



Österreichischer Städtebund

23/SN-178/ME
Rathaus
1082 Wien
Telefon 42 801

Demokratisierung des
Verwaltungsverfahrens

Wien, am 30. September 1985
Bucek/Bgm
Klappe 2236
008-713/85

An die
Parlamentsdirektion

Parlament
1017 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	67 GE/985
Datum:	11. OKT. 1985
Verteilt	11. OKT. 1985 Krenf

21 Sitzungen

Unter Bezugnahme auf die mit Note vom 17. Juli 1985, Zahl 602.960/21-V/1/85, vom Bundeskanzleramt übermittelten Entwürfe einer B-VG-Novelle, eines Bundesgesetzes über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter und einer AVG-Novelle, gestattet sich der Österreichische Städtebund, anbei 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu übersenden.

(Reinhold Suttner)
Generalsekretär

Beilage



Österreichischer Städtebund

Rathaus
1082 Wien
Telefon 42 801

Demokratisierung des
Verwaltungsverfahrens

Wien, am 30. Sept. 1985
008-713/85 RS/HG

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 1
1014 Wien

Zu den mit Schreiben vom 17. Juli 1985, Zl. 602.960/21-V/1/85, ausgesandten Gesetzentwürfen erlaubt sich der Österreichische Städtebund wie folgt Stellung zu nehmen:

Grundsätzlich erscheinen die Bestrebungen nach weiterer Demokratisierung und mehr Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren sowie die Konzentration von Verfahrensabläufen durchaus berechtigt. Hinsichtlich der Praktikabilität der vorgesehenen Maßnahmen müssen jedoch ernsthafte Bedenken angemeldet werden, zumal diese nicht nur eine erhebliche Verzögerung des Verwaltungsablaufes zur Folge haben, sondern auch einen beträchtlichen Verwaltungsmehraufwand der Gemeinden erfordern.

Im einzelnen wird zu den Novellierungsvorschlägen wie folgt Stellung genommen:

1.) B-VG-Novelle:

a) Mit der vorgesehenen Neufassung des Art. 11 Abs. 3 B-VG wird der Versuch unternommen, das auf Grund der Rechtsprechung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes aufgesplitterte Verwaltungsverfahren (Kumulationsprinzip), das von dem Grundsatz getragen ist, daß Bewilligungen für ein und dieselbe Anlage, die nach mehreren Rechtsvorschriften zu beurteilen ist, unabhängig voneinander einzuholen sind, durch Konzentration der Verhandlung überschaubarer zu machen. Es geht aus der Formulierung des Entwurfes aber nicht klar hervor, ob eine Konzentration des Ermittlungsverfahrens nur dann möglich sein soll, wenn in dem dem Verfahren zugrunde liegenden Gesetz eine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist, oder ob das Konzentrationsprinzip auch bei anderen Verfahren möglich ist.

b) Hinsichtlich der Neufassung der Absätze 3 und 4 des Artikel 20 B-VG ist zur Diskussion zu stellen, ob es neben der durch Datenschutz gewährten Rechtspanne einer Partei nicht auch schutzwürdige Interessen eines Kunst-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses (siehe etwa § 40 Absatz 2 AVG) gibt, auf deren Schutzwürdigkeit der Verfassungsgesetzgeber Bedacht nehmen müßte und inwieweit eine "Popularakteneinsicht" mit dem Amtsgeheimnis in einem Spannungsverhältnis steht.

2.) AVG-Novelle:

a) Zu § 33 Abs. 2 AVG:

Die Einbeziehung der Samstage und des Karfreitags in die firstenhemmenden Tage wird begrüßt.

b) Zu § 34 Abs. 2 AVG:

Es darf bezweifelt werden, ob das völlige Aufgeben des Ordnungsstrafrechtes sich in der Praxis bei Handhabung der Verhandlungspolizei dienlich erweisen wird. Ungeachtet der achtenswerten rechtspolitischen Ziele, die hinter dieser Gesetzesinitiative stehen, muß angemerkt werden, daß derzeit die Höhe der Ordnungsstrafe ohnehin gering bemessen und der Strafdrohung somit symbolhafter Charakter zukommt. Dennoch hat allein die Tatsache ihres Vorhandenseins fallweise einen ordnungsgemäßen Verhandlungsablauf gewährleistet.

Es darf auch bezweifelt werden, daß der Entfall der Ordnungsstrafe für beleidigende Schreibweise im richtig verstandenen Interesse der Staatsbürger gelegen ist. Auch die Organwalter der Behörde zählen zu dieser Kategorie und es ist nicht verständlich, wenn die Privatrechtssphäre des Einzelnen durch gerichtliche oder behördliche Rechtsschutzeinrichtungen vor Verletzung (Möglichkeit der Ehrenbeleidigung oder Ehrenkränkungsklage) ausreichend geschützt ist, wo hingegen Bürger in Funktion eines Beamten alle, auch unqualifizierte Äußerungen, ohne Sanktionsmöglichkeit hinnehmen müssen. Auch hier wird der Entfall der Ordnungsvorschrift - vor der in der Praxis ebenfalls nur äußerst selten Gebrauch

gemacht werden mußte - die Wiedergabe unsachlicher und beleidigender Äußerungen, also den freien Lauf der Emotionen, fördern, was einer sachbezogenen Erledigung - zu der die Behörde verpflichtet ist - nicht zuträglich sein kann.

c) Zu § 36 a) bis f) AVG:

Bürgerbeteiligungsverfahren, Anhörung.

Die geplanten Vorschriften über das Bürgerbeteiligungsverfahren gehen auf Vorbilder durch den Materiengesetzgeber zurück. Etwa sind nach § 29 des Stmk. ROG besonders raumordnungsrelevante Maßnahmen, wie Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan, zur öffentlichen Einsicht aufzulegen, der Bürger ist in Versammlungen zu informieren und steht jedem das Recht zu, schriftliche Einwendungen vorzubringen, zu der die örtliche Planungsbehörde Stellung zu beziehen hat. Auch der Bundesgesetzgeber hat vor allem durch die Bundesstraßengesetznovelle 1983, BGBl. Nr.73, dem Erfordernis nach einer breiteren Beteiligung und Information der durch Bundesstraßenplanung und Bundesstraßenbau betroffenen Bürger Rechnung getragen. Ob wirklich ein Bedarf nach einer einheitlichen verfahrensrechtlichen Regelung angesichts der Vielzahl der Betroffenheitsmöglichkeiten besteht und ob es nicht zweckmäßiger wäre, diese Frage in den einzelnen materiellen Vorschriften zu regeln, sei in den Raum gestellt.

Bedenken müssen jedoch geäußert werden, wenn § 36 lit. c) AVG vom klassischen Parteibegriff abgehen und eine "Popularpartei" für eine Interessensgruppe (Bürgerinitiative) geschaffen werden soll.

Wenn auch § 8 AVG derzeit einen Zirkelschluß zuläßt und der Materiengesetzgeber berufen ist, die Stellung der Partei mit gestalterischem Inhalt zu erfüllen, scheint die nunmehr angestrebte Regelung für den Materiengesetzgeber unabsehbare Schwierigkeiten aufzuwerfen. Soll etwa der Landesgesetzgeber in den Bauordnungen - wie dies offenbar rechtspolitisch angestrebt wird - für Bauvorhaben größeren Umfanges eine Bürgermitbeteiligung vorsehen und somit nicht dringlich Berechtigten - nämlich den Mitgliedern einer Bürgerinitiative - Parteistellung zuerkennen, denen kein in der Rechtsordnung geschütztes (Eigentums-) Recht zur Seite steht?

Da nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes die formellen Rechte einer Partei nicht weitergehen können als ihre materiellen Rechtsansprüche, ist es fraglich, welche materiellen Rechtsansprüche einer Bürgerinitiative zur Seite stehen bzw. welche Rechtsverletzungsmöglichkeit besteht.

Die in den Erläuterungen vorgebrachte Begründung - von den "Initiativgruppen" könnten nicht alle, aber jene Rechtswidrigkeiten bekämpft werden, die sie in ihrer verfahrensrechtlichen Stellung und in den von ihr vorgebrachten rechtlich bedeutsamen Anliegen verletzen - erweist sich als Leerformel. Mangels eines materiell verfolgbaren Rechtes, etwa eines dinglichen Rechtes im Bauverfahren, wird die formale Verfahrenskritik zu keinem befriedigenden Ergebnis führen und wird die Beiziehung von Bürgerinitiativen als Formalpartei nicht jene Probleme lösen, die umweltrelevante Anlagen zur Zeit den Behörden bereiten. Eine andere Lösung wird von der Rechtsprechung seit Jahren vorgegeben. Man denke etwa an die Erkenntnisse des VwGH vom 14.2.1978, Zl. 1518/77 (Zwentendorf), 19.6.1980, Zl. 3128/79-10 (ÖDK-Voitsberg) und letztlich 20.3.1984, Zl. 83/04/0119 (Mellach), wo das Höchstgericht den Kreis der durch ein Verfahren Betroffenen außerordentlich groß gezogen hat. In diesem Zusammenhang seien auch die Ausführungen von Hauer, Zur Problematik der Übergangenen Partei, Handbuch des Bau- und Wohnungsrechtes, II-Mon 2, ins Treffen geführt. Gerade aus letzterem Diskussionsbeitrag ist zu ersehen, daß dem Kärntner Landesgesetzgeber bisher offenbar am besten die Lösung der Frage der Bürgermitbeteiligung gelungen ist, als er - dies wird auch in anderen Bundesländern angestrebt - bei Großanlagen die persönliche Einladung zur mündlichen Verhandlung durch Kundmachung in den amtlichen Zeitungen mit der Rechtsfolge ergänzen läßt, daß jeder Grundeigentümer und Servitutsberechtigte bei der Augenscheinsverhandlung, bei sonstiger Verschweigung seines Parteistellungsanspruches, auftreten muß (s. § 18 Ktn. BauO).

Eine Loslösung des Parteibegriffes vom dinglichen Recht wird, wie schon angedeutet, zumindest im Bauverfahren den Materien-gesetzgeber kaum dazu ermuntern, die in den Verfahrensgesetzen vorgesehene Bürgerbeteiligung aufzugreifen.

d) Zu § 55 a AVG:

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, stellt eine Verfahrenskonzentration, die von den Rechtsträgern der Verwaltung seit Jahren angestrebt wird, sicherlich ein erstrebenswertes Rechtsziel dar. Es soll aber nicht verschwiegen werden, daß Bedenken hinsichtlich der Verletzung von Vorschriften über die Parteiöffentlichkeit des Verfahrens bestehen, wenn bei einer Großanlage, etwa bei Verfahren im Bereich der Landesvollziehung, wie das Bau- und Naturschutzverfahren, mit Verfahren nach bundesrechtlichen Vorschriften, wie ein wasserrechtliches oder forstrechtliches Verfahren gemeinsam verhandelt werden. Es wird dem Nachbar, der einen Rechtsanspruch darauf besitzt, als Partei des Bauverfahrens beigezogen zu werden, unverständlich erscheinen, warum er im naturschutzrechtlichen, wasser- und forstrechtlichen Verfahren nicht zu Wort kommen darf; ebenso wird es schwierig sein, dem Mieter in einem gewerberechtlichen Verfahren seine Position im gleichzeitigen Bauverfahren verständlich zu machen.

Eine bloße Teilnahme an diesen Verfahren ohne Rechtsgestaltungsmöglichkeit durch Einräumung von Parteistellung und Parteienrechten lassen - zudem bei Wegfall des Ordnungsstrafrechtes - befürchten, daß damit keine rechtsverbindlichen Verfahrensschritte vorangetrieben, sondern lediglich Informationsveranstaltungen durchgeführt werden können. Eine umfassende Information der Bürger war aber den gewählten Amtswaltern auch schon bisher außerhalb von Behördenverfahren möglich.

Auch hier ist als Alternative eine Regelung durch den Materiengesetzgeber anzustreben, der etwa bei bestimmten Vorhaben der Behörde eine Informationspflicht - wie bereits eingangs dargestellt - auftragen könnte.

Weiters wird zu bedenken gegeben, daß der zeitliche Aufwand bei zusammengelegten Verhandlungen für die eingesetzten Amtorgane erheblich höher ist, da sie an der gesamten Verhandlung - hinsichtlich aller Rechtsbereiche - teilzunehmen hätten (s. § 55 c der Novelle).

Entgegen der Feststellung in den erläuternden Bemerkungen ("Kosten") ist eher mit einem nicht geringen personellen Mehraufwand aus der Konzentration der Verfahren zu rechnen. Überdies ist zu berücksichtigen, daß sich auch aus dem Verfahren, das der Erlassung des Konzentrationsbescheides durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorangeht, sicher nicht unerhebliche Verzögerungen in der Enderledigung der Verfahren ergeben würden.

e) Zu § 55 d AVG:

Die Möglichkeit, daß die einzelnen Bewilligungsbehörden trotz Verfahrenskonzentration die Ermittlungen allenfalls nicht nur ergänzen sondern auch neu durchführen können, erscheint problematisch. Hier müßte vom Gesetzgeber eine Einschränkung eingefügt werden, wann es der Bewilligungsbehörde tatsächlich erlaubt sein soll, Ermittlungen neu durchzuführen. Eine Neudurchführung der Ermittlungen wird zum Beispiel dann als nicht zulässig erachtet werden müssen, wenn die Ermittlung von der verfahrensleitenden Behörde durchgeführt worden ist, die Bewilligungsbehörde jedoch nicht an der Durchführung dieses Verfahrensschrittes teilgenommen hat, obwohl sie hiezu geladen war. Es sollte somit die Bewilligungsbehörde sehr wohl dazu veranlaßt werden, an den Ermittlungen der verfahrensleitenden Behörde tatsächlich teilzunehmen. Die derzeitige Formulierung des § 45 d erscheint, wenn man tatsächlich Verfahrenskonzentration betreiben will, eine Umgehungsmöglichkeit zu bieten.

3.) Bundesgesetz über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter:

Unter der Annahme, daß diese bundesgesetzliche Regelung noch Deckung in der Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Art. 11 Abs. 2 B-VG findet, muß auf Grund der positiven Erfahrungen des BMG 1973 diesem Vorschlag zugestimmt werden, wenn auch die Vollziehung eine weitere wesentliche Belastung des mit der Ausarbeitung der Anfragen betrauten Personenkreises mit sich bringen wird.

Die nun gesetzlich vorgesehene Regelung der bisher schon weitgehend geübten Praxis läßt weniger bei den höher geordneten, wohl aber bei den Behörden I. Instanz und dem sicher vorhandenen Wunsch nach vermehrter Information und Beteiligung an den Verfahren erwarten, daß die Zahl der Anfragen, auf deren Beantwortung ja nun ein Rechtsanspruch besteht, stärker anwachsen wird. Wenn sich dieses Gesetz nicht äußerst nachteilig in einem verringerten Tätigwerden der Behörde in ihrem eigentlichen Aufgabenbereich auswirken soll, ist es unerläßlich,

- a) für jene Anfragen, die nur einer ausufernden schriftlichen Beantwortung zugeführt werden können, Ausnahmen (ggf. unter der Verpflichtung, die Fragesteller zu einer mündlichen Besprechung einzuladen) vorzusehen und
- b) davon auszugehen, daß dieses Bundesgesetz erhebliche personelle Mehraufwendungen erfordern wird, da ein dahingehender statuerter Rechtsanspruch viele zusätzliche Auskunftserteilungen auslösen wird. Generell sollte eine Einschränkung der Auskunftspflicht derart erwogen werden, daß der Auskunftswerber zumindest ein rechtliches oder wirtschaftliches Interesse an der gewünschten Auskunft glaubhaft zu machen hat.

4.) Hinsichtlich der Festsetzung eines Prozentsatzes für Unterstützungserklärungen im Bürgerbeteiligungsverfahren wird darauf verwiesen, daß eine derartige Vorgangsweise schwer administrierbar sein wird, zumal sich die in der Wählerevidenz eingetragenen Personen durch Zuzüge und natürlichen Abgang laufend verändern. Daher wäre die Normierung einer feststehenden, nicht allzu niedrig angesetzten Zahl, zum Beispiel 2000, einfacher zu administrieren. Sollte einem Prozentsatz der Vorzug gegeben werden, schlägt der Österreichische Städtebund hierfür 10 % vor, spricht sich aber für eine einheitliche Festsetzung im AVG aus.

Bezüglich der im § 36 e Abs. 2 AVG vorgesehenen Benachrichtigung sollte die ortsübliche Bekanntmachung dann ausreichen, wenn mehr als 50 Personen zu benachrichtigen sind.

Angesichts der großen Bedeutung dieser Gesetze für die Rechtsentwicklung der kommenden Jahre und im Hinblick darauf, daß mehrere Mitgliedsgemeinden große Bedenken gegen einzelne Bestimmungen der entsprechenden Gesetzentwürfe geäußert haben, ersucht der Österreichische Städtebund um eine eingehende Erörterung des gesamten Fragenkomplexes mit den davon betroffenen Gebietskörperschaften.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden gleichzeitig der Parlamentsdirektion übermittelt.



(Reinhold Suttner)
Generalsekretär



(Dr. Helmut Zilk)
Präsident