dokumente und Informationen zugänglich zu machen sind, soweit sie sich unmittelbar auf die Verwendung öffentlicher Mittel beziehen. Im Kontext der Korruptionsprävention ist das eine durchaus erwägenswerte Regelung.

Für die Umsetzung der neuen Regelungen sind des Weiteren das Verfahren und der Rechtsschutz von zentraler Bedeutung. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verankern beide Vorschläge im Verfassungstext ein subjektives Recht auf Informationszugang. Der Ministerialentwurf regelt klarer, wem gegenüber was bekannt gegeben werden soll, fällt jedoch hinter die Konvention des Europarates⁷ zurück, weil er einen Zugang zu den Originaldokumenten (Akteneinsicht) nicht vorsieht. Ein Recht auf Akteneinsicht gehört aber heute zum europäischen „Standard“.⁸

Nach dem Initiativantrag ist zudem das Recht auf Informationen unverzüglich zu gewähren. Die zögerliche Bearbeitung von Auskunftersuchen ist in der Praxis das Instrument, um Auskunftsrechte leer laufen zu lassen. Des Weiteren soll nach den Vorstellungen des Initiativentwurfs die Auskunft kostenlos erfolgen. Dies ist nicht selbstverständlich. Zwar können Aktenkopien im Zeitalter moderner Scanner nicht mehr mit prohibitiven Gebühren belegt werden, aber wenn ältere, archivierte Akten eingesehen werden sollen oder wenn Aktenbestandteile erst aufwändig anonymisiert werden müssen, kann der Ausgleich von Verwaltungsaufwand durchaus gerechtfertigt sein. Aus diesem Grund sind in der Bundesrepublik Gebühren vorgesehen,⁹ die jedoch nur selten eingefordert werden, weil der erforderliche Verwaltungsaufwand den Nutzen meist übersteigt.

Rechtsschutz ist nach beiden Entwürfen letztlich vor den Verwaltungsgerichten zu suchen. Wichtig wäre, dass die Verwaltungsgerichte bindend zu einer Auskunft verpflichten können. Informationsfreiheit und Transparenz können nur bedingt durch rechtliche Vorschriften durchgesetzt werden. Vielmehr bedarf es einer Veränderung der Verwaltungskultur. Die Bundesrepublik hat lange gebraucht, um die Notwendigkeit

7 European Convention on Access to Official Documents, abrufbar unter:
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

8 S. z. B. Art. 15 Abs. 3 AEUV; Art. 42 GRC.

9 § 10 IFG Bund.

dieser Veränderungen zu verstehen. Dabei kann von einer Flut von Anfragen, die die Behörden lahm legen, bei uns nun wirklich keine Rede sein.¹⁰ Angesichts der langen Tradition der Amtsverschwiegenheit in Österreich empfiehlt es sich deshalb hier, die verfassungsrechtlichen Vorgaben möglichst präzise abzufassen. Dreh- und Angelpunkt für eine effektive Umsetzung von Informationsfreiheit und Transparenz ist nach deutschen Erfahrungen eine unabhängige und schlagkräftige Vollzugsstelle.¹¹ Hier liegt es nahe, diese Aufgabe, ähnlich wie dies europarechtlich im Bereich des Datenschutzes vorgesehen ist, einem unabhängigen Beauftragten für Transparenz und Informationsfreiheit zu überantworten.

10 S. ausführlich Ziekow et al., Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 17(4)522 B.

11 Debus, Die behördlichen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, DÖV 2012, 917 ff.

Josef Barth

Gründer des Forum Informationsfreiheit

Josef Barth (Jg. 1975) ist Gründer des Forum Informationsfreiheit (FOI) und dessen Kampagne Transparenzgesetz.at für die Abschaffung des Amtsgeheimnisses und für ein verfassungsmäßiges Recht der BürgerInnen auf Zugang zu Information.

Er war Investigativjournalist beim Nachrichtenmagazin „profil“ und ist Geschäftsführer der Kommunikationsagentur Pick & Barth Digital Strategies GmbH.

Studium: Kommunikation, Politik und Recht.

Er wurde mit dem Concordia-Preis für Pressefreiheit, dem Sonderpreis der Staatspreisjury für Public Relations 2013 und dem Demokratiepreis des Österreichischen Parlaments für die Arbeit des Forum Informationsfreiheit ausgezeichnet.

Im Lichte der Öffentlichkeit

Informationsfreiheit als effektives Instrument gegen Korruption

Josef Barth

„Let the people know the facts and the country will be safe“ – Abraham Lincoln

Das Problem

Österreich gilt nicht gerade als Vorzeigeland für staatliche Transparenz. Im internationalen Right to Information Rating liegt die Republik auf dem letzten Platz. Überdies ist Österreich europaweit das einzige Land, in dem das Amtsgeheimnis in der Verfassung verankert ist.

Das erschwert nicht nur den BürgerInnen den Zugang zu Information, sondern auch den MitarbeiterInnen der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit, Auskünfte zu erteilen, von denen sie eigentlich der Meinung sind, sie sollten von Rechtswegen allen zugänglich sein. Doch wie sicher kann man sich als Beamter bei einer derartigen Rechtslage sein?

Unter anderem führt dies dazu, dass folgende Informationen von staatlicher Seite zur Geheimsache erklärt wurden: der Kriterienkatalog zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Künstler, Sportler und Wissenschaftler, das Vorzugsstimmenergebnis bei der Langenzersdorfer Gemeinderatswahl, die Menge der jährlich eingesetzten Pestizide, die für Bienen schädlich sind, die Anzahl der Studienabbrecher an der Medizinischen Universität Innsbruck, der Wahrnehmungsbericht der Korruptionsstaatsanwaltschaft 2011, die Frist, die den Wiener Bezirken Alsergrund und Penzing für eine Stellungnahme zum Entwurf eines Flächenwidmungsplans eingeräumt wurde, die Verleihung von Diplomatenpässen an Personen ohne offizielle Funktion, die Kriterien für die Vergabe von Casinolizenzen, der Pachtvertrag der Republik mit der Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebsgesellschaft, Dokumente zum Helmut-Zilk-Park in Wien-Favoriten, die Anzahl der durch Spitalskeime verursachten Todesfälle in heimischen Krankenhäusern sowie die Tagesordnungen und Beschlussprotokolle des Ministerrats.

In Kombination mit einer gewissen Tradition der Herrschaftswissen-Mentalität führt diese Rechtslage oft zu einer „Mauer des Schweigens“, die beiden Seiten – BürgerInnen wie öffentlich Bediensteten – wenig angenehm ist und viel Arbeit verursachen kann.

Korruption ist ein scheinbar opferloses Heimlichkeitsdelikt. Es gedeiht besonders gut im Dunkeln, ungestört hinter Mauern – vor allem hinter jenen des Schweigens. So hilft diese Heimlichtuerei oft jenen, die im Schatten dieser Mauer Geschäfte zu ihrem eigenen Vorteil machen.

Es stellt sich somit die Frage, wie man verhindern kann, dass diese Mauern des Schweigens Korruption und ihre ProfiteurInnen schützen.

Wie die Öffentlichkeit Korruption bekämpft

Eine Umkehr dieser Politik ist nicht nur in bürgerrechtlichem Interesse. Sie leistet auch einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung, und dies auf zwei Ebenen:

1. Das Wissen um die Öffentlichkeit des eigenen Handelns
Ist alles Handeln der Behörden öffentlich nachvollziehbar, bewirkt das nicht nur eine Verhaltensänderung bei Menschen, die für entsprechende Gefälligkeiten anfällig sind. Es schützt vor allem öffentlich Bedienstete präventiv vor dunklen Begehrlichkeiten etwaiger KorruptionistInnen. Wenn alles behördliche Handeln der Öffentlichkeit zugänglich und jede Handlung öffentlich nachvollziehbar ist, beschränkt man damit den Spielraum für ungesetzliches Verhalten nachhaltig oder erhöht zumindest den Aufwand und das Risiko für etwaige Graubereichsaktivitäten so sehr, dass es für Kriminelle immer schwieriger wird.
2. Die Möglichkeit der Kontrolle durch die Interested Public
Gleichzeitig gibt es so etwas wie eine interessierte Öffentlichkeit. Das Internet hat diese Menschen sich teils formieren, teils vernetzen lassen. Macht man das staatliche Handeln nun in seinen Details – und um diese geht es dabei – öffentlich zugänglich, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit um ein Vielfaches, dass genau jene zwei oder drei Menschen eine Unregelmäßigkeit mit Hilfe ihres Zusatzwissens ans Licht bringen.

Offene Daten und abrufbare Dokumente sind die Grundlage für diese Kontrollfunktion einer qualifizierten Öffentlichkeit. Menschen, von denen KorruptionsermittlerInnen nicht einmal wissen, dass es sie gibt oder aus welchem Grund ihre Fähigkeiten von Wert sein könnten, werden so zu aktiven UnterstützerInnen der Korruptionsprävention: als aktive HinweisgeberInnen oder externe ExpertInnen in bestimmten Bereichen.

Das Internet als Schlüssel zur Transparenz

In Österreich ist Geheimniskrämerei immer noch die Regel, Transparenz eher die Ausnahme. Ein Beispiel: Zwölf Jahre lang hielt das Wirtschaftsministerium die Liste der Eurofighter-Gegengeschäfte unter Verschluss. In drei unterschiedlichen Antwortschreiben führte das Ministerium zahlreiche Gründe ins Treffen, warum die Liste keinesfalls herausgegeben werden dürfe. Die Rechte der BürgerInnen gemäß derzeitig geltendem Auskunftspflichtgesetz würden hier nicht greifen. Es bedurfte erst einer Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof durch das Forum Informationsfreiheit (FOI), um das zu ändern. Der VwGH entschied ganz eindeutig: Die Liste der Eurofighter-Gegengeschäfte sei den BürgerInnen zugänglich zu machen. All die Argumente, die das Ministerium vorbrachte, seien nicht zutreffend, um eine Geheimhaltung der Liste zu rechtfertigen. Die Liste wurde daraufhin vom Ministerium veröffentlicht. Zwölf Jahre nach dem Anlassfall.

In anderen Staaten sind Listen und Verträge wie diese öffentlich im Internet abrufbar. In Georgien werden Vergaben der Bundesbeschaffungsagentur mittlerweile auf einer eigenen Webseite aufgelistet. Jeder kann somit einsehen, an wen der Staat welchen Auftrag vergibt. In der Slowakei lassen sich über Schnittstellen aus öffentlich verfügbaren Daten sogar Ranglisten ableiten, um auf einfache Art zu visualisieren, welches Unternehmen wie viel staatliche Gelder für Aufträge lukriert.

Erst das proaktive öffentlich Zugänglichmachen von derartigen Informationen – ganz ohne Anfrage und mühsame Antwortverfahren – schafft die Möglichkeit für Interessierte, diese Informationen weiter zu verarbeiten, in Kontext zu setzen oder mit eigenem (Spezial-)Wissen um korrelierende Fakten und Zusammenhänge zu verknüpfen und somit eventuell Missstände aufzeigen zu können.

Ein derartiges ungefragtes Engagement von Menschen, die den Anti-KorruptionsermittlerInnen gar nicht bekannt sind, ist es, was in bestimmten Fällen die entscheidenden Hinweise zur Korruptionsbekämpfung liefern kann und der Behörde zudem selbst keinen Aufwand verursacht.

Ein Informationsfreiheitsgesetz für Österreich

In Österreich fordert das Forum Informationsfreiheit (FOI) die Abschaffung des Amtsgeheimnisses in seiner derzeitigen Form. Stattdessen soll das Recht der BürgerInnen auf Zugang zu Information in der Verfassung verankert werden.

Das einfachgesetzliche Informationsfreiheitsgesetz soll nach dem Vorbild des Hamburgischen Transparenzgesetzes gestaltet sein und Folgendes vorsehen:

1. Recht auf Zugang zu Information; wenige Ausnahmen („public interest test“)
2. Recht auf Zugang zu Dokumenten der Verwaltung („access to documents“)
3. Proaktive Veröffentlichungspflicht für Behörden (für Verträge, Studien etc.)
4. Zentrales Online-Register, in dem diese Dokumente veröffentlicht werden
5. Zentrale/n Beauftragte/n für Informationsfreiheit und Datenschutz
(als Kontrollinstanz und Kompetenzzentrum für BürgerInnen und Behörden)

Dabei sollen die Grenzen des Datenschutzes natürlicher Personen gewahrt bleiben, sofern das öffentliche Interesse an der Information nicht überwiegt.

Mag. Magdalena Reinberg-Leibel

Transparency International

Mag. Magdalena Reinberg-Leibel studierte Germanistik und Anglistik (Universität Wien, University College London).

Seit 2008 ist sie Mitarbeiterin von Transparency International – Austrian Chapter, seit 2015 Leiterin der Geschäftsstelle.

Sie ist Autorin der Studie „Lobbying in Österreich“ im Rahmen des EU-weiten Forschungsprojekts „Lifting the Lid on Lobbying“ von Transparency International.

Von 2009–2011 war sie Österreich-Koordinatorin des TI-Forschungsprojekts „Countdown to Impunity: Statutes of Limitation in Europe“.

Lobbying in Österreich

Wer vertritt wessen Interessen? Was dürfen wir darüber wissen?

Magdalena Reinberg-Leibel

Korruption ist der Missbrauch von anvertrauter Macht zum persönlichen Nutzen oder Vorteil, so die Definition von Transparency International (TI), der weltweiten Koalition gegen Korruption. 1993 gegründet, ist diese Nichtregierungsorganisation in mittlerweile über 100 Ländern aktiv. Das internationale Sekretariat befindet sich in Berlin, die sogenannten „National Chapter“ arbeiten vor Ort in den jeweiligen Ländern. In Österreich ist TI seit 2005 tätig.

Was aber haben nun Lobbying und Korruption miteinander zu tun?

Lobbying ist ein Schlagwort, das in Österreich negativ mit Einflussnahme auf Entscheidungen hinter verschlossenen Türen assoziiert wird. Der eigentliche Grundgedanke des Lobbyings ist der von Mitbestimmung, Mitsprache und Beteiligung der Menschen und Organisationen, die von gesellschaftlichen oder anderen Entscheidungen betroffen sind. Aber diese Mitsprache muss sowohl offen als auch transparent stattfinden und dies ist in der öffentlichen Wahrnehmung viel zu selten der Fall.

Transparency International ist sich der Problematik rund um fehlende Transparenz bei der Einflussnahme auf Entscheidungen bewusst, weshalb TI im Jahr 2014 die erste länderübergreifende Studie zu diesem Thema in Europa gestartet hat, an der National Chapter aus insgesamt 19 Ländern sowie das in Brüssel beheimatete EU-Büro von TI beteiligt waren.¹

Die daraus entstandene europaweite Studie „Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access“ wurde am 15.4.2015 veröffentlicht.² Der detaillierte Österreich-Bericht „Lobbying in Österreich“ ist seit dem 3.12.2014 unter www.ti-austria.at nachzulesen.³

1 Teilnehmende Länder: Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Zypern.

2 Nachzulesen unter: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe

3 <http://www.ti-austria.at/forschung-tools/lobbying-in-oesterreich.html>

Wie sieht es also in Österreich aus, wenn es um Lobbying geht? Was weiß man/darf man über die österreichische Lobbying-Szene wissen?

Geschätzte 3.000 bis 4.000 Menschen betreiben in Österreich beruflich Lobbying, davon rund 60 % in den Kammern, ca. 15 % für Verbände, weitere 15 % in bzw. für Unternehmen und nur etwa 5 bis 10 % sind selbständig tätige Agentur-Lobbyisten oder Lobbyistinnen⁴, welche aber in der öffentlichen Wahrnehmung hauptsächlich mit dem Begriff „Lobbying“ verknüpft sind. Es gibt keine offiziellen Zahlen, wie viel jährlich in Österreich für Lobbying ausgegeben wird. Zwar müssen Lobbying-Agenturen im Rahmen des seit 2013 verpflichtenden Lobbying-Registers⁵ melden, ob im Vorjahr mehr als 100.000 Euro für Lobbying ausgegeben wurde, jedoch sind diese Angaben für die Öffentlichkeit nicht einsehbar.

Das Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz) ist seit 1.1.2013 in Kraft. Gemeinsam mit Neuerungen zur Parteienfinanzierung und Antikorruptions-Gesetzgebung war es Teil des Transparenzpakets 2012 und entstand als Reaktion auf den „Cash for Laws“-Skandal,⁶ welcher jedoch von der derzeitigen Lobbying-Gesetzgebung nicht erfasst wäre.

Positiv am Lobbying-Gesetz sind die grundsätzlich breite Definition von Lobbying⁷, die signifikanten Sanktionen (Strafen von bis zu 60.000 Euro sind möglich, in manchen Fällen auch die Streichung aus dem Lobbying-Register) und die Tatsache, dass es in Österreich erstmals gesetzliche Regelungen für Lobbying und ein Lobbying-Register gibt.

Doch sieht man sich die Gesetzgebung im Detail an, zeigt sich ein deutlicher Verbesserungsbedarf, denn Lobbying ist nicht gleich Lobbying:

Zunächst: Wer soll bzw. darf sich überhaupt im Lobbying-Register eintragen? Das Gesetz legt vier Gruppen fest:

- Lobbying-Unternehmen, die entgeltlich Lobbying-Aufträge für Dritte ausführen
- Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten oder –lobbyistinnen beschäftigen,

4 Vgl. Schickinger, Jasmin Stephanie: Lobbying in Österreich. Eine theoretische und empirische Betrachtung von Lobbying in Österreich. Österreichische Public Affairs Vereinigung, Wissenschaftliche Reihe 11, November 2013, S. 31.

5 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

6 Kurzzusammenfassung z. B. unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Cash-for-Laws-Aff%C3%A4re> oder <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/1596157/EULobbying-klar-anfaellig-fur-Korruptionsrisiken>

7 §4 (1): Lobbying-Tätigkeit: jeder organisierte und strukturierte Kontakt mit Funktionsträgern zur Einflussnahme [...] im Interesse eines Auftraggebers.

sofern diese mehr als 5 % Lobbying-Tätigkeit ausführen

- Gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretungen und andere gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper
- Privatrechtliche Zusammenschlüsse von Personen, sofern Interessenvertretung deren alleinige oder überwiegende Tätigkeit ist

Diese vier Gruppen sind jedoch vor dem Gesetz nicht gleich, d. h. für jede Gruppe gelten bei der Registrierung andere Auflagen (diese sind am strengsten für Lobbying-Unternehmen, die wenigsten Angaben müssen Selbstverwaltungskörper sowie Interessenvertreter machen) und die angesprochenen, nicht unwesentlichen Sanktionen bei Verstößen gelten nur für Lobbying-Agenturen und Unternehmen, die ihr eigenes Lobbying betreiben.

Von der Registrierungspflicht gänzlich ausgenommen (und dazu auch nicht berechtigt) sind:

- Politische Parteien und ihre Vorfeldorganisationen
- Religionsgemeinschaften
- Österreichischer Städte- und Gemeindebund
- Sozialversicherungsträger
- Interessenverbände, die keine Dienstnehmer für Lobbying beschäftigen, deren Lobbying also ehrenamtlich stattfindet⁸

Ebenfalls ausgenommen ist eine Reihe von Aktivitäten, die im Zusammenhang mit Lobbying stehen:

- Tätigkeiten von Funktionsträgern oder auf Veranlassung eines Funktionsträgers
- Vertretung durch Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftstreuhänder etc.
- Wahrnehmung nichtunternehmerischer Eigeninteressen
- Wahrnehmung/Vertretung der Interessen einer Partei in einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren
- Außenpolitische Interessen

Liefert dieses Lobbying-Register nun tatsächlich mehr Transparenz? Kaum, denn die Öffentlichkeit hat de facto keine Einsicht ins Register. Zwar kann nachgelesen werden, wer sich registriert hat, wer jedoch wann bei wem wofür bzw. wogegen lobbyiert hat, ist für die Bevölkerung nicht einsehbar. Funktionsträger und –trägerinnen, die Ziel der

⁸ Dies beinhaltet auch Transparency International – Austrian Chapter.

Lobbying-Aktivitäten sind, hätten zwar die Möglichkeit, Einsicht zu nehmen, nutzen sie aber nicht. So wurde seit Einführung des Registers mit 1.1.2013 bis Ende April 2015 keine einzige Anfrage getätigt.⁹

Auch die Kontrolle des Registers lässt zu wünschen übrig. Bislang wurde noch keine der im Gesetz vorgesehenen Sanktionen umgesetzt, was zum Teil wohl an den vielen Ausnahmen und der Tatsache liegt, dass selbst von den registrierungspflichtigen Gruppen zwei in jedem Fall straffrei gehen. Andererseits fehlt es aber auch an klaren Kontrollmechanismen bzw. freien Ressourcen für die Kontrollen.

Wie sieht es mit der anderen Seite des Lobbyings, den Lobbyierten aus? Für die gibt es derzeit keinerlei Offenlegungspflichten. Ebenso wird der Umgang mit Lobbyisten und Lobbyistinnen in den meisten Codes of Conduct für den öffentlichen Dienst nicht erwähnt, mit einer Ausnahme: Der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport erwähnt Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit Lobbying.¹⁰

Zwar verbietet das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz Politikern und Politikerinnen sowie öffentlich Bediensteten die Tätigkeit für eine Lobbying-Agentur oder als selbständiger Lobbyist oder Lobbyistin, eine Nebentätigkeit in einem privatwirtschaftlichen Betrieb ist jedoch (meldepflichtig) erlaubt, auch wenn sie in dessen PR- bzw. Lobbying-Abteilung stattfindet.

Überdies gibt es für Politiker keine verpflichtende „Cooling-Off-Phase“ vor deren Wechsel in die Wirtschaft, wenn ihre Tätigkeit als Politiker oder Politikerin zu Ende ist. Firmen könnten also gezielt Regierungsmitglieder oder andere hohe Funktionsträger anwerben, damit diese in ihrer neuen Position bei der Regierung für ihren Arbeitgeber lobbyieren.

Transparency International – Austrian Chapter empfiehlt daher, folgende Maßnahmen umzusetzen, damit das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz seinem Namen auch gerecht wird:

- Herstellung tatsächlicher Transparenz durch Möglichkeit der Einsicht ins Lobbying-Register
- Gleichstellung aller Lobbying-Betreibenden vor dem Gesetz
- Effektive Kontrollmechanismen

⁹ Vgl. <http://kurier.at/wirtschaft/wirtschaftspolitik/lobbyisten-pfeifen-auf-transparenz-justiz-schaut-weg/126.596.893>

¹⁰ Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport, Stand 2013; http://www.bundesheer.at/info_werbematerial/verhaltenskodex/pdf/kodex2013.pdf

- Beidseitige Offenlegungspflichten für Lobbying-Betreibende und Lobbyierte
- Beseitigung von Schlupflöchern
- Einführung einer Cooling-Off-Phase für Politiker

Im Vergleich der untersuchten europäischen Länder zeigt sich, dass überall massiver Handlungsbedarf besteht. Nur ein einziges Land (Slowenien) schafft es, mehr als 50 % in der Bewertung durch TI zu erhalten. Die Chancen stehen also gut für Österreich, eine Vorreiterrolle in Europa einzunehmen, wenn jetzt nicht länger gezögert wird, sondern die bestehenden Probleme schnell und effektiv beseitigt werden, Transparenz geschaffen und ein Zeichen gegen das „Mauscheln“ im Geheimen gesetzt wird.

Mag. Kerstin Klingbacher

Universitätsassistentin am Institut für Rechtswissenschaften

Mag. Kerstin Klingbacher ist Universitätsassistentin am Institut für Rechtswissenschaften der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Ihr Schwerpunkt in Forschung und Lehre liegt im Bereich des öffentlichen (Wirtschafts-)Rechts, insbesondere auch im Datenschutzrecht. E-Mail: Kerstin.Klingbacher@aau.at

Informationsfreiheit oder Geheimnisschutz?¹

Kerstin Klingbacher

I. Einleitung

Die jahrzehntelange Diskussion rund um die Lockerung des Amtsgeheimnisses und die Schaffung von mehr Transparenz in der Verwaltung lebte durch die Initiative „Transparenzgesetz statt Amtsgeheimnis“ im Frühjahr 2013 wieder auf.² Ein Jahr später, am 25. März 2014, hat sich die Regierung schließlich auf einen Begutachtungsentwurf zur Einführung einer Informationsverpflichtung sowie eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Informationszugang geeinigt, der im Dezember 2014 leicht modifiziert im Nationalrat eingebracht wurde.³ Auch nach zwei Beratungen im Verfassungsausschuss im Jänner⁴ und Juli 2015⁵ konnte keine Einigung erzielt werden.

Zu bedenken ist, dass mangels Gesetzesbeschlusses bzw. entsprechender Ausführungsgesetze keine umfassende Beurteilung der Neuregelung und deren Auswirkungen erfolgen kann, sondern lediglich einzelne Aspekte herausgegriffen und die wesentlichen Eckpunkte dargestellt werden. Im Folgenden wird daher auf den Status quo, die geplante Einführung von Art. 22a B-VG, dessen Mehrwert zu Art. 10 EMRK, das Problem der Kollision mit dem Grundrecht auf Datenschutz und die Vorgaben für die Ausführungsbestimmungen samt einiger verfahrensrechtlicher Aspekte eingegangen.

II. Aktuelle Rechtslage

Seit 1925 gilt für Verwaltungsorgane eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Wahrung der Amtsverschwiegenheit über alle Tatsachen, die ihnen im Rahmen ihrer amtlichen

- 1 Überarbeitete Fassung meines im Rahmen des 9. Österreichischen Anti-Korruptionstages 2015 zum Thema „Informationsfreiheit vs. Amtsverschwiegenheit – Paradigmenwechsel im österreichischen Informationsrecht“ am 08.04.2015 gehaltenen Vortrages.
- 2 Vgl. Volle Transparenz soll Amtsgeheimnis ersetzen, <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1343070/Volle-Transparenz-soll-Amtsgeheimnis-ersetzen> (01.07.2015); Regierung will Amtsgeheimnis prüfen, <http://derstandard.at/1360161353843/Regierung-will-Amtsgeheimnis-pruefen> (01.07.2015).
- 3 Vgl. 19/ME XXV. GP; RV 395 BlgNR XXV. GP.
- 4 Vgl. Aus für Amtsgeheimnis: Verfassungsausschuss nahm Beratungen auf, Parlamentskorrespondenz Nr. 65 vom 28.01.2015, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0065/ (02.07.2015).
- 5 Vgl. Abschaffung des Amtsgeheimnisses verzögert sich, Parlamentskorrespondenz Nr. 762 vom 01.07.2015, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0762/index.shtml (02.07.2015).

Tätigkeiten bekannt geworden sind. Dadurch sollte primär – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – eine ungestörte Wahrnehmung staatlicher Verwaltungstätigkeit ermöglicht werden. Das Amtsgeheimnis nach Art. 20 Abs. 3 B-VG besteht aber nur soweit, als es aufgrund öffentlicher oder privater Geheimhaltungsinteressen geboten ist. Um dem gesteigerten Bedürfnis der Öffentlichkeit nach einem transparenteren Verwaltungsgeschehen gerecht zu werden, kam es im Jahr 1987 durch die Einführung der verfassungsrechtlichen Auskunftspflicht in Art. 20 Abs. 4 B-VG und die Beschränkung der Amtsverschwiegenheit (in Bezug auf die Geheimhaltungsinteressen) zu einer Lockerung.⁶ Das Verhältnis dieser Bestimmungen zueinander ist nach wie vor unklar: Während die einen⁷ der Auskunftspflicht den Vorrang einräumen, geben die anderen⁸ der Amtsverschwiegenheit den Vorzug.⁹ Zu beachten ist überdies, dass nach Ansicht des VfGH weder die Amtsverschwiegenheit¹⁰ noch die Auskunftspflicht¹¹ ein subjektives Recht auf Verschwiegenheit bzw. Auskunft des Betroffenen verbürgen, sondern vielmehr bloß eine objektiv-verfassungsrechtliche Verpflichtung der Organe darstellen.¹² Neben dem Amtsgeheimnis bestehen aber noch weitere Verschwiegenheitspflichten: Zum einen normiert das Grundrecht auf Datenschutz eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Geheimhaltung personenbezogener Daten (§ 1 DSG 2000). Zum anderen sind einfachgesetzliche Verschwiegenheitspflichten insbesondere in den Gesetzen des öffentlichen Dienstrechts (§ 46 BDG) verankert.

Diesen Verschwiegenheitspflichten steht die Forderung der Gesellschaft nach mehr Transparenz und Information zur effektiven Wahrnehmung von Bürgerrechten, zur demokratischen Mitgestaltung politischer Prozesse und zur Kontrolle staatlicher Institutionen gegenüber.¹³

Durch eine transparente öffentliche Verwaltung sowie die ungehinderte Verfügbarkeit von Informationen zu Fragen von öffentlichem Interesse sollen die kritische

6 Vgl. Feik, Art. 20, Abs. 3 in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar (14. Lfg. 2014) Rz 1; Wieser, Art. 20, Abs. 3 in Holoubek/Korinek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (11. Lfg. 2013) Rz 2 ff.

7 Vgl. Wieser in Holoubek/Korinek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art. 20, Abs., 3 Rz 5.

8 Vgl. Pernthaler, Das Problem der Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in Adamovich-FS (1992) 544 (550); Kucsko-Stadlmayer, Das Disziplinarrecht der Beamten³ (2003) 27; Feik, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007) 248.

9 Vgl. Feik in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Art. 20, Abs. 3, Rz 4.

10 Vgl. VfSlg 7455/1974.

11 Vgl. VfSlg 12.838/1991.

12 Die Lehre teilt diese Ansicht weitgehend, siehe dazu Wieser in Holoubek/Korinek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art. 20, Abs. 3, Rz 38 mwN; Wieser, Art. 20, Abs. 4 in Holoubek/Korinek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (11. Lfg. 2013) Rz 8 mwN; Feik in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Art. 20, Abs. 3, Rz 14 mwN; aA z.B. Perthold/Stoitzner, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane², 59 f. und 147 f..

13 Vgl. Kucsko-Stadlmayer, Amtsverschwiegenheit und Zugang zu Informationen staatlicher Verwaltung, http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00271/fnameorig_016762.html (16.03.2015).

Meinungsbildung und Beteiligung der Bevölkerung gefördert, soll zur Effizienz und Wahrung der Integrität der Behörden beigetragen und Korruption verhindert werden. Darüber hinaus sollen dadurch die Legitimität der Verwaltung und das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden gestärkt werden.¹⁴

Man bewegt sich daher in einem natürlichen Spannungsverhältnis zwischen Transparenzinteressen und den öffentlichen und privaten Geheimhaltungsinteressen.¹⁵

In Bezug auf eine Regelung des Zugangs zu Information stellt sich die Frage nach der Gewichtung von Transparenz und Geheimhaltung.¹⁶ Ziel sollte eine Bestimmung sein, die dem Grundsatz „so offen wie möglich und so wenig geheim wie nötig“¹⁷ Rechnung trägt. Fraglich ist allerdings, ob die geplante Regelung dieses Spannungsverhältnis auflösen kann und die Ausführungsgesetze ausreichende Vorgaben für eine entsprechende Gewichtung zwischen Transparenz und Geheimhaltung machen werden.

III. Regierungsvorlage zur Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung einer Informationsverpflichtung sowie eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Informationszugang

A. Textvorschlag zu Art. 22a Abs. 1 B-VG – allgemeine Informationsverpflichtung

1. Aktive Informationspflicht

Vor dem Hintergrund, staatliches Handeln transparenter und offener zu gestalten, soll nun das Amtsgeheimnis unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Datenschutz durch eine verfassungsgesetzlich angeordnete Pflicht aller Staatsorgane, Informationen von allgemeinem Interesse der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen (Open Government), und durch ein Grundrecht auf Zugang zu Informationen unter materiellem Gesetzesvorbehalt ersetzt werden.¹⁸

14 Vgl. Empfehlung Rec (2002) 2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Einsicht in amtliche Dokumente, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135> (16.03.2015).

15 Vgl. Wieser in Holoubek/Korinek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art. 20, Abs. 3, Rz 5.

16 Vgl. Kucsko-Stadlmayer, Amtsverschwiegenheit und Zugang zu Informationen staatlicher Verwaltung, http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00271/fnameorig_016762.html (16.03.2015).

17 Vgl. Feik, Öffentliche Verwaltungskommunikation, 248.

18 Vgl. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018. Erfolgreich. Österreich, 91, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264> (16.03.2015).

Gemäß dem vorgeschlagenen Text haben „die Organe der Gesetzgebung, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe, die ordentlichen Gerichte, der Rechnungshof, die Landesrechnungshöfe, die Verwaltungsgerichte, der Verwaltungsgerichtshof, der Verfassungsgerichtshof, die Volksanwaltschaft und die von den Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffenen Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft [...] Informationen von allgemeinem Interesse in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise zu veröffentlichen, soweit nicht eine Verpflichtung zur Geheimhaltung gemäß Abs. 2 besteht.“

Zentrale Neuerung ist daher eine aktive Pflicht der genannten Institutionen zur Veröffentlichung.

2. Kreis der Verpflichteten

Das Veröffentlichungsgebot nach Abs. 1 betrifft alle drei Staatsgewalten: Zur Information verpflichtet sollen die Organe der Gesetzgebung, die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechnungshof, die Landesrechnungshöfe, die Volksanwaltschaft wie auch von Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffene Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft sowie die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe sein. Bundesverwaltung und Landesverwaltung sind im funktionellen Sinn zu verstehen, d.h. auch die Selbstverwaltungskörper und Justizverwaltungssachen sind davon umfasst.¹⁹

3. Information von allgemeinem Interesse

Gegenstand der Verpflichtung nach Abs. 1 ist – entsprechend dem Grundsatz des „Open Government“ – die Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse. Ein konkretes Ansuchen auf Zugang zu Informationen ist nicht erforderlich. Wann eine Information „von allgemeinem Interesse“ ist, geht aus dem Gesetzesentwurf nicht hervor. Im Ministerialentwurf war noch eine beispielhafte Aufzählung enthalten, auf die aber in der Regierungsvorlage wegen einer möglichen einschränkenden Wirkung letztlich verzichtet wurde. Entscheidend für die Qualifikation einer Information als „von allgemeinem Interesse“ ist der Adressatenkreis, der von der Information betroffen bzw. für den die Information relevant ist. Von allgemeinem Interesse können allgemeine Weisungen (Erlässe), Statistiken, Gutachten und Studien, die von den informationspflichtigen Organen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden, des Weiteren Tätigkeitsberichte, Geschäftseinteilungen, Geschäftsordnungen u.a.m. sein. Ein allgemeines Interesse kann für Informationen angenommen werden, solange sie

¹⁹ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 1 f.

aktuell und relevant sind, wird aber regelmäßig bei Informationen zum rein internen Gebrauch, etwa zu Fragen der Ablauforganisation, zu verneinen sein. Informationen über nichtöffentliche Beratungen oder Sitzungen sind – schon allein zur Vermeidung der Umgehung gesetzlicher Regelungen über die Zulassung bzw. den Ausschluss der Öffentlichkeit – per definitionem nicht von allgemeinem Interesse.²⁰

4. Art der Veröffentlichung

Hinweise, wie eine solche Veröffentlichung auszusehen hat, liefert die Formulierung „in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise“. Zu denken ist dabei etwa an Einsichtnahmefähigkeiten während der Arbeitsstunden oder die Bereitstellung über Online-Plattformen bzw. Online-Datenbanken.²¹ Behördliche Internetauftritte sind so zu gestalten, dass internationale Standards über die Web-Zugänglichkeit auch hinsichtlich des barrierefreien Zugangs für behinderte Menschen eingehalten werden (§ 1 Abs. 3 des E-Government-Gesetzes).²²

5. Ausnahmen

Eine Einschränkung erfährt die Veröffentlichungspflicht durch die Ausnahmetatbestände bzw. Geheimhaltungspflichten gemäß Abs. 2. Beispielweise ist eine entsprechende Information nicht zu veröffentlichen, wenn dies zur „Vorbereitung einer Entscheidung“ erforderlich ist.²³

B. Textvorschlag zu Art. 22a Abs. 2 B-VG – Recht auf Zugang zu Informationen als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht

1. Subjektives Recht auf Information mit Drittwirkung

Der Textentwurf des Art. 22a Abs. 2 B-VG sieht vor, dass jedermann „gegenüber den Organen der Gesetzgebung, den mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organen, dem Rechnungshof, den Landesrechnungshöfen, der Volksanwaltschaft und den von den Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffenen Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft das Recht auf Zugang zu Informationen [hat], soweit deren Geheimhaltung nicht aus zwingenden 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 Interesse

²⁰ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

²¹ Vgl. Bertel, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? Art. 22a B-VG auf dem Prüfstand, JRP 2014, 203 (211).

²² Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

²³ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen erforderlich oder zur Wahrung anderer gleich wichtiger öffentlicher Interessen durch Bundes- oder Landesgesetz ausdrücklich angeordnet ist; die gesetzlichen beruflichen Vertretungen sind nur gegenüber ihren Angehörigen verpflichtet, Zugang zu Informationen zu gewähren.“

Aufgrund der Struktur des Art. 22a Abs. 2 B-VG und seiner Formulierung, dass ein subjektives Recht auf Zugang zu Information besteht, qualifiziert Bertel das geplante Grundrecht als Freiheitsrecht des Einzelnen, aus dem bestimmte grundrechtliche Gewährleistungspflichten des Staates ableitbar sind.²⁴

Der Kreis der Grundrechtsverpflichteten in Abs. 2 ist enger als der in Abs. 1: Verpflichtet sind Organe der Gesetzgebung, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe, der Rechnungshof, die Landesrechnungshöfe, die Volksanwaltschaft sowie auch von Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffene Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft. Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie der VfGH sind vom Anwendungsbereich des Abs.2 ausgenommen. Eine Sonderregelung gilt für die gesetzlichen beruflichen Vertretungen, diese haben nur gegenüber ihren Angehörigen einen Zugang zu Informationen sicherzustellen.²⁵

Ergänzend besteht gemäß Art. 22a Abs. 3 B-VG „gegenüber Unternehmungen, die der Kontrolle des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes unterliegen, das Recht auf Zugang zu Informationen, soweit deren Geheimhaltung nicht in sinngemäßer Anwendung des Abs. 2 oder zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung erforderlich ist oder gesetzlich – sofern ein vergleichbarer Zugang zu Informationen gewährleistet ist – nicht anderes bestimmt ist.“

Entsprechend den Erläuterungen soll nach dem Vorbild des § 5 Abs. 4 DSG 2000 einfachgesetzlich eine Drittwirkung angeordnet werden. Zur Geltendmachung des Informationszugangs gegen private Unternehmungen wird der Einzelne auf den Zivilrechtsweg verwiesen.²⁶

2. Gesetzesvorbehalt

Die Grundrechte binden in erster Linie den Gesetzgeber. Gesetzgeberische Gestaltungsbefugnisse (Einschränkung und Ausgestaltung eines Grundrechts)

²⁴ Vgl. Bertel, JRP 2014, 203 (207).

²⁵ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

²⁶ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 3.

werden bei den meisten Grundrechten durch den Gesetzesvorbehalt bestimmt.²⁷ Das vorliegende Grundrecht auf Informationszugang weist einen – ähnlich der EMRK formulierten – materiellen Gesetzesvorbehalt auf.²⁸ Demnach ist eine Beschränkung des Grundrechts erlaubt, „wenn es einem bestimmten öffentlichen oder individuellen Interesse dient und der Eingriff zur Wahrung dieses Interesses zwingend erforderlich ist“.²⁹

Wortlaut und grammatikalische Interpretation deuten darauf hin, dass es sich bei den in Art. 22a Abs. 2 B-VG genannten Interessen – nämlich die „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe, die nationale Sicherheit, die umfassende Landesverteidigung oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, die Vorbereitung einer Entscheidung, das wirtschaftliche oder finanzielle Interesse einer Gebietskörperschaft oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers oder das überwiegende berechnigte Interesse eines anderen“ – um verfassungsunmittelbare Schranken handelt, die entsprechend den Erläuterungen im Materiengesetz wiederholt bzw. konkretisiert werden können. Beim letztgenannten Interesse „zur Wahrung gleich wichtiger öffentlicher Interessen“ ist gemäß dem Wortlaut und den Erläuterungen davon auszugehen, dass der Gesetzgeber durch Bundes- oder Landesgesetz einen dementsprechenden Ausnahmetatbestand festlegen kann.³⁰

In diesem Zusammenhang hat der VfGH bereits in seinem Erkenntnis vom 16. Oktober 1970 zum ähnlich formulierten Gesetzesvorbehalt bei der Amtsverschwiegenheit ausgesprochen, „dass die verfassungsgesetzliche Amtsverschwiegenheit durch einfaches Gesetz nur gelockert, aber nicht ausgeweitet werden dürfe.“³¹ Aufgrund der Tatsache, dass der einfache Gesetzgeber nunmehr Ausnahmen zur Wahrung gleich wichtiger öffentlicher Interessen vorsehen darf, könnte die damit einhergehende Erweiterung des Umfangs der Geheimhaltungsinteressen in Widerspruch zur bisherigen Judikatur des VfGH stehen.³²

3. Persönlicher Schutzbereich

Träger dieses verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts ist jedermann, d.h. jede natürliche oder juristische Person – unabhängig von Staatsbürgerschaft und Sitz, soweit sie Träger dieses Rechts sein kann. Es bedarf keines Nachweises eines bestimmten Interesses oder einer besonderen Betroffenheit.³³

²⁷ Vgl. Berka, Vorbem StGG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (14. Lfg. 2014) Rz 65.

²⁸ Zur Qualifikation von Eingriffs- oder Ausgestaltungsvorbehalt siehe Bertel, JRP 2014, 203 (208).

²⁹ Berka, Vorbem StGG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar (14. Lfg. 2014) Rz 104.

³⁰ Siehe ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 3.

³¹ VfSlg 6288/1970; vgl. Wieser in Holoubek/Korinek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art. 20, Abs. 3, Rz 9.

³² Vgl. ÖJT (Hrsg.), Vortragsveranstaltung Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit (2015) 19.

³³ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2; Bertel, JRP 2014, 203 (209).

4. Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich dieses Grundrechtsumfasst den Zugang zu „Informationen“. Bereits nach Abs. 1 veröffentlichte Informationen fallen nicht darunter.³⁴ Aus dem Wortlaut des Art. 22a B-VG geht nicht hervor, was grundsätzlich unter Information zu verstehen ist. Entsprechend den Erläuterungen ist unter „Information“ „jede amtlichen bzw. unternehmerischen Zwecken dienende Aufzeichnung, ausgenommen (nicht zu veraktende) Entwürfe oder Notizen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung zu verstehen. Als Informationen gelten nur Tatsachen, die bereits bekannt sind und nicht solche, die erst – auf welche Art auch immer – erhoben werden müssen.“³⁵ D.h. Meinungen, Prognosen, Mutmaßungen, etc. stellen keine Information im Sinne des Art. 22a B-VG dar. Vom Informationsbegriff des Art. 22a B-VG abzugrenzen ist jener des Art. 10 EMRK, der aufgrund seines Wortlautes „information and ideas“ und seiner Schutzfunktion hinsichtlich des Informationsflusses und Ideenaustausches weiter zu verstehen ist.³⁶ Ob durch das Grundrecht auch ein Dokumentenzugangsrecht gewährleistet werden soll, bleibt offen.³⁷

5. Eingriff

Ein Eingriff in das Grundrecht auf Informationszugang ist unter anderem durch gesetzlich vorgesehene Geheimhaltungsrechte gegeben, die nicht die Vorgaben des Art. 22a B-VG erfüllen. Darüber hinaus liegt durch die Verweigerung des Zugangs zu Information bzw. die Nichtveröffentlichung ebensolcher ein Eingriff der Vollziehung vor.³⁸

6. Ausnahmetatbestände

Ein Eingriff in das Grundrecht auf Informationszugang kann aus bestimmten Gründen gerechtfertigt sein. Die in Art. 22a Abs. 2 B-VG genannten Ausnahmen überraschen nicht. Interessen, bei denen eine Geheimhaltung geboten scheint, wie der Schutz der Verwaltungs- und Strafrechtspflege, der staatlichen Willensbildung, der klassischen Staatsgeheimnisse und der personenbezogenen Daten, werden aktuell bereits in Art. 20 Abs. 3 B-VG, in Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 EMRK als schutzwürdig angesehen. Neu ist allerdings der Ausnahmetatbestand „Wahrung gleich wichtiger öffentlicher Interessen“. Dieser muss durch Bundes- oder Landesgesetz geregelt werden. Fraglich ist, was gleich wichtige öffentliche Interessen wie die in Art. 22a Abs. 2 B-VG aufgezählten sind. Wortlaut und Erläuterungen schränken nicht ein, daher kommen beispielsweise Interessen, die in Art. 8 und 10 EMRK genannt werden, in Betracht. Denkbar wären territoriale Unversehrtheit, Verbrechensverhütung, Schutz

³⁴ Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

³⁵ ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 1.

³⁶ Vgl. Bertel, JRP 2014, 203 (210).

³⁷ Vgl. ÖJT (Hrsg), Vortragsveranstaltung Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit (2015), 17 f.

³⁸ Vgl. Bertel, JRP 2014, 203 (210).

der Gesundheit, Moral, die Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Nachrichten sowie die Wahrung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung. Eine solche Öffnungsklausel sorgt jedoch für Rechtsunsicherheit: Da der Umfang des Grundrechts nicht aus dem Verfassungstext ersichtlich ist, könnte zum einen die Verlagerung der Definitionskompetenz (Konkretisierung) an den einfachen Gesetzgeber problematisch sein, und zum anderen könnte nach Ansicht von Bertel eine „exzessive Inanspruchnahme“ des Ausnahmetatbestandes zu einer Aushöhlung des Grundrechts führen.³⁹ Fraglich ist, inwieweit eine solche Gefahr tatsächlich gegeben sein kann, da der Verfassungsgesetzgeber in Art. 22a Abs. 2 B-VG immerhin eine erhebliche Schwelle zur Abwägung im Sinne „gleich wichtiger öffentlicher Interessen“ eingezogen hat. Sohin kann vom einfachen Gesetzgeber nicht jedes beliebige Interesse als Ausnahmetatbestand zum Grundrecht auf Informationszugang festgelegt werden.

Hinsichtlich des Informationszugangsrechts gegenüber Privaten kommt gemäß Abs. 3 zu den Ausnahmetatbeständen des Abs. 2 auch noch die „Vermeidung einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung“ (insbesondere zum Schutz des Berufs-, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses) hinzu. Ein Recht auf Informationszugang besteht jedoch nicht, wenn der Zugang zu Informationen in vergleichbarer Weise, insbesondere im Fall bestehender börse- bzw. wertpapierrechtlicher Verpflichtungen, gesetzlich gewährleistet ist.⁴⁰

7. Verhältnismäßigkeit

Aus dem Textvorschlag des Art. 22a Abs. 2 B-VG ist dem Wort „erforderlich“ ein Verhältnismäßigkeitserfordernis zu entnehmen, wobei dies nach dem Wortlaut scheinbar nicht für die „Wahrung gleich wichtiger öffentlicher Interessen“, sondern nur für die davor konkret genannten Interessen gilt.⁴¹ D.h. eine Geheimhaltung muss „erforderlich im Sinn von geboten“ sein.⁴² Insofern verwehrt das Gebot des mildesten Mittels dem Staat, das Informationszugangsrecht über das unbedingt Erforderliche hinaus zu beschränken.⁴³ Nach mittlerweile gefestigter Rechtsprechung des VfGH⁴⁴ zum formellen Gesetzesvorbehalt werden aber „jedenfalls alle Freiheitsrechte, die überhaupt unter Gesetzesvorbehalt stehen, nur insoweit als beschränkbar angesehen, als dies (...) dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht“.⁴⁵ Eine gesetzliche Regelung, die das Informationszugangsrecht beschränkt, ist daher nur zulässig, wenn

39 Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 3; Bertel, JRP 2014, 203 (210 f.).

40 Vgl. ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 3.

41 Vgl. Bertel, JRP 2014, 203 (211).

42 ErlRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

43 Vgl. Berka, Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich (1990), Rz 272.

44 Vgl. VfSlg 10.179/1984.

45 Kucsko-Stadlmayer, § 3 Die Allgemeinen Strukturen der Grundrechte, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 74.

sie durch das öffentliche Interesse geboten, geeignet, zur Zielerreichung adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen ist.⁴⁶ Im Zuge der Bewertung der Eignung und Notwendigkeit stellen sich schwierige Abschätzungen und Prognosefragen, wobei dem einfachen Gesetzgeber ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Letztlich ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auch die Adäquanz zu prüfen, d.h. es ist eine Abwägung der angestrebten öffentlichen Interessen mit dem Gewicht der beeinträchtigten Freiheit vorzunehmen.⁴⁷

8. Rechtsschutz

Die Verankerung des Rechts auf Informationszugang als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht ermöglicht nunmehr den Grundrechtsträgern, bei Verletzung der Informationszugangsfreiheit eine Beschwerde gemäß Art. 144 B-VG zu erheben oder einen Individualantrag gemäß Art. 139 bzw. 140 B-VG zu stellen. Des Weiteren stellt das Grundrecht nunmehr einen objektiven Maßstab bei Gesetzes- bzw. Verordnungsprüfungen dar.⁴⁸

IV. Mehrwert zu Art. 10 EMRK

Im Lichte des zu Art. 22a Abs. 1 bis 3 B-VG Gesagten stellt sich die Frage, worin der Mehrwert dieser neuen Bestimmung gegenüber Art. 10 EMRK besteht. Art. 10 EMRK räumt bereits jeder Person das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die „Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen“ ein.⁴⁹ Nach ständiger Rechtsprechung des VfGH⁵⁰ lässt sich aus Art. 10 EMRK aber keine Verpflichtung des Staates, „den Zugang zu Informationen zu gewährleisten oder die Informationen selbst bereitzustellen“, ableiten.⁵¹ Sehr wohl besteht aber ein Verbot, „jemanden an der Beschaffung öffentlich zugänglicher Informationen über öffentlich stattfindende Vorgänge bewusst und gewollt zu hindern“.⁵² Seit 2009 hat der EGMR in mehreren Urteilen⁵³ die gemäß Art. 10 EMRK geschützte „Freiheit, Informationen zu empfangen“

⁴⁶ Vgl. dazu die Rechtsprechung zur Erwerbsfreiheit VfSlg 17.960/2006, 19.624/2012.

⁴⁷ Vgl. Berka, Grundrechte, Rz 273 f.

⁴⁸ Vgl. Bertel, JRP 2014, 203 (206).

⁴⁹ EMRK, BGBl. 210/1958 idF. BGBl. III 47/2010.

⁵⁰ VfSlg 11.297/1987; VfSlg 12.104/1989; VfSlg 12.838/1991; VfSlg 19.571/2011.

⁵¹ Vgl. Wieser in Holoubek/Korinek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art. 20, Abs. 4 B-VG, Rz 9 mwN.

⁵² VfGH 20.09.2012, B 1359/11; siehe auch Holoubek, § 15 Kommunikationsfreiheit, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VIII/12, Rz 56.

⁵³ Vgl. EGMR 14.04.2009, 37374/05 (Társaság a Szabadságjogokért gg. Ungarn); EGMR 26.05.2009, 31475/05 (Kenedi gg Ungarn); EGMR 25.06.2013, 48135/06 (Youth Initiative for Human Rights gg. Serbien); EGMR 28.11.2013, 39534/07 (Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes gg. Österreich); EGMR 24.06.2014, 27329/06 (Roşianu gg. Rumänien).

großzügiger ausgelegt und ein „gewisses“ Recht auf Zugang zu Informationen anerkannt. Nach dieser Rechtsprechung des EGMR besteht ein Recht auf Zugang zu bestehenden und allenfalls noch zu ermittelnden Informationen jedoch nur, soweit drei Voraussetzungen vorliegen: Dem Auskunftssuchenden muss eine gesellschaftliche Funktion des Wächters der Öffentlichkeit zukommen, wie etwa der Presse oder den NGOs. Die begehrten Informationen müssen im öffentlichen Interesse liegen und der Auskunftssuchende muss in der Absicht handeln, die Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben, um damit einen Beitrag zum öffentlichen Diskurs zu leisten. Gründe für Zugangsverweigerungen nach Art. 10, Abs. 2 EMRK sind solche, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.⁵⁴

Das geplante Grundrecht nach Art. 22a, Abs. 2 B-VG geht über das in Art. 10 EMRK normierte Grundrecht hinaus, weil es jedermann unabhängig von einem berechtigten Interesse und einer bestimmten Absicht geltend machen kann. Das Recht auf Informationszugang nach Art. 22a, Abs. 2 B-VG bleibt aber im Übrigen hinter Art. 10 EMRK zurück, da es nicht gegenüber den ordentlichen Gerichten, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit durchsetzbar ist, gegenüber gesetzlichen beruflichen Vertretungen nur von ihren Angehörigen geltend gemacht werden kann und zudem nur bereits bekannte – nicht jedoch erst zu ermittelnde – Tatsachen betrifft.⁵⁵

V. Grundrechtskollision

Vielfach werden die Informationen, über die die jeweiligen Einrichtungen verfügen, personenbezogene Daten enthalten, deren Übermittlung an Dritte einen Eingriff in § 1 DSGVO 2018 darstellt. Personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Z 1 DSGVO sind „Angaben über Betroffene, deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist“. Mitunter können in Informationen auch sensible Daten enthalten sein, wie etwa Angaben zu rassischer und ethnischer Herkunft, politischer Meinung, Gewerkschaftszugehörigkeit, religiöser oder philosophischer Überzeugung, Gesundheit oder Sexualleben. Die informationspflichtige Stelle wird sich somit regelmäßig sowohl mit dem Recht auf

⁵⁴ Vgl. dazu näher die obengenannte Rechtsprechung sowie Feiler, Informationsfreiheit vs. Datenschutz, in Jahnel (Hrsg.), Datenschutzrecht. Jahrbuch 2014 (2014), 55 (60 f.).

⁵⁵ Vgl. Feiler, Informationsfreiheit vs. Datenschutz, in Jahnel (Hrsg.), Datenschutzrecht. Jahrbuch 2014 (2014), 55 (65 f.).

Informationszugang als auch mit dem Recht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht, konfrontiert sehen.

Diese beiden Grundrechte begegnen sich auf gleicher Ebene, d.h. die Freiheiten eines Grundrechts finden ihre Grenzen in anderen Grundrechten bzw. konkret dort, „wo der Schutzbereich entgegenstehender Gewährleistungsverpflichtungen beginnt.“⁵⁶ Insofern wird „kein Freiheitsrecht schrankenlos“ garantiert⁵⁷ und keinem Grundrecht ein „grundsätzlicher Vorrang“ vor einem anderen Grundrecht eingeräumt⁵⁸. Kollidierende Grundrechtspositionen sind grundsätzlich gegeneinander abzuwägen, wobei den Staaten nach Ansicht des EGMR dabei ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt.⁵⁹

Es sind verschiedene Lösungsansätze zur Auflösung von Grundrechtskollisionen auf Ebene der Gesetzgebung und der Vollziehung denkbar. Zunächst liegt es primär am Gesetzgeber, die Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe, die zu Lasten gegenläufiger Grundrechtspositionen erfolgen, zu definieren. Auf Ebene der Grundrechtsnorm handelt es sich meist nur um schematische Vorgaben, die sich im Wesentlichen mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot decken. Zudem stehen dem Gesetzgeber verfahrensrechtliche Instrumente zur Verfügung, wie etwa die Einräumung von Parteistellung bzw. die Durchsetzung subjektiver Rechte oder die amtswegige Wahrnehmung bestimmter Schutzgüter.⁶⁰ Auch die einfachgesetzliche Statuierung gewisser Schutzpflichten⁶¹ der Vollziehung zugunsten bestimmter Grundrechtsträger stellt einen möglichen Lösungsweg dar.⁶²

Die Lösung einer Grundrechtskollision kann auch durch eine grundrechtskonforme Vorgangsweise der vollziehenden Behörden bzw. Gerichte erfolgen. D.h. die Vollziehung hat eine Güter- bzw. Interessenabwägung vorzunehmen und

56 Eberhard, § 8 Grundrechtskonkurrenzen und Grundrechtskollisionen, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 36.

57 Berka, Grundrechte, Rz 244.

58 Vgl. Eberhard in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 36.

59 Vgl. EGMR 19.02.2013, 40397/12 (Fredrik Neij u. Peter Sunde Kolmisoppi gg. Schweden) (The Pirate Bay) = MR-Int 2013, 45; (Wittmann) sowie Kucsko-Stadlmayer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 19.

60 Vgl. Eberhard in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 49 f.

61 Als Beispiel dieses letzten Punktes seien hier die Regelungen des ABGB genannt, in denen das Kindeswohl zum Maßstab für behördliches bzw. gerichtliches Handeln im Zusammenhang mit Art. 8 EMRK, dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, wird.

62 Vgl. Eberhard in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 56.

Abwägungskriterien⁶³ heranzuziehen sowie jene nach ihrer Maßgabe zu gewichten. Die Richtigkeit der gerichtlichen Abwägungsentscheidungen obliegt auf nationaler Ebene letztlich der Kontrolle durch den VfGH. Darüber hinaus kommt jedem Gericht die Normenkontrollfunktion gemäß Art. 139 bzw. 140 B-VG zu.⁶⁴

Das in einem Spannungsverhältnis zum Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 DSGVO stehende Grundrecht auf Zugang zu Informationen verlangt aufgrund der Kollisionskonstellation sowohl auf Ebene der Gesetzgebung als auch auf Ebene der Vollziehung eine Interessenabwägung, d.h. die Lösung einer Grundrechtskollision ist Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung des vorgenommenen Grundrechtseingriffs.⁶⁵

VI. Umfassende einfachgesetzliche Anpassungen erforderlich

A. Ausführungsbestimmungen

Die Modalitäten zur Zugangsgewährung zu Informationen („näheren Regelungen“) sollen die gemäß Art. 22a, Abs. 4 B-VG zu erlassenden einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen regeln.⁶⁶ Die Verteilung der Kompetenzen zur Erlassung einfachgesetzlicher Ausführungsregelungen soll in Anlehnung an den geltenden Art. 20, Abs. 4 B-VG erfolgen.⁶⁷ D.h. es wird – wie bisher – elf verschiedene Gesetze (1 Bundesgesetz, 1 Bundesgrundsatzgesetz, 9 Landesausführungsgesetze) geben, worin mitunter eine Gefahr der Rechtszersplitterung gesehen werden kann.⁶⁸

⁶³ Im Fall von Prinzessin Caroline von Hannover, die wegen der Veröffentlichung eines Artikels samt privater Fotos Unterlassungsansprüche geltend machte, hat der EGMR beispielsweise zur Abwägung des Rechts auf Achtung des Privatlebens und des Rechts auf Meinungsäußerungsfreiheit darauf Bedacht genommen, inwieweit der Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse ist, wie groß die Bekanntheit der betroffenen Person ist und unter welchen Umständen die Fotos aufgenommen worden sind. Dabei kam der EGMR zum Schluss, dass die nationalen Gerichte bei der Abwägung der einschlägigen Kriterien im Rahmen des ihnen zukommenden Ermessensspielraumes gehandelt hätten und damit keine Verletzung des Art. 8 EMRK vorgelegen sei (EGMR 19.9.2013, 8772/1 [Von Hannover gg. Deutschland]).

⁶⁴ Vgl. Eberhard in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 57; Berka, Grundrechte, Rz 280 f.

⁶⁵ Vgl. Eberhard in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12, Rz 69; siehe dazu auch EGMR 22.03.2012, 45071/09 (Ahrens gg. Deutschland).

⁶⁶ Vgl. ErIRV 395 BlgNR XXV. GP, 2.

⁶⁷ Vgl. ErIRV 395 BlgNR XXV. GP, 3.

⁶⁸ Vgl. Bertel, JRP 2014, 203 (207).

B. Verfahrensrechtliche Aspekte

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage machen bereits einige verfahrensrechtliche Vorgaben betreffend den Zugang zu Informationen gemäß Abs. 2, die im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes grundsätzlich geregelt werden sollen: Demnach sollen Informationsbegehren inhaltlich möglichst präzise und formal grundsätzlich in jeder technisch möglichen Art und Weise bei der jeweils zuständigen Behörde gestellt werden können. Auch eine Weiterleitung bei Unzuständigkeit gemäß § 6 AVG soll angeordnet werden. Die Behörde soll binnen einer im Bundes- bzw. Landesausführungsgesetz vorzusehenden Frist Information in beantragter oder tunlicher Form zu gewähren haben.⁶⁹ Ein teilweiser Informationszugang („partial access“) sowie die Möglichkeit der Anonymisierung der begehrten Information sollen ebenfalls vorgesehen werden. Zusätzlich soll neben einer Gebührenregelung eine Verhältnismäßigkeitsbestimmung aufgenommen werden, die eine wesentliche Beeinträchtigung der Tätigkeit einer Behörde sowie deren offensichtlich ausschließlich schikanöse Inanspruchnahme verhindern soll. Ein Anhörungsrecht eines potenziell Betroffenen im Sinne des DSG 2000 soll dann eingeräumt werden, wenn die informationspflichtige Stelle das Informationsrecht als schwerer wiegend erachtet als das Recht auf Geheimhaltung. Ob eine Verletzung des Grundrechts auf Datenschutz vorliegt, ist jedoch ausschließlich von der Datenschutzbehörde zu beurteilen. Im Verweigerungsfall soll auf Antrag des Auskunftersuchenden ein Bescheid zu erlassen sein, gegen den im Rechtsweg Beschwerde beim zuständigen Verwaltungsgericht und letztlich beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden kann (wird ein solcher nicht erlassen, soll die Möglichkeit der Erhebung einer Säumnisbeschwerde offen stehen); im Fall von informationspflichtigen Unternehmungen soll der Zivilrechtsweg offen stehen.⁷⁰

Ohne entsprechende Ausführungsgesetze bleibt vieles offen. Beispielsweise ist nicht klar, wie der Rechtsschutz gegenüber Organen der Gesetzgebung, der Volksanwaltschaft und dem Rechnungshof, die keine Bescheide erlassen dürfen, aussehen soll. Darüber hinaus wies die Datenschutzbehörde in ihrer Stellungnahme zum Ministerialentwurf⁷¹ auf eine Doppelgleisigkeit des Rechtsschutzes hin. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn einem Antrag auf Informationsgewährung nur teilweise entsprochen wird und sich unter den preisgegebenen Informationen personenbezogene Daten eines Dritten befinden. Während die Teilabweisung vor dem VwGH bekämpfbar ist, steht hinsichtlich der Weitergabe personenbezogener Daten eines Dritten diesem der Weg der Beschwerde an die Datenschutzbehörde offen. Dieser Umstand könnte unterschiedliche – gegebenenfalls auch konträr

⁶⁹ Vgl. ErIRV 395 BlgNR XXV. GP, 3 f.

⁷⁰ Vgl. ErIRV 395 BlgNR XXV. GP, 4.

⁷¹ Vgl. Stellungnahme der Datenschutzbehörde (4/SN-19/ME).

lautende – Entscheidungen verschiedener Behörden zur Folge haben. Nicht zuletzt sei hier auch nochmals die Tatsache erwähnt, dass der Kreis der Verpflichteten nach Art. 22a Abs. 1 B-VG weiter ist als jener nach Abs. 2. So nimmt der aktuelle Entwurf in Abs. 1 unter anderem die Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit in die Pflicht, gewährt dem Einzelnen in Abs. 2 jedoch kein subjektives Recht zur Durchsetzung der in Abs. 1 vorgesehenen gerichtlichen Informationspflicht.

VII. Fazit

Durch die angestrebte Regelung soll die Informationsverpflichtung bzw. der Informationszugang die Regel und die Geheimhaltungspflicht die Ausnahme werden. Der aktuelle Gesetzesentwurf ist mangels Beschlusses und einfachgesetzlicher Ausführungsbestimmungen nicht abschließend beurteilbar. Fest steht, dass der Gesetzgeber noch einiges an Klarstellungs- und Regelungsbedarf insbesondere hinsichtlich des Ausnahmetatbestands „gleich wichtiger öffentlicher Interessen“, des Spannungsverhältnisses zwischen dem Grundrecht auf Informationszugang und dem Grundrecht auf Datenschutz und der Durchsetzbarkeit bzw. des Rechtsschutzes hat. Auch die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen, insbesondere die dienstrechtlichen Verschwiegenheitsverpflichtungen auf bundes- und landesrechtlicher Ebene, sind am Maßstab des Rechts auf Informationszugang zu prüfen und anzupassen. Angesichts der immer wieder auftretenden Verzögerungen im Gesetzwerdungsprozess ist es fraglich, ob über die geplanten Regelungen in der vorliegenden Form überhaupt eine Einigung erzielt werden kann.

Literaturverzeichnis

Berka Walter, Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich (1999).

Bertel Maria, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? Art. 22a B-VG auf dem Prüfstand, JRP 2014, 203.

Eberhard Harald, § 8 Grundrechtskonkurrenzen und Grundrechtskollisionen, in Merten Detlef/Papier Hans/Kucsko-Stadlmayer Gabriele (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12 (2014) 275.

Feik Rudolf, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007).

Feiler Lukas, Informationsfreiheit vs. Datenschutz, in Jahnel Dietmar (Hrsg.), Datenschutzrecht. Jahrbuch 2014 (2014) 55.

Holoubek Michael, § 15 Kommunikationsfreiheit, in Merten Detlef/Papier Hans/Kucsko-Stadlmayer Gabriele (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12 (2014), 591.

Holoubek Michael/Korinek Karl (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (11. Lfg. 2013).

Kneihls Benjamin/Lienbacher Georg (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg. 2014).

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Amtsverschwiegenheit und Zugang zu Informationen staatlicher Verwaltung, http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00271/fnameorig_016762.html (16.03.2015).

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, § 3 Die Allgemeinen Strukturen der Grundrechte, in Merten Detlef/Papier Hans/Kucsko-Stadlmayer Gabriele (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in Österreich, Band VII/12 (2014), 77.

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Das Disziplinarrecht der Beamten³ (2003).

ÖJT (Hrsg.), Vortagsveranstaltung Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit (2015).

Pernthaler Peter, Das Problem der Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in Adamovich-FS (1992), 544.

Perthold-Stoitzner Bettina, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane. Eine systematische Darstellung des Auskunftsrechts nach Art. 20 Abs. 4 B-VG und den ausführenden Gesetzen² (1998).

Alexandra Förderl-Schmid

Chefredakteurin und Co-Herausgeberin von Der Standard und derStandard.at.

Alexandra Förderl-Schmid wurde 1971 in Haslach (Oberösterreich) geboren und studierte von 1989 bis 1993 Publizistik, Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Salzburg und promovierte 1996 zum Dr. phil. Außerdem besuchte sie von 1989 bis 1990 die Journalistenschule in Wels (jetzt OÖ Journalistenakademie).

Seit 1989 ist sie im Journalismus tätig, von 1988 bis 1990 bei der Mühlviertler Rundschau, seit 1990 bei der Tageszeitung Der Standard – bis 1993 in den Redaktionen in Linz und Wien, von 1993 bis 1998 als Deutschlandkorrespondentin in Berlin. Nach einem Jahr als Außenpolitik-Redakteurin in Wien kehrte sie 1999 als Deutschland-Korrespondentin nach Berlin zurück, war aber als Sonderkorrespondentin auch in Krisengebieten unterwegs (z.B. Afghanistan, Georgien, Venezuela, Israel und Palästinensergebiete), 2005 übersiedelte sie als EU-Korrespondentin nach Brüssel. 2006 übernahm sie die Leitung des Ressorts Wirtschaft, 2007 die Chefredaktion der Tageszeitung DER STANDARD. 2012 ernannte sie Oscar Bronner zur Co-Herausgeberin von DER STANDARD und derStandard.at, seit 2013 ist sie auch Chefredakteurin von derStandard.at.

2003 wurde sie zur stellvertretenden Vorsitzenden des Vereins der Ausländischen Presse in Deutschland mit 457 Berufsjournalisten aus 61 Staaten gewählt, 2004 übernahm sie als erste Frau den Vorsitz des Vereins.

2005 erhielt sie das Alfred-Geiringer-Stipendium der APA und verbrachte ein halbes Jahr in Oxford.

Im Sommersemester 2013 war sie Inhaberin der Theodor Herzl-Dozentur für Poetik des Journalismus an der Universität Wien.

Journalisten müssen supersauber sein

Zum Verhältnis von Medien und Korruption

Alexandra Förderl-Schmid

Journalisten haben auch deshalb eine Verantwortung, weil sie über eine gewisse Macht verfügen und Einfluss nehmen können. Die Frage ist: Wer kontrolliert die Medien? Selbstkontrolle und Selbstregulation sind unverzichtbare Elemente in einer medial geprägten Demokratie. Regeln, die Medien für andere fordern, müssen Journalisten erst recht einhalten.

Da der Staat in einem demokratischen Rechtsstaat die Medien nicht kontrollieren darf, bedarf es eines glaubwürdigen Systems der Selbstkontrolle. Zur Selbstkontrolle gehört auch, dass man Fehler eingesteht und es jemanden gibt, an den sich Leserinnen und Leser mit ihren Beschwerden und Vorschlägen wenden können. Dies kann in Form eines Leseranwalts oder Leserbeauftragten geschehen. Korrekturen müssen ebenso transparent gemacht werden.

Solche Leserbeauftragte oder Leseranwälte, die nach dem Vorbild des Standard inzwischen in mehreren österreichischen Zeitungen eingerichtet worden sind, können aber keine Brancheninstitution ersetzen. Ein wichtiges Element in allen Demokratien ist der Presserat, der gemeinsame berufsethische Normen definiert und Grenzfälle sowie Übergriffe diskutiert und beurteilt. In Österreich haben sich der Verband der österreichischen Zeitungen (VÖZ) und die Gewerkschaft zerstritten, 2002 wurde der 1961 gegründete Presserat aufgelöst. Nach dreijährigen Verhandlungen kam es im März 2010 zur Wiedergründung des Presserates. Die Boulevardmedien Kronenzeitung, Heute und Österreich sind nicht Mitglied des Kontrollgremiums.

Seit seinem Neustart bis zum Frühjahr 2013 sind 250 Fälle an den Presserat herangetragen worden.¹ 2013 wurden laut Informationen, die auf der Homepage veröffentlicht werden, 155 Fälle eingebracht, es gab 16 Verstöße. 2014 wurden 238 Fälle behandelt und 38 Verstöße festgestellt.

Es reicht aber nicht aus, diese Fälle zu behandeln, um die Rolle als Selbstkontrollorgan zu erfüllen. In den vergangenen Monaten wurde – wieder einmal ausgelöst durch Deutschland und die Affäre Wulff – auch in Österreich die Frage diskutiert, was

¹ Bauer, Franz/Koller, Andreas/Warzilek, Alexander: Der Presserat als medienethische Kontrollinstanz. In: Medien und Recht 1/13, S. 8.

Journalisten dürfen, welche Geschenke und Einladungen sie annehmen dürfen. Wo sind die Grenzen zu dem, was mit dem Berufsethos noch vertretbar ist? Wo fängt Korruption an?

Diese Fragen hat schon Max Weber im vergangenen Jahrhundert aufgeworfen: „Die ganz unvergleichlich viel schwereren Versuchungen, die dieser Beruf mit sich bringt, und die sonstigen Bedingungen journalistischen Wirkens in der Gegenwart erzeugen jene Folgen, welche das Publikum gewöhnt haben, die Presse mit einer Mischung von Verachtung und jämmerlicher Feigheit zu betrachten.“²

Welche Versuchungen gibt es heutzutage? Eva Weissenberger, inzwischen Chefredakteurin von News, hat für den Journalistenreport III „eine rein subjektiv zusammengestellte Liste ohne Anspruch auf Vollständigkeit“ zusammengestellt, die „mögliche Verfehlungen“ beinhaltet. Darin zählt sie unter anderem auf: Mit dem Bundespräsidenten und einer Wirtschaftsdelegation nach Tel Aviv fliegen, beim Parteiheurigen das Buffet plündern, mit einem Landesrat Ski fahren, einen Informanten zu einer Abendgesellschaft zu sich nach Hause einladen, ein Parteibuch besitzen, zwei Flaschen Wein annehmen.

Am Ende der Liste fragt Weissenberger: „Wer hat sich noch nie bei Derartigem erwischen lassen? Ersetzt man den Politiker durch Pressesprecher/Sekretär/Mitarbeiter – ändert das was? Macht ein Eisstockschießen im Jänner mit Vertretern einer Couleur das Punschtrinken mit Anhängern der Komplementärfarbe vom Dezember wett? Jeder redet sich darauf aus, dass die kleinen Bestechlichkeiten des Alltags keinen Einfluss auf das eigene Urteilsvermögen hätten, dass man, wenn es darauf ankäme, genauso hart, aber sachlich mit dem jeweiligen Hawara umspringen würde.“³

Falter-Herausgeber Armin Thurnher bezichtigte sich selbst: Er hat wie jeder andere der 7510 Besitzer der ÖBB-Vorteilskarte Presse einen Brief von ÖBB-Chef Christian Kern bekommen, in dem stand, diese Vergünstigungen gebe es nicht mehr. „Er beschämt uns (7510? So viele?), vor allem die kritischen unter uns. Da hätten wir selber draufkommen können“, schrieb Thurnher.⁴

Weissenbergers Forderung nach Transparenz haben die meisten deutschen Verlage und internationale Verlage wie Reuters längst umgesetzt.

² Weber, Max: Politik als Beruf. Stuttgart 1992, S. 34.

³ Weissenberger, Eva: Hey, add mich als friend! In: Kaltenbrunner, Andy/Karmasin, Matthias/Kraus, Doris (Hg.): Der Journalisten-Report III. Politikjournalismus in Österreich. Wien 2010, S. 28 f.

⁴ Thurnher, Armin: Meinesgleichen. ÖBB-Chef Christian Kern schreibt mir einen Brief. In: Falter, 11.4.2012, S. 5.

Die großen Themen, auch in den jeweiligen Verhaltensregeln, sind:

- Kennzeichnung gesponserter Reisen
- Kennzeichnung geliehener Testgeräte/Autos
- Kennzeichnung/Transparenz oder Verbot wirtschaftlicher Investitionen in Firmen bei Wirtschaftsberichterstattung
- Moderationen von Veranstaltungen (Verbote oder vorheriges Fragen der Chefredaktion)
- Geschenke (generelle Annahme oder Verbot, bis zu welcher Grenze)
- Zusatzeinkommen (Veranstaltungen, Moderationen, Consulting – erlaubt oder verboten beziehungsweise genehmigungspflichtig)
- Generell die Kennzeichnung in welchen Organisationen, Vereinen etc. man als Journalist ist

Bei einigen Verlagen gibt es klar definierte Zahlen bis zu welchem Betrag man eine Essenseinladung oder ein Geschenk annehmen darf. Für Redakteure bei Gruner und Jahrbüchern wie Stern oder Geo liegt die Grenze bei 60 Euro. Es gibt aber auch Journalisten, die freiwillig Informationen veröffentlichen. So haben beispielsweise Trend-Kollegen im Juli 2012 Einblick in ihre Portfolios gewährt.⁵

Bei vielen Verlagen wie dem Guardian oder der New York Times gibt es klare Regeln zum Besitz von Aktien: „No staff member may own stock or have any other financial interest“, heißt es bei der New York Times.⁶

Auch in Deutschland gibt es klare Regeln, was die Wirtschafts- und Finanzberichterstattung anbelangt. Der Deutsche Presserat hat Verhaltensgrundsätze und Empfehlungen dazu herausgegeben. Darin heißt es: „Journalisten und Verleger dürfen keine Berichte über Wertpapiere und/oder deren Emittenten in der Absicht veröffentlichen, durch die Kursentwicklung des entsprechenden Wertpapiers sich, ihre Familienmitglieder oder andere nahestehende Personen zu bereichern. Sie sollen weder direkt noch durch Bevollmächtigte Wertpapiere kaufen bzw. verkaufen, über die sie zumindest in den vorigen zwei Wochen etwas veröffentlicht haben oder in den nächsten zwei Wochen eine Veröffentlichung planen.“

Um die Einhaltung dieser Regelungen sicherzustellen, treffen Journalisten und Verleger die erforderlichen Maßnahmen. Interessenkonflikte bei der Erstellung oder Weitergabe von Finanzanalysen sind in geeigneter Weise offenzulegen.⁷

⁵ Offenlegung. Trend, Juli 2012, S.3 f.

⁶ Siehe online: <http://www.nytc.com/press/ethics.html>

⁷ Presserat: Journalistische Verhaltensgrundsätze und Empfehlungen des Deutschen Presserates zur Wirtschafts- und Finanzberichterstattung, 2006, Richtlinie 7.4, siehe online: <http://www.presserat.info/fileadmin/download/PDF/Finanzberichterstattung.pdf>

In Österreich hat man sich erst sechs Jahre nach der Verabschiedung der deutschen Regelung zum Handeln entschlossen. Allerdings wird in den im Mai 2012 verabschiedeten Richtlinien des Österreichischen Presserates zur Finanz- und Wirtschaftsberichterstattung nur ein kleiner Anwendungsbereich definiert: Berichte oder Analysen, in denen explizit „Empfehlungen“ zur Veranlagung gegeben werden. Diese Richtlinie findet Anwendung auf redaktionelle Finanz- und Wirtschaftsberichte, die Analysen und sonstige Informationen mit expliziten oder impliziten Empfehlungen zu Anlagestrategien enthalten.

Der Unterschied zwischen der deutschen und der österreichischen Regelung in diesem Bereich ist beträchtlich. Während in Deutschland explizit von Wertpapierbesitz die Rede ist und klare Fristen vorgegeben werden, beschränkt man sich in Österreich auf Empfehlungen. Ein Medium wie Der Standard gibt aber keine Empfehlungen ab, wie Geld angelegt werden soll. Für uns ist diese Regelung somit kaum relevant. Dabei kann jedes Medium durch seine Berichterstattung den Aktienkurs eines Unternehmens mindestens genauso beeinflussen wie durch eine Empfehlung.

Ebenfalls auffallend ist der semantische Unterschied, wenn es um die Beschreibung der Vermeidung von Interessenkonflikten geht. In Deutschland wird gefordert, dass Journalisten und Verleger erforderliche Maßnahmen treffen müssten, in Österreich heißt es, „alle Beziehungen und Umstände“ müssten offengelegt werden. Es ist bezeichnend, dass in dem Zusammenhang in diesem Land von Beziehungen die Rede ist.

Mein Versuch, eine brancheninterne Regelung zu kreieren, scheiterte. Standard, Presse und Wirtschaftsblatt stellten am 14. Juni 2013 die gemeinsame Initiative vor, veröffentlichten unsere jeweiligen Leitlinien, die einen Mindeststandard darstellen und sich in den Formulierungen, nicht aber im Grundsatz unterscheiden. Auf der Standard.at/Leitlinien sind diese publizistischen Grundsätze für alle einsehbar.

Darin heißt es unter anderem: Die Journalisten des STANDARD...

... weisen in geeigneter Form darauf hin, wenn die Berichterstattung aufgrund von Einladungen erfolgt ist oder Produkte zu Testzwecken zur Verfügung gestellt wurden.

... nehmen keine Geschenke an, die den Charakter einer persönlichen Vorteilsnahme haben oder geben diese – falls die Annahme unvermeidbar ist – an den Verlag weiter, der diese karitativen Zwecken zuführt. Einladungen, die über freundliche Gesten hinausgehen, dürfen nicht angenommen werden.

Enthalten sind auch klare Verpflichtungen in Zusammenhang mit der Wirtschaftsberichterstattung, die weit über die vom Presserat verabschiedete Regelung hinausgehen:

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von DER STANDARD und derStandard.at, die über Themen berichten, die in Zusammenhang mit börsennotierten österreichischen Unternehmen stehen, oder die auf eine solche Berichterstattung Einfluss nehmen können, sind verpflichtet, Interessenskonflikte zwischen eigenem Wertpapierbesitz und journalistischer Tätigkeit zu vermeiden.

Sie verpflichten sich, ihren Besitz an unternehmensrelevanten österreichischen Wertpapieren der Chefredaktion und der Ressortleitung unter Zusicherung der Vertraulichkeit und ohne Angabe der Anzahl zu melden.

Denn Journalisten müssen „supersauber“ sein, um ein inzwischen geflügeltes Wort von Karl-Heinz Grasser aufzunehmen. Wer andere wegen der Annahme von Gutscheinen im Ausmaß von hundert Euro kritisiert, darf sich nicht selbst zu den Salzburger Festspielen einladen lassen. Wir sind erst am Anfang einer Diskussion, aber gerade wir Journalisten müssen uns ihr stellen. Es geht auch über eine Vorbildwirkung des Journalismus hinaus.

Mag. Andreas Wieselthaler, MA MSc

Direktor des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung

Mag. Andreas Wieselthaler, MA MSc, begann seine Laufbahn 1981 als Polizeipraktikant bei der Bundespolizeidirektion Wien. Während seiner zehnjährigen Tätigkeit als Polizist in Wien absolvierte er die Externistenreifeprüfung und das Studium der Rechtswissenschaften. Nach dem erfolgreichen Abschluss des Studiums durchlief Mag. Wieselthaler weitere Ausbildungen an der FBI National Academy sowie an der Donau-Universität Krems. Von Oktober 1995 bis März 1998 war er Konzeptsbeamter auf verschiedenen Bezirkspolizeikommissariaten in Wien. Bis März 2001 war Andreas Wieselthaler dem Innenministerium, der Abteilung Kriminalpolizeiliche Ermittlungen, zugeteilt. Er wechselte danach zum Rechnungshof und wurde im September 2005 zum stellvertretenden Leiter der Abteilung Inneres/Justiz ernannt. Seit Anfang 2010 steht Andreas Wieselthaler dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung als Direktor vor. In den Jahren 2013 und 2014 durchlief er ein Master-Ausbildungscurriculum an der Internationalen Anti-Corruption Academy (IACA) in Laxenburg.

Mag. Dr. Martina Koger, MSc

Leiterin Abteilung für Prävention, Edukation und internationale Zusammenarbeit

Mag. Dr. Martina Koger, MSc, ist seit 2010 im Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) tätig und arbeitete zuvor sechs Jahre im Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung. Sie hat die Studien Kultur- und Sozialanthropologie sowie Skandinavistik und einen Masterlehrgang für Informations-, Bibliotheks- und Dokumentationswesen abgeschlossen. Als Expertin in der internationalen Antikorruptionsarbeit hat sie das BAK in zahlreichen Konferenzen und Sitzungen relevanter Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen, der OECD und anderer Einrichtungen und Organisationen vertreten. Seit 2014 leitet Dr. Koger im BAK die Abteilung für Prävention, Edukation und internationale Zusammenarbeit.

Die Entwicklung einer nationalen Anti-Korruptions-Strategie für Österreich

Andreas Wieselthaler,
Martina Koger

Allgemeines

Korruption und vor allem ihre spezifische Ausprägung in der jeweiligen Gesellschaft orientiert sich maßgeblich am demokratischen Entwicklungsstand eines Staates und ist wesentlich durch seine gesellschaftlichen, kulturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen bestimmt.

Transparency Internationals „Corruption Perception Index“ greift derzeit auf zwölf Datenquellen (Indizes) zurück und reichte Österreich zuletzt auf Platz 23 von insgesamt 174 Plätzen¹ ein. Überdies bescheinigen zahlreiche Indizes unserem Land Spitzenplätze, wie etwa der „Fragile State Index“, der „Human Development Index“² und der „Gini-Koeffizient“³, welcher die Einkommensverteilung in Österreich im internationalen Vergleich als sehr gerecht ansieht.

Österreich gehört nicht zuletzt auch deshalb zur privilegierten Gruppe jener Staaten⁴, die Korruption – auch angesichts der Existenz spezialisierter staatsanwaltlicher und kriminalpolizeilicher Ermittlungsbehörden – zu einem beachtlichen Ausmaß eindämmen oder nach Mungiu-Pippidi sogar „kontrollieren“⁵ können.

Die Kriminalitätsbekämpfung setzt – und das ist in der Korruptionsbekämpfung grundsätzlich genauso – neben der Strafverfolgung durch Kriminalpolizei und Justiz auch maßgeblich auf Prävention. Im Gegensatz zum traditionellen Präventionsverständnis hat Prävention in der Korruptionsbekämpfung eine grundlegende zusätzliche Komponente, nämlich die starke Betonung von Ethik und

1 Transparency International Deutschland e.V.: <https://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2574.0.html>, 21.07.2015.

2 UNDP: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>, 21.07.2015.

3 Gini, Corrado: *The Contributions of Italy to modern Statistical Methods*, 1926, S. 703ff.

4 Johnston, Michael: *Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge University Press, 2013, S. 5.

5 Mungiu-Pippidi, Alina: *The good, the bad and the ugly: Controlling corruption in the European Union*. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament, 2013, S. 45ff.; et: *Fragile States Index*: <http://fsi.fundforpeace.org/>, 21.07.2015.

Wertevermittlung. Darüber hinaus soll Korruptionsprävention die Gesellschaft in zweierlei Hinsicht immunisieren: Sie soll nicht Ziel von Korruption, aber zugleich durch ihre Individuen auch nicht Täter sein.

Strategie

Um systematische und aufeinander abgestimmte Präventionsmaßnahmen, dazu noch in der richtigen zeitlichen Abfolge, setzen zu können, ist ein strategischer Rahmen unerlässlich.⁶

Strategien können nur dann auch in der Praxis erfolgreich umgesetzt werden, wenn bereits in der Erarbeitungsphase möglichst viele betroffene Akteure eingebunden werden. Entsprechend internationalen Vorgaben und Empfehlungen⁷ stellte die Einbeziehung von ExpertInnen bzw. VertreterInnen aus Verwaltung, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eine wesentliche Grundlage bei der Erarbeitung der österreichischen nationalen Anti-Korruptions-Strategie dar.

Der Prozess der Strategieerarbeitung erstreckte sich über einen Zeitraum von rund 18 Monaten und fand in Form von insgesamt zehn Expertenrunden statt. Basierend auf einem bewusst breit gewählten Kreis von ExpertInnen versammelte jede dieser Veranstaltungen TeilnehmerInnen und Vortragende, um über zuvor festgelegte Kernthemen zu referieren und zu diskutieren. Die Themen ergaben sich einerseits aus klassischen korruptionspräventiven Problemstellungen und andererseits aus Schwerpunkten, die sich im Laufe der Expertenrunden herauskristallisierten. Der thematische Bogen spannte sich beginnend mit dem österreichischen Verhaltenskodex des Bundeskanzleramtes über das Verständnis von Compliance als gesamthaftes System, die Einrichtung eines Netzwerkes von Anti-Korruptions-Beauftragten, die Rolle von Massenmedien, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Korruptionspräventionsstandards der Bundesländer, Regeln für Compliance-Management-Systeme, spezielle Teilaspekte von Compliance und die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen bis zum Thema Verwaltungssponsoring.

Jede dieser zehn Expertenrunden wurde zunächst durch themenspezifische Vorträge eröffnet, die nicht nur einen wertvollen Input lieferten, sondern auch gleichzeitig eine Grundlage für den darauf folgenden Diskurs boten. Diese Diskussionen und Inputs ermöglichten sowohl die Feststellung des Status quo, als auch die Eröffnung neuer

⁶ Pope, Jeremy: Elements of a successful anti-corruption strategy. Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity. Washington, DC, World Bank 1999, S. 1ff.

⁷ Vgl. etwa Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, BGBl. III Nr. 47/2006.

Perspektiven und zeigten ein breites Spektrum an kreativen Lösungsmöglichkeiten für diverse Problemstellungen auf.

Die zentrale Erkenntnis des gesamten Prozesses bestand darin, dass die österreichische Verwaltung bereits eine Vielzahl an Elementen und vorbildhaften Lösungen entwickelt hat und diese auch einsetzt. Quasi als Nebenprodukt trug dieser Prozess auch maßgeblich zum „erlaubten Abschauen und Anpassen“ – dem gegenseitigen Lernen – von vorgestellten und diskutierten Lösungen bei.

Nach Abschluss der Expertenrunden erfolgte die Verdichtung der gewonnenen Erkenntnisse und schließlich die Formulierung der nationalen Anti-Korruptions-Strategie.

Im Rahmen der „Innen.Sicher“-Strategie des Bundesministeriums für Inneres und basierend auf dem Vortrag vom Jänner 2013 an den Ministerrat über die Einrichtung eines Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung konnte, wie oben erläutert, die nationale Anti-Korruptions-Strategie erarbeitet werden. Einen weiteren Anstoß zur Entwicklung dieser Strategie gibt Artikel 5 der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption⁸ (UNCAC), welcher die Vertragsstaaten dazu aufruft, Anti-Korruptions-Strategien zu entwickeln und umzusetzen.⁹

Die österreichische Anti-Korruptions-Strategie basiert – analog zur nationalen Anti-Korruptions-Arbeit – auf einem dualen Ansatz. Während dem Bundesministerium für Justiz der strategische Ansatz obliegt, der sich im Kontext der Strafverfolgung mit der Schaffung und Anpassung der strafprozessualen und -rechtlichen Rahmenbedingungen befasst, ist das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung durch sein Einrichtungs- und Organisationsgesetz¹⁰ für den strategischen Rahmen des präventiven Bereichs verantwortlich.

Die nationale Anti-Korruptions-Strategie für den Präventionsbereich

Eingeleitet von einer Präambel, die die Grundsätze Rechtsstaatlichkeit, ordnungsgemäße Verwaltung, Integrität und Transparenz betont, wird der Verhinderung und Bekämpfung von Korruption ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde gelegt. Als wesentliche Komponente wird die sektorenübergreifende Zusammenarbeit,

⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2009/5467.pdf>

⁹ Siehe: United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: United Nations Convention against Corruption. United Nations. New York 2004.

¹⁰ <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006390>

insbesondere zwischen dem staatlichen Bereich und der Zivilgesellschaft, hervorgehoben, um die Akzeptanz und Wirksamkeit einer Anti-Korruptions-Strategie sicherzustellen und so der Herausforderung eines sich stets wandelnden Phänomens zu begegnen. Ebenso werden und wurden weitere relevante Stakeholder involviert, die in die sich in der Umsetzung befindlichen Anti-Korruptions-Bemühungen der öffentlichen Verwaltung eingebunden werden.

In einer Verschränkung zwischen staatlichem Bereich, Zivilgesellschaft und Wirtschaft sollen Korruptionsrisiken durch intensivierete Bewusstseinsbildung, ein Bekenntnis zu Integrität, die Anwendung von Compliance-Systemen sowie durch verstärkte Kooperation verringert und integrires Verhalten forciert werden. Die Förderung von Transparenz und konkrete Präventionsmaßnahmen bilden darüber hinaus die Eckpfeiler der Anti-Korruptions-Strategie für den Präventionsbereich.

Aktionsplan – Maßnahmen

Die Anti-Korruptions-Strategie für den Präventionsbereich formuliert in Umsetzung ihrer grundlegenden Ziele ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen, welche einerseits internationalen Standards entsprechen und deren Grundlagen sich andererseits in Kapitel 2 der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)¹¹ wiederfinden. Im Rahmen der in diesem Kapitel angeführten Maßnahmen wird unter anderem die Implementierung von Compliance-Management-Systemen für den öffentlichen Bereich oder die Einrichtung eines Integritätsbeauftragten-Netzwerkes empfohlen.

Ein besonderes Augenmerk soll auf die weitreichende Etablierung von Integritätsbeauftragten in der öffentlichen Verwaltung gelegt werden, die im Sinne von Compliance selbständig allgemeine Beratungsaufgaben in ihren Zuständigkeitsbereichen wahrnehmen sollen.

Nach einer einwöchigen Schulung durch das BAK sollen MitarbeiterInnen der jeweiligen Dienststellen zu ExpertInnen für Fragen der Integritätsförderung und Korruptionsprävention ausgebildet werden und dieses Know-how als Multiplikatoren in ihrem beruflichen Umfeld zur Verfügung stellen. Sie sollen dabei auch in der Lage sein, qualifiziert zu komplexen Angelegenheiten in Bezug auf Korruptionsgefahren und Präventionsmaßnahmen Auskunft zu geben. Zu ihrer laufenden Servicierung

¹¹ Siehe: United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: United Nations Convention against Corruption. United Nations. New York 2004.

hat das BAK bereits eine Internet-Plattform für das Netzwerk projektiert, auf der den Integritätsbeauftragten Unterrichtsmaterialien, Rechtstexte, Fallbeispiele oder die neueste Literatur zur Verfügung gestellt werden sollen. Auf längere Sicht ist beabsichtigt, das Netzwerk von Integritätsbeauftragten auch auf die Bereiche der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft auszuweiten.

Mit der Entwicklung der österreichischen Anti-Korruptions-Strategie wurde darauf abgezielt, der dynamischen Entwicklung von Korruptionsphänomenen und den gegenwärtigen sowie zukünftigen Herausforderungen im Kampf gegen Korruption durch strategische, nachhaltige Präventionsmaßnahmen effizient entgegenzutreten zu können. Die Strategie soll dazu beitragen, den zuvor erwähnten Spitzenplatz Österreichs dauerhaft und wirksam abzusichern.

AK-Tag 2015 – Podiumsdiskussion

Im Rahmen des AK-Tages und des 17. Compliance Praxis Netzwerktreffens fand als gemeinsame Abendveranstaltung eine Podiumsdiskussion zum Thema „Beschuldigt, was nun? Im Spannungsfeld zwischen Verteidigung, Strafverfolgung und Medien“ statt, die von rund 240 Teilnehmern verfolgt wurde.

Unter der Moderationsleitung von Mag. Georg Krakow, MBA (Partner, Baker & McKenzie Diwok Hermann Petsche), diskutierten Dr. Robert Eichler (Chief Compliance Officer, OMV), LStA Mag. Friedrich Koenig (Generalprokuratur), Ulla Kramar-Schmid (Leitung Investigation, Nachrichtenmagazin „profil“), Univ.-Prof. DDr. Peter Lewisch (Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Wien) und Mag. Andreas Wieselthaler, MA MSc (BAK-Direktor).

Dr. Eichler und Prof. Lewisch kamen bezüglich der Beeinflussbarkeit von Strafverfahren durch Medienarbeit von Verteidigern und PR-Beratern überein, dass Litigation-PR eher kontraproduktiv sei, da für Unternehmen die Medienpräsenz durch Negativschlagzeilen nicht von Vorteil sei. Für Mag. Wieselthaler konterkariert Litigation-PR oftmals die Ermittlungsarbeit, denn seriöse Ermittlungsarbeit ist die Suche nach Antworten und nicht die Vorverurteilung von Verdächtigen. Mag. Koenig betonte die Professionalität von Staatsanwälten und Richtern, die aber bei Privatpersonen, die als Laienrichter fungierten, vielleicht nicht so ausgeprägt sei. Frau Kramar-Schmid verlangte von dem immer größer werdenden Informantenpool Beweise, auf Basis derer berichtet werden könne.

Hinsichtlich der neu eingeführten Beschleunigung von Ermittlungsverfahren sah Prof. Lewisch die Justiz am Zug. Er plädierte für eine frühere Einstellung des Verfahrens und betonte die Wichtigkeit der geistigen Disziplinierung der Behördenleiter. Mag. Koenig erwähnte die Neuerung, die es Staatsanwälten ermöglicht, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen, und verwies auf die enorm ausgebauten Beschuldigtenrechte. Der Wechsel von Staatsanwälten sei laut Mag. Wieselthaler die größte Last, und zwar aus dem Grund, dass dem nachfolgenden Staatsanwalt die Hintergrundinformationen zum Straftat fehlten.

Frau Kramar-Schmid verwendet die Floskel „Es gilt die Unschuldsvermutung“ nicht mehr. Stattdessen wählt sie die Formulierung „Es wird ermittelt wegen des Verdachts auf...“. Frau Kramar-Schmid bestätigte, dass Journalisten unter Konkurrenzdruck stehen und die Berichterstattung ständig nach größeren Skandalen verlangt. Mag. Koenig erwähnte Vorverurteilungen als Folge von Live-Tickern (z. B. „Der Staatsanwalt wirkt nervös.“) und den daraus resultierenden Hass-Postings im

Internet. Mag. Wieselthaler sah lange Verfahren als Gefahr für das Überschreiten einer Demarkationslinie weg von der Unschuldsvermutung. Prof. Lewisch war der Ansicht, dass die öffentliche Meinung sogar den Verlauf von Strafverfahren des Supreme Courts, die mit Todesstrafe bedroht sind, beeinflusse. Mag. Koenig erläuterte die Bedeutung der neu eingeführten Begriffsdefinitionen „Angezeigter“, „Verdächtiger“ und „Beschuldigter“ und bedauerte die fehlende Berücksichtigung in der Medienberichterstattung.

Unter anderem ist es Aufgabe der Justiz, Gendarstellungen bei Vorverurteilungen zu veröffentlichen. Eine derartige Gendarstellung ist weder Prof. Lewisch noch Dr. Eichler bekannt. Frau Kramar-Schmid bietet den Beschuldigten ein Interview in ihrem Magazin an, wodurch diese die Möglichkeit erhalten, ihre Sicht des Sachverhalts darzustellen.



In Bezug auf Schriftstücke, die den Medien zugespielt werden, beklagte Prof. Lewisch die fehlende Sensibilität verschiedener Staatsanwaltschaften und anderer Ermittlungsbehörden. Nach Aussage von Mag. Koenig nahm die Justiz die Vorwürfe sehr ernst, und er nannte eine überarbeitete Verschlussachenordnung sowie strengere Protokollierungsvorschriften als Ausfluss der Problemstellung.



Organisationsteam Österreichischer Anti-Korruptions-Tag 2015

Wolfgang BLACH	wolfgang.blach@bak.gv.at
Manfred GRUBER	manfred.gruber@bak.gv.at
Martina KOGER	martina.koger@bak.gv.at
Bernd NOVOTNY	bernd.novotny@bak.gv.at
Ines PAWERONSCHITZ	ines.paweronschitz@bak.gv.at
Gerlinde PRAGER	gerlinde.prager@bak.gv.at
Markus REITER	markus.reiter@bak.gv.at
Gerhard RIEGLER	gerhard.riegler02@bak.gv.at
Brigitte SLEPICKA	brigitte.slepicka@bak.gv.at
Kurt STÜCKLSCHWEIGER-HACKL	kurt.stuecklschweiger-hackl@bak.gv.at
Peter SVIRAK	peter.svirak@bak.gv.at
Nicole TESCH	nicole.tesch@bak.gv.at



Österreichischer Anti-Korruptions-



Tag 2015







Notizen:

ISBN 978-3-9503386-1-4



Dieses Projekt wird durch den Fonds für die Innere Sicherheit kofinanziert.