



AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

wie umstehend

Betreff

wie umstehend

Chiemseehof

(0662) 41561 Durchwahl

Datum

2428

21. OKT. 1985

Neue
Telefonnummer
(0662) 8042 Durchwahl

An

1. das Amt der Burgenländischen Landesregierung
Landhaus
7000 Eisenstadt
2. das Amt der Kärntner Landesregierung
Arnulfplatz 1
9020 Klagenfurt
3. das Amt der Nö. Landesregierung
Herrengasse 9
1014 Wien
4. das Amt der Oö. Landesregierung
Klosterstraße 7
4020 Linz
5. das Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Hofgasse
8011 Graz
6. das Amt der Tiroler Landesregierung
Maria-Theresien-Straße 43
6020 Innsbruck
7. das Amt der Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6901 Bregenz
8. das Amt der Wiener Landesregierung
Lichtenfelsgasse 2
1082 Wien
9. die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Nö. Landesregierung
Schenkenstraße 4
1010 Wien
10. das Präsidium des Nationalrates
Parlament
Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Datum: 25. OKT. 1985

Verteilt 28-10-85 Seib

zu Ottzwanger

zur gefl. Kenntnis.

Für die Landesregierung:
Dr. Edelmayer
LandesamtsdirektorFür die Richtigkeit
der Ausfertigung:

**AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG**

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Chiemseehof

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

0/1-264/538-1985

☎ (0662) 41561 Durchwahl

2285/Dr. Faber

Datum

18.10.1985

Betreff

Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens; Begutachtung von
Gesetzesentwürfen

Bzg.: 602.960/21-V/1/85

Zu den mit obzit. do. Schreiben übermittelten Gesetzesentwürfen
beehrt sich das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme abzugeben:

I. Änderung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes

1. Zur Bürgerbeteiligung:

Die Bürger des Landes mehr an den verwaltungsbehördlichen Entscheidungen mitwirken zu lassen, entspricht dem heute verstärkt postulierten Grundsatz einer bürgernahen Verwaltung in dem Sinn, im Rahmen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch Kontakt mit dem Bürger mehr auf dessen Bedürfnisse und Erwartungen einzugehen. Vorhaben zur Verwirklichung dieses Zieles sind an sich zu begrüßen. Verschiedene Wege sind hiebei denkbar. Der vorliegende Entwurf einer AVG-Novelle geht mit dem vorgesehenen Anhörungsverfahren und der Einräumung der Parteistellung für Initiativgruppen den schwierigsten Weg, der die Gefahr in sich birgt, daß die Verwaltungsverfahren für Großvorhaben sehr schnell rein faktisch wie auch rechtlich nicht mehr administrabel werden.

Für das Land Salzburg besteht kein Bedürfnis nach Einführung eines solchen Bürgerbeteiligungsverfahrens im AVG 1950. Für die wichtigsten Sachgebiete, die in die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes fallen

und für die Einführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens in Betracht kommen, stehen auf gesetzlicher Grundlage bereits folgende Beteiligungsmodelle in Geltung:

Gemäß § 6 Abs. 5 des Salzburger Landesstraßengesetzes 1972, LGB1. Nr. 119, hat die Straßenrechtsbehörde im Ermittlungsverfahren zur Erteilung der Bewilligung für den Bau oder wesentlichen Umbau einer öffentlichen Straße (Landesstraße, Gemeindestraße, öffentlicher Interessentenweg, Konkurrenzstraßen) das Vorhaben einschließlich der in Betracht kommenden Unterlagen durch die berührten Gemeinden drei Wochen lang kundmachen zu lassen. Innerhalb dieser Kundmachungsfrist steht es jedermann frei, vom Standpunkt seiner nachbarlichen Interessen (Hintanhaltung der Gefährdung und Sicherung von Personen in der Nachbarschaft der Straße, sonstiger erheblich nachteiliger Auswirkungen aus dem baulichen Bestand und der Benützung der Straße auf benachbarte Grundstücke, insbesondere die Vermeidung übermäßiger Lärmbelästigung und Luftverunreinigung) Erinnerungen schriftlich bei der Gemeinde vorzubringen. Diese sind nach Ablauf der Kundmachungsfrist der Straßenrechtsbehörde gesammelt zu übermitteln, die sie in die Beurteilung des Projektes nach den gesetzlichen Voraussetzungen einzubeziehen hat.

Ein dem nachgebildetes Verfahren kennt auch § 20 Abs. 2 und 3 des Salzburger Landeselektrizitätsgesetzes 1979, LGB1. Nr. 22, bei der Entscheidung über die Errichtung oder Erweiterung einer Stromerzeugungsanlage.

Mit dieser Form der (schriftlichen) Bürgerbeteiligung wurden bisher gute Erfahrungen gemacht. Nicht streng reglementierte Informationsveranstaltungen ergänzen das Verfahren. Ein darüber hinausgehendes Regelungsbedürfnis ist nicht bekannt.

Nach dem Salzburger Raumordnungsgesetz 1977, LGB1. Nr. 26, besteht im Verfahren zur Aufstellung des Flächenwidmungsplanes die Möglichkeit, daß Personen, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen, Anregungen und Einwendungen für bzw. gegen eine Planung einbringen können. Diese sind in die Beratungen über den Flächenwidmungsplan einzubeziehen, was im Zusammenhang mit der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes eine Begründungspflicht jedenfalls insoweit bedeutet, daß die Entscheidung auch im Hinblick auf diese Äußerungen nachvollziehbar ist. Dadurch kann auch seitens des Bürgers, der in den späteren baurechtlichen Verfahren keine Parteistellung besitzt, aus

grenzenden p o l i t i s c h e n B e z i r k e stehen, wird nicht eine Situation konkreter Betroffenheit zufolge eines räumlichen Naheverhältnisses zu einer projektierten Anlage zum Ansatz für die Einbindung in das Verwaltungsverfahren gemacht, sondern eine allgemein politische Willensäußerung. Solche Willensäußerungen festzustellen und zum Tragen kommen zu lassen, ist nicht Aufgabe des Verwaltungsverfahrens. Ihre Einbeziehung bedeutet eine Vermengung des Verfahrens, das der Wahrung der Interessen der konkret Betroffenen dienen sollen, mit allgemein politischen Interessenabwägungen und -konflikten. Dies wird rechtspolitisch für u n z w e c k m ä ß i g befunden.

Ganz gegen die eigentliche Zielsetzung der verstärkten Einbindung der Betroffenen in das Verfahren und die Entscheidung kann die gewählte Konstruktion dazu führen, daß die Interessen der konkret Betroffenen eher weniger beachtet werden. Es ist nicht jedermanns Sache, eine Bürgerinitiative ins Leben zu rufen und um Unterstützungen zu werben oder einer anderen Inititiativgruppe beizutreten. Die persönliche Einstellung und der zeitliche Aufwand werden das Verhalten des einzelnen maßgeblich bestimmen. Im Vorteil erscheinen jedenfalls die, die über eine entsprechende Organisation bereits verfügen. Dies birgt die Gefahr in sich, daß sich Initiativgruppen des Mittels der Bürgerbeteiligung bemächtigen, die ganz andere Interessen haben als eine sachliche Diskussion verschiedener Standpunkte und eine emotionslose Abwägung aller Für und Wider eines Projektes. Daß bei einer derartigen Einstellung jedes Mittel zur Verfahrensverzögerung ergriffen wird, sei hier nur eingeworfen. Um Aussicht auf möglichst breite Unterstützung zu haben, muß weiter die Stellungnahme notwendig allgemeiner gehalten sein. Dadurch tritt die Artikulation der konkreten Betroffenheit bereits in den Hintergrund. Je allgemeiner die bezogene Position, desto schwieriger und politischer wird aber die Arbeit der Behörde und umso größer wird die Gefahr, daß die Interessen der konkret Betroffenen nicht die entsprechende Berücksichtigung finden.

Die Einräumung der Parteistellung an Initiativgruppen erscheint daher auch aus dem darin gelegenen Zwang zur Organisation rechtspolitisch nicht vertretbar. Notwendiges Organisationsrecht fehlt im übrigen im Entwurf. (Z.B. ist offen, welche Wirkung die Zurücknahme von Unterstützungserklärungen hat, wer ist vertretungsbefugtes Organ, wie erfolgt die Willensbildung?)

- 3 -

seiner konkreten Betroffenheit heraus Einfluß auf das ihn berührende Baugeschehen genommen werden.

Darüber hinausgehend steht seit dem 1. September 1985 für den Bereich der Landesverwaltung ein neues Volksbefragungsgesetz, LGB1. Nr. 62/1985, in Geltung. Es gibt die Möglichkeit, die Meinung der gesamten Bürger einer oder mehrerer Gemeinden, eines oder mehrerer Bezirke oder des gesamten Landes zu einer Frage der Landesverwaltung festzustellen. Die bloße Ermittlung von Befürwortern und Gegnern eines Projektes kann durch Eröffnen bis zu fünf alternativer Antwortmöglichkeiten überwunden werden. Auf diese Weise lassen sich differenzierte Aussagen erzielen, die auch die unterschiedliche Betroffenheit und Interessenlage der befragten Bürger widerspiegeln.

Bürgerbeteiligung im Sinn der vorstehenden Modelle und Volksbefragung ergeben im Zusammenhang ein praktikableres Normensystem als die im Entwurf vorgesehene Bürgerbeteiligung mit Parteistellung von Initiativgruppen. Aber auch vom Grundgedanken der Partizipation her scheint diese Konstruktion richtiger: Solange mit einem Projekt und dessen Auswirkungen eine konkrete Betroffenheit verbunden ist, soll eine Einbeziehung in das betreffende Verwaltungsverfahren erfolgen. Hierbei soll in der verfahrensrechtlichen Position (Beteiligter, Partei) nicht unterschieden werden, ob eine in diesem Sinn abgegebene Stellungnahme durch andere Personen unterstützt wird. Der sachliche Einwand hat auch für sich alleine eine entsprechende Prüfung und allfällige Berücksichtigung durch die Behörde nach sich zu ziehen. Liegt keine konkrete Betroffenheit vor, sondern sind es allgemeine Gründe, die nach Meinung der Bürger gegen ein Projekt sprechen (z.B. Erhaltung einer natürlichen Umwelt, Beschränkung einer überdimensionalen Stadtentwicklung), dann geht dies über den Kreis der konkret Betroffenen hinaus, dann ist die Allgemeinheit damit zu befassen, und zwar außerhalb des Verwaltungsverfahrens in einem eigenen Verfahren, und soll die Meinung festgestellt werden, die von der Mehrheit der Bürger geteilt wird.

Damit, daß man wie im Entwurf bei der Einräumung der Parteistellung darauf abstellt, ob hinter einer bestimmten Auffassung soundso viele wahlberechtigte S t a a t s b ü r g e r des örtlichen und der an-

Abgesehen von diesen rechtspolitischen Überlegungen ü b e r -
s c h r e i t e t die Einräumung der Parteistellung für Initiativ-
gruppen die K o m p e t e n z des Bundes gemäß Art. 11 Abs. 2 B-VG.
Dem System des Verwaltungsverfahrenes liegt seit jeher zugrunde,
daß die Parteistellung sich nach dem jeweiligen Materiengesetz be-
stimmt. Das allgemeine Verfahrensrecht hat nur die Funktion, zu be-
stimmen, welche Rechte eine Partei im Verfahren hat sowie, quasi sub-
sidiär, wenn die Verwaltungsvorschrift keine ausdrückliche Regelung
trifft, welche materielle Rechtsposition die verfahrensrechtliche
Stellung als Partei vermittelt. Aus denselben Gründen fehlt dem Bund
auch die Kompetenz für die Einräumung der Parteistellung an Gemeinden
(§ 36d), und ebenso fehlt sie zur Einräumung subjektiv öffentlicher
Rechte, die (über die verfahrensrechtlichen Rechte aus der Partei-
stellung heraus) materiell von solchen Parteien im Verfahren durch-
gesetzt werden können sollen. Der Entwurf selbst läßt diese Frage
völlig offen; die Formulierung im § 36c Abs. 5 und § 36d "im Rahmen
ihrer eingebrachten Stellungnahmen" wird nicht in dem Sinn verstanden,
daß über den Weg der schriftlichen Stellungnahme durch diese Parteien
aus jeglicher Verwaltungsvorschrift ein subjektives öffentliches Recht
abgeleitet werden kann. Hier soll vermutlich eine Beschränkung der
Parteistellung darauf erfolgen, was schriftlich geltend gemacht wor-
den ist. Anders verstanden, würden subjektive Rechte dadurch begrün-
det werden können, daß Einwendungen von einer genügend großen Perso-
nenzahl kollektiv vertreten werden, daß den Initiativgruppen und Ge-
meinden mehr Rechte zustünden als herkömmlichen Verfahrensparteien,
sodaß ihnen die Stellung eines Anwaltes des öffentlichen Rechtes
zukäme. Ohne subjektiv öffentliche Rechte werden durch die Einräu-
mung einer Parteistellung zu Initiativgruppen aber im Grunde nur
Hoffnungen erweckt, die nicht erfüllt werden.

Nicht ohne die Unterschiedlichkeiten zu übersehen, werden Regelungen
für zweckmäßig und effizient erachtet, die einer von der Behörde un-
abhängigen Einrichtung (Naturschutzbeauftragter, Umweltanwalt) Par-
teistellung mit der Aufgabe (und folglich dem Recht) einräumen, die
Einhaltung der dem Umweltschutz dienenden materiellen Vorschriften
wahrzunehmen.

Grundsätzlich ist zur Einführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens darauf hinzuweisen, daß hiedurch insbesondere im Zusammenhang mit der Einräumung der Parteistellung für Initiativgruppen und der Durchführung von Anhörungen als ein streng formalisierter Verfahrensschritt ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand verursacht werden wird, der einerseits längere Verfahren verursachen wird - allein durch die vorgesehenen Verfahrensschritte wenigstens 20 Wochen - und andererseits nur mit zusätzlichem Personal (Verhandlungsleiter, Sachverständige, Schreibkräfte) bewältigt werden kann. Man muß sich vorstellen: Bei einem Vorhaben z.B. in Anif (Bezirk Salzburg-Umgebung) wären in den Bezirken Salzburg-Umgebung, Stadt Salzburg, Hallein, Braunau, Gmunden und Vöcklabruck nach den Ergebnissen der Volkszählungen 1981 insgesamt 391.335 Bürger, die das 19. Lebensjahr vollendet haben, zur Bürgerbeteiligung und Bildung von Initiativgruppen berechtigt. Die damit für die Länder (und Gemeinden) als Träger der Bezirksverwaltungsbehörden verbundenen Kosten werden im Rahmen des Finanzausgleiches diesen abzugelten sein. Dies gilt im besonderen Maß dann, wenn es sich um Projekte handelt, die an sich durch Bundesbehörden bzw. im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zu verhandeln wären.

Im einzelnen wird noch zu folgenden wichtig erscheinenden Punkten des Bürgerbeteiligungsverfahrens bemerkt:

Zu § 36a:

Die Aussage in den Erläuterungen, bei Projektänderungen sei kein neuerliches Bürgerbeteiligungsverfahren notwendig, findet im Gesetzestext keine Grundlage. Wenn sie sich auf Änderungen während eines Verfahrens bezieht, ist sie in dieser Allgemeinheit aus Gründen der Umgebung des Bürgerbeteiligungsverfahrens nicht unproblematisch.

Zu § 36b:

Die Bezirkshauptmannschaften haben üblicherweise keine eigenen Kundmachungsblätter. Die Verpflichtung zur Kundmachung überdies in den örtlichen Zeitungen bedeutet möglicherweise, abgesehen von der Frage, was darunter genau zu verstehen ist, die Notwendigkeit von amtlichen Verlautbarungen in einer Vielzahl von

Blättern. Die dadurch verursachten Kosten belasten den Bewilligungswerber als Barauslagen. Auch im Hinblick auf die Informationspflicht der Medien erscheint ausreichend, die Kundmachung allein in dem für amtliche Verlautbarungen im Land bestimmten Blatt zu veranlassen. Die Formulierung sollte daher den §§ 41 und 42 angepaßt werden.

Zu § 36c:

Im Hinblick auf die Zielsetzung des Bürgerbeteiligungsverfahrens, die von einem Projekt unmittelbar Betroffenen vermehrt in die verwaltungsbehördlichen Verfahren einzubeziehen, erscheint die Einräumung des Rechtes zur Stellungnahme an die in den Wählerevidenzen der Gemeinden des politischen Bezirkes, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, sowie der unmittelbar angrenzenden politischen Bezirke u n s a c h l i c h . Eine Reihe von Personengruppen, die sehr wohl unmittelbar betroffen sein können, scheint nicht in den Wählerevidenzen auf, z.B. Kinder, Ausländer, Zweitwohnungsbesitzer. Insbesondere auch die räumliche Abgrenzung des Gebietes wird der Zielsetzung der Bürgerbeteiligung nicht gerecht. Darüber hinaus führt sie auf Grund der geographischen Lage der jeweiligen Verwaltungsbezirke zu Zufälligkeiten und teilweise s i n n w i d r i g e n Ergebnissen. Z.B. wäre bei einem Projekt knapp außerhalb der Stadtgrenzen von Salzburg das Bürgerbeteiligungsverfahren in der Stadtgemeinde Salzburg und in den Verwaltungsbezirken Salzburg-Umgebung, Hallein, Gmunden, Vöcklabruck und Braunau durchzuführen, oder bei einem in der Gemeinde Unken, politischer Bezirk Zell am See, geplanten Kleinkraftwerk in den angrenzenden Bezirken Kitzbühel, Lienz und St. Johann im Pongau. Diese Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Umgekehrt wären die Bewohner der Stadt Salzburg bei einem Großvorhaben in Hallein von der Bürgerbeteiligung ausgeschlossen, da der Verwaltungsbezirk Salzburg-Umgebung die Stadt Salzburg zur Gänze einschließt.

Zu § 36e:

Die vorgesehene Anhörung kann, da Gegenstand des Verwaltungsverfahrens stets Großvorhaben sind und daher auch zu erwarten ist, daß vom Recht der Stellungnahme zahlreich Gebrauch gemacht werden wird, mit der mündlichen Verhandlung nach den §§ 40 ff AVG 1950 kaum verbunden werden. Daß damit der Verfahrensaufwand sich vervielfacht, liegt

auf der Hand. A n h ö r u n g , wie sie der Entwurf versteht, bedeutet, daß jeder, der eine schriftliche Stellungnahme eingebracht hat, auch das Recht hat, zu Wort zu kommen. Zur möglichen Dimension dieses Verfahrensschrittes sei nur auf die schon erwähnten Fälle hingewiesen. Aber auch wenn dies versucht wird, ist das Gleiche anzunehmen. Die Durchführung von Monsterverhandlungen wird bereits am Mangel ausreichend großer Verhandlungsräumlichkeiten scheitern. Mehrtägige Verhandlungen sind den Parteien und Parteienvertretern zeitlich unzumutbar, abgesehen von den diesen und den Behörden hiedurch entstehenden Kosten. Die Gefahr, daß Personen, für die die Bürgerbeteiligung eigentlich nicht vorgesehen ist, auf den Verhandlungsablauf abträglich Einfluß nehmen, ist groß.

Praktikabel erscheinen lediglich Informationsveranstaltungen der Behörde auf Gemeindeebene, die die (vorausgehenden) Darlegung des Projektes oder (als weiterer Schritt) der Erörterung der weiteren Vorgangsweise dienen und an denen vor allem die konkret Betroffenen teilnehmen können und sollen. Eine detaillierte Reglementierung dieser teilweise bereits gehandhabten Einrichtung erscheint jedoch nicht erforderlich.

2. Zur Verfahrenskonzentration:

Entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen des Gesetzesentwurfes betraf die Skepsis der vor Jahren zum Gegenstand stattgefundenen Beratungen von Bundes- und Ländervertretern weniger die Zweckmäßigkeit des Abschlusses einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung als die Möglichkeiten einer Verfahrenskonzentration selbst. Daran vermag das im Entwurf vorgesehene Modell nichts zu ändern. Auch scheint man sich über dessen Anwendbarkeit und Praktikabilität auf Bundeseite selbst nicht im klaren. Der Entwurf sieht die Konzentration (nur) im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Bürgerbeteiligungsverfahren, also bei Großvorhaben, vor. Auf Grund der in der Informationsveranstaltung des Bundeskanzleramtes am 9. Dezember d.J. selbst von wissenschaftlicher Seite vorgebrachte Bedenken hinsichtlich der Erreichung einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren erklärte Staatssekretär Dr. Löschnak, daß die Bestimmungen über die Verfahrenskonzentration vor allem den Fall im Auge hätten, daß der 'kleine Häuslbauer' für die Errichtung seines Eigenheimes unter Umständen einer Vielzahl von behördlichen Bewilligungen bedürfe.

Die Durchführung der im Entwurf vorgesehenen Verfahrenskonzentration durch die Bezirksverwaltungsbehörde bedeutet, daß ein Großteil der Vorarbeit für die verschiedenen behördlichen Entscheidungen diesen Behörden aufgelastet wird. Dies führt zu einer ungeheueren Belastung dieser Behörde, auch wenn die Prüfung der Unterlagen auf ihre Vollständigkeit und Brauchbarkeit und die in den Gesetzen vorgeschriebenen inhaltlichen Vorprüfungen weiterhin von den bisher zuständigen Behörden zu erfolgen hätten. Das gleiche hätte für die Ermittlung der zu den mündlichen Verhandlungen persönlich zu ladenden Personen einschließlic der notwendigen Sachverständigen zu gelten. Allein die Abwicklung der mündlichen Konzentrationsverhandlung (Koordinierung mit den beteiligten Behörden und den notwendigen Sachverständigen, Ausschreibung, Durchführung mit Verfassung der Niederschrift, Zustellung der Ausfertigungen hievon) bewirkt eine Arbeitsbelastung, die zufolge der Konzentration aller notwendigen mündlichen Verhandlungen, und zwar auch der, die bisher von anderen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten abzuwickeln waren, die Verwaltungsverfahren eher verlängern als beschleunigen wird. Insgesamt ist zu befürchten, daß die Problemlösungsfähigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden hiedurch beeinträchtigt wird. Das Verfahren zur Erlassung des Konzentrationsbescheides bedeutet einen zusätzlichen Verwaltungs- und Zeitaufwand. Inwieweit die sonstigen Bewilligungsbehörden tatsächlich entlastet werden, bleibt fraglich, zumal Ergänzungen der Verfahrensergebnisse der Konzentrationsverhandlung unvermeidlich sein werden, ja oft erst bei einer mündlichen Verhandlung die Notwendigkeit einer weiteren Bewilligung hervorkommt. Doppelgeleisigkeiten sind zu befürchten, die vermieden werden, wenn die Verhandlungen von den jeweils zuständigen Behörden, die über das jeweilige spezielle Fachwissen verfügen, geführt werden.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß die mündlichen Verhandlungen trotz Konzentration nur abschnittsweise je nach jeweils anzuwendenden Rechtsvorschrift abgeführt werden können, um die Übersicht für die Behördenorgane wie auch für die Beteiligten zu wahren. Damit wird durch die Konzentration letztlich nicht mehr erreicht, als eine zeitliche Koordination der verschiedenen Verfahren, was zweifellos für sich schon wünschenswert ist. Dieser Effekt rechtfertigt aber nicht einen bis in die bundesstaatliche Kompetenzverteilung und in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden gehenden Eingriff, zu-

mal er eine erhebliche Mehrbelastung der Bezirksverwaltungsbehörden mit sich bringt, ohne daß diese vielfach eigentlich zuständig sind (z. B. für Bauverfahren, bergbehördliche Verfahren), und sein Eintreten zweifelhaft ist, insbesondere, wenn die anderen eigentlich zuständigen Behörden mit ihren Sachverständigen an den Verhandlungen teilzunehmen haben. Mit einer einfachen Koordinierungsverpflichtung der Bezirksverwaltungsbehörde, der die anderen zuständigen Behörden nach Anhörung zu entsprechen haben, könnte dieselbe Wirkung erzielt werden.

Da die Ursache für den als verbesserungsbedürftig eingeschätzten Zustand im Nebeneinander der nach den einzelnen Rechtsvorschriften zu führenden Verwaltungsverfahren liegt, wäre als Lösung vorstellbar: Erstens: Die einzelnen Bundeskompetenzen werden nicht punktweise extensiv ausgefüllt; eine als notwendig erachtete Regelung soll dort getroffen werden, wo der Gegenstand seine zentrale Regelung erfahren hat. (Negatives Beispiel: Wohnhygienegesetz) Zweitens: In den Gesetzen wird vermehrt vorgesehen, daß ein eigenes Verfahren danach nicht erforderlich ist, wenn die materiellen Gesichtspunkte dieses Gesetzes in einem anderen "zentralen" Verfahren geprüft werden und hierüber abgesprochen wird. Die Durchführung eigener Verwaltungsverfahren mit gesonderten mündlichen Verhandlungen würde dadurch vermieden. (Beispiele hierfür sind § 31a WRG 1959, § 50 Abs. 2 Forstgesetz 1975, § 14 Abs. 2 Sonderabfallgesetz und § 6 Abs. 2 DKEG) Drittens: Der für einen Gegenstand (z. B. Einkommenssteuer) zuständige Gesetzgeber anerkennt die von einer anderen Autorität getroffene Entscheidung (z. B. betreffend die energiewirtschaftliche Zweckmäßigkeit eines Kraftwerksvorhabens) für seinen Bereich. Auch dadurch lassen sich aufwendige Verfahren vermeiden. Viertens: Konzentration der erstinstanzlichen Verfahren auf wenige Behörden, insbesondere Bezirksverwaltungsbehörden.

Schließlich sei auch erwähnt, daß die derzeitige Situation auch Vorteile beinhaltet: Aufwendige Planunterlagen (z. B. Baupläne) brauchen nicht erstellt zu werden, wenn das Projekt bereits an der Nichterteilung einer vorausgehenden Bewilligung (z. B. für die Rodung der Grundfläche) scheitert. Die Anberaumung und Durchführung

gesonderter mündlicher Verhandlungen in den verschiedenen Verwaltungsmaterien ist einfacher und kürzer als bei einer Konzentrationsverhandlung mit jeweils verschiedenen Parteien (Parteienvertretern) und den jeweils erforderlichen Sachverständigen.

3. Beseitigung der Ordnungsstrafen im Verwaltungsverfahren:

Die in den Erläuterungen des Gesetzesentwurfes hiezu enthaltene Begründung, daß eine um Bürgernähe und konstruktive Zusammenarbeit sich bemühende Verwaltung auf Ordnungsstrafen als Instrument der Obrigkeitsverwaltung verzichten können muß, geht von einem idealistischen Standpunkt aus. Auch daß in der derzeitigen Praxis von diesen Mitteln wenig Gebrauch genommen wird, läßt nicht auf ein fehlendes Erfordernis solcher Mittel schließen. Gerade dann, wenn Massenverfahren zu bewältigen sind, an denen sich Personen und Personengruppen beteiligen, denen weniger an einer sachlichen Diskussion als an der unbedingten Durchsetzung ihres Standpunktes gelegen ist, kann sich sehr schnell die Notwendigkeit von Ordnungsstrafen erweisen. Auch der Hinweis, daß ohnedies das Strafrecht ausreichende Möglichkeiten der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Verfahren enthält, geht ins Leere: denn keineswegs bedeutet jede Ordnungswidrigkeit im Verfahren (und schon gar nicht im Schriftverkehr) auch eine nach dem Strafgesetzbuch strafbare Handlung, und selbst dann, wenn ein Verhalten auch nach dem Strafgesetzbuch strafbar wäre, sollte zunächst mit dem gelinderen Mittel, also mit einer Ordnungsstrafe nach dem AVG, vorgegangen werden. Gerade diese Argumentation des Entwurfes widerspricht der ansonsten allgemein geltenden Forderung nach Entkriminalisierung. Die kumulative Ahndung nach § 34 Abs. 5 ein und desselben Verhaltens sowohl als Ordnungswidrigkeit wie auch als strafbares Verhalten sollte jedoch durch eine Subsidiaritätsregelung betreffend die Verfolgung nach dem AVG ersetzt werden.

Im übrigen darf darauf verwiesen werden, daß sowohl die Zivilprozeßordnung (§§ 190, 200) wie auch die Strafprozeßordnung (§ 233 Abs. 3) Ordnungsstrafen in der Höhe bis 15.000 S oder drei Tage Haft bzw. 5.000 S oder acht Tage Freiheitsstrafe kennen und keinerlei Absicht bekannt ist, diese Mittel zur Aufrechterhaltung eines

ordnungsgemäßen Verhandlungsablaufes vor den Gerichten abzuschaffen.

Es darf noch bemerkt werden, daß im Fall der Abschaffung der Ordnungsstrafen im Verwaltungsverfahren die Überschriften des 6. Abschnittes und der §§ 34 und 36 und der Text im § 36 Abs. 1 und 2 falsch werden und der Verweis im § 49 Abs. 5 auf die Ordnungsstrafen ins Leere geht.

4. Fristenhemmung:

Die im § 33 Abs. 2 vorgesehene Ausdehnung der Fristenhemmung sollte auch auf die Fälle erweitert werden, daß das Ende einer Frist auf den 24. oder 31. Dezember eines Jahres fällt. Dies entspräche auch der Rechtsentwicklung für die finanzbehördlichen Verfahren.

II. Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes

1. Verhandlungskonzentration:

Die Handhabung der Verfahrenskonzentration soll eine Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung sein, wenn nicht die Erteilung aller für eine Anlage notwendigen Bewilligungen Landessache sind. Damit wird die Durchführung der Verwaltungsverfahren (mit Ausnahme der abschließenden Entscheidung) aus dem Bereich der Landesvollziehung und der Verantwortung der Landesregierung genommen; ein Weisungszusammenhang Landesregierung - Bezirksverwaltungsbehörde, wie ihn die Erläuterungen annehmen, besteht in den bisherigen Landesvollziehungsangelegenheiten nicht mehr. Vielmehr kann in diese über die Handhabung der Verfahrenskonzentration von Bundeszentralstellen eingegriffen werden. Die Regelung bedeutet eine Einschränkung der Landeskompetenzen, die der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG bedarf.

2. Einschränkung der Amtsverschwiegenheit:

Der Einschränkung der Amtsverschwiegenheit wird insoweit beige-
pflichtet, als die Gründe für die Amtsverschwiegenheit konkrete-

siert und ihre Handhabung daher nachvollziehbarer werden. Rein amtsinterne Angelegenheiten sollten aber weiterhin im Interesse der Gebietskörperschaften der Amtsverschwiegenheit unterliegen, ebenso amtsinterne Vorgänge (z. B. Beratungen, Stellungnahmen), die zu einer Entscheidung geführt haben. Aber auch darüber hinaus besteht verschiedentlich ein echtes Bedürfnis an einer Geheimhaltung. Dafür ein Beispiel: Nach dem vorliegenden Entwurf müßten alle Standorte besonders seltener und daher geschützter Pflanzen, die Fundorte seltener Mineralien, die Eingänge von Höhlen mit besonders wertvollem Inhalt jedermann bekanntgegeben werden, was den Interessen des Naturschutzes, die in verschiedenen Gesetzen zum Ausdruck gebracht werden (Salzburger Naturschutzgesetz, Nationalparkgesetz, Naturhöhlengesetz), diametral zuwiderliefe.

Die Bezugnahme auf das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Datenschutz bei der Regelung der Amtsverschwiegenheit im Interesse des Einzelnen bedeutet eine erhebliche Einschränkung derselben. Das Grundrecht auf Datenschutz erfaßt personenbezogene, d.h. im Sinne des Datenschutzgesetzes auf einem Datenträger gespeicherte Daten. Ist schon fraglich, ob darunter auch in gewöhnlichen Aktenstücken enthaltene persönliche Informationen fallen, so ist dies sicherlich nicht der Fall bei solchen, die nirgendwo schriftlich oder sonst niedergelegt sind, weil sie die Organwalter auf andere Weise wahrgenommen oder erfahren und in Erinnerung haben.

Legistisch wäre die Ungereimtheit, daß hier ein doppelter Gesetzesvorbehalt gilt (einmal der des Art. 20 Abs. 3 selbst wie auch der des § 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz), auszuräumen.

3. Auskunftspflicht:

Die Einführung der allgemeinen Auskunftspflicht wird mit dem Informationsbedürfnis der Bürger begründet und unter Hinweis darauf als unproblematisch dargestellt, daß die Auskunftspflicht der Bundesministerien gemäß § 3 Z. 5 Bundesministeriengesetz sich bestens bewährt habe. Dieser Vergleich erscheint unzutreffend: Einmal kann ein Ministerium nicht mit den Ämtern der Landesregierungen, den Bezirksverwaltungsbehörden und den Gemeinden verglichen werden, deren Arbeit den Bürger unmittelbar viel mehr

berührt und die dem Bürger viel näher stehen als ein fernes Ministerium. Anfragen an diese Dienststellen werden daher ungleich häufiger sein als bei einem Ministerium. Die Situation ist zum anderen auch deshalb der geltenden Auskunftspflicht der Bundesministerien nicht vergleichbar, weil nunmehr die Amtsverschwiegenheit als Einschränkung der Auskunftspflicht ihrerseits eingeschränkt werden soll. Die Auswirkungen dieser Einschränkung lassen sich heute schwer abschätzen.

Diese beiden Punkte allein lassen einen Vergleich zur heutigen Situation nicht zu, so daß die Einräumung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Auskunft jedenfalls als übereilter Schritt anzusehen ist. Eine Befassung des ohnehin überlasteten Verfassungsgerichtshofes mit dergleichen Angelegenheiten ist unvorstellbar.

Zur Ausgangslage ist festzuhalten:

Gemäß § 1 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung, LGBI.Nr. 106/1974, sind die dem Amt der Landesregierung zukommenden Aufgaben im Geiste ordnender und gegenüber der Allgemeinheit dienender Funktion nach den Geboten der Höflichkeit und Hilfsbereitschaft zu erfüllen. Außer der Besorgung der Aufgaben im behördlichen und wirtschaftlichen Bereich hat das Amt der Landesregierung auch beratend und nach Möglichkeit helfend zu wirken. Eine ähnliche Bestimmung enthält § 1 Abs. 1 der Bezirkshauptmannschaften-Geschäftsordnung, LBGI.Nr. 102/1976. Obwohl behördlich und gerichtlich nicht durchsetzbar, besteht auch hienach eine Auskunftspflicht dem Bürger gegenüber in den ihn betreffenden Angelegenheiten und darüber hinaus, wenn er ein legitimes Interesse an der Information hat.

Im Land Salzburg ist demnach rechtlich Vorsorge getroffen, daß der Bürger die gewünschten Informationen in ausreichendem Maß erhält. Ein Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung kann nicht gesehen werden. Die Kompetenzbestimmung, daß die Auskunftspflicht auch für Landes- und Gemeindeorgane durch das Bundesgesetz zu regeln ist, stellt einen unnötigen Eingriff in die Organisationshoheit der Länder dar. Da wiederum Zuständigkeiten der Länder eingeschränkt wer-

den sollen, wäre hiezu die Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG erforderlich.

Aber auch die Ausgestaltung des Auskunftsrechtes wie im Entwurf vorgesehen erscheint nicht zweckmäßig: Danach könnte jedermann über alles Auskunft begehren, ohne einen persönlichen Bezug hiezu zu haben und angeben zu müssen. Das Auskunftsbegehren wäre daher wenigstens an das Vorliegen eines berechtigten Interesses zu binden, um eine gewisse Handhabe gegen den mißbräuchlichen Gebrauch dieses Instrumentes im Interesse der Funktionsfähigkeit der Ämter für ihre eigentlichen Aufgaben sowie im Interesse jener Auskunftssuchenden zu haben, die tatsächlich berechtigterweise an die Ämter herantreten.

Besonders in bezug auf die Einräumung eines allgemeinen Auskunftsrechtes, über dessen Nichtbestehen allenfalls ein begründeter Bescheid zu erlassen ist, muß auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand hingewiesen werden, der nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden kann. Gerade in Zeiten, in denen die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte dazu zwingt, beim Personal- wie beim Sachaufwand größtmögliche Einsparungen zu erzielen, muß jede gesetzliche Neuregelung auf ihre finanzielle Vertretbarkeit untersucht werden. Bei der politischen Entscheidung gebührt schließlich Neuregelungen der Vorrang, mit denen den Bürgern insgesamt in den Verwaltungsverfahren und in ihren Lebensumständen bessere Bedingungen geschaffen werden, vor solchen, die bloß der Befriedigung eines einzelnen Informationsbedürfnisses dienen.

III. Bundesgesetz über die Auskunftspflicht öffentlicher Ämter

Im Grundsätzlichen wird auf die vorstehenden Ausführungen hingewiesen. Im einzelnen wird bemerkt:

Zu § 1:

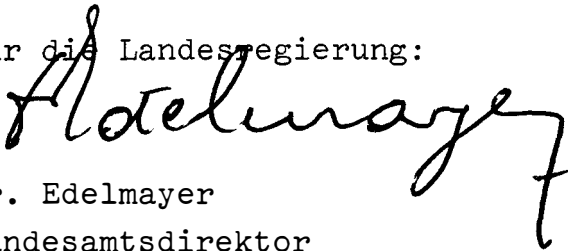
Die Beantwortung ganz allgemein gehaltener Anfragen sollten von der Auskunftspflicht ausgenommen zu sein.

Zu § 5:

Es läge im Sinn der vorstehenden Ausführungen, Stellungnahmen im Verfahren von der Gebührenpflicht auszunehmen, nicht aber Auskunftsbegehren, die nicht eine konkrete anhängige Rechtssache betreffen.

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u.e. an die aus dem Land Salzburg entsendeten Mitglieder des Bundesrates, an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:



Dr. Edelmayer
Landesamtsdirektor