

## 39 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP

Ausgedruckt am 9. 3. 1987

# Regierungsvorlage

**Bundesverfassungsgesetz vom XXXX, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird**

Der Nationalrat hat beschlossen:

### Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, zuletzt geändert durch das Bundesverfassungsgesetz BGBl. Nr. 490/1984, wird wie folgt geändert:

1. Art. 20 Abs. 3 erster Satz lautet:

„(3) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwie-

genden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit).“

2. Dem Art. 20 wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Die näheren Regelungen sind hinsichtlich der Organe des Bundes sowie der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache, hinsichtlich der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in der Grundsatzgesetzgebung Bundessache, in der Ausführungsgesetzgebung und in der Vollziehung Landessache.“

### Artikel II

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit xxx in Kraft.

(2) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

**VORBLATT****Problem:**

In den letzten Jahren wurden wiederholt Forderungen nach Verstärkung der Bürgernähe der Verwaltung erhoben und dabei insbesondere verlangt, das Auskunftsrecht der Bürger gegenüber der Verwaltung auszubauen und die Amtsverschwiegenheit, soweit sie sich auf Interessen der Gebietskörperschaft bezieht, auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken.

**Lösung:**

Änderung des Art. 20 B-VG im Sinne einer Liberalisierung des Amtsverschwiegenheitsgebotes, soweit es im Interesse einer Gebietskörperschaft besteht, und Ausdehnung der bisher für die Bundesministerien geltenden Auskunftspflicht auf alle Organe der Verwaltung.

**Alternativen:**

Beibehaltung des geltenden Rechtszustandes.

**Kosten:**

Im vorhinein nicht exakt bezifferbare Kosten durch erhöhte Auskunftstätigkeit.

## Erläuterungen

Der vorliegende Entwurf einer Novelle zum B-VG steht in engem Zusammenhang mit den gleichzeitig vorgelegten Entwürfen bundes(grundsatz)gesetzlicher Regelungen über die Auskunftspflicht der Verwaltung. Das wichtigste Anliegen dieser Gesetzesentwürfe liegt darin, den Zugang des Bürgers zur Verwaltung zu verbessern und dem verstärkten Bedürfnis nach verbesserter Information über die Verwaltung Rechnung zu tragen.

Den nunmehr vorliegenden Gesetzesinitiativen vergleichbare Entwürfe wurden noch in der XVI. Gesetzgebungsperiode einem Begutachtungsverfahren unterzogen, in das über das übliche Maß hinaus besonders auch solche Institutionen einbezogen wurden, die in Bereichen des Umweltschutzes aktiv sind. Weiters wurden die Reformvorhaben im fachkundigen Kreis des 9. Österreichischen Juristentages und der Verwaltungsreformkommission beim Bundeskanzleramt ausführlich diskutiert. Nach Einleitung des Begutachtungsverfahrens wurden ferner intensive Gespräche mit Vertretern der Länder und der Städte geführt. Diese Vorgangsweise brachte ein abermaliges eingehendes Überdenken des Reformvorhabens mit sich, das seinen Niederschlag in zahlreichen Änderungen der ursprünglich versandten Entwürfe gefunden hat. Als Regierungsvorlagen 838 und 840 BlgNR XVI. GP waren den nunmehr vorliegenden Gesetzesinitiativen vergleichbare Entwürfe in der abgelaufenen Legislaturperiode des Nationalrates auch Gegenstand parlamentarischer Beratungen in einem Unterausschuß des Verfassungsausschusses. Dabei konnte über die seinerzeitigen Regierungsvorlagen — mit gewissen, in den nunmehr vorliegenden Entwürfen bereits berücksichtigten Änderungen — Konsens erzielt werden. Im Hinblick auf das Ende der Gesetzgebungsperiode konnten die Vorlagen jedoch nicht mehr verabschiedet werden. Sie werden daher — in der in den Unterausschußberatungen konsensualisierten Fassung — dem Nationalrat neuerlich vorgelegt.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der beabsichtigten Regelungen ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG. Da die Zuständigkeit der Länder eingeschränkt werden, ist die Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG erforderlich (vgl. Art. 1 Z 2).

### Zu Art. 1 Z 1 (Art. 20 Abs. 3):

Bereits in seinem Erkenntnis VfSlg. 6288/1970 hat der Verfassungsgerichtshof darauf hingewiesen, daß zwischen dem Institut der Amtsverschwiegenheit und dem Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 10 EMRK) ein Spannungsverhältnis besteht. Wiewohl die Amtsverschwiegenheit in ihrem bisherigen Umfang nicht im Widerspruch zu diesem Grundrecht steht, ist dennoch in demokratischen Gesellschaften eine Entwicklung nicht zu übersehen, die auf Öffnung der Verwaltung gegenüber den Informationsbedürfnissen der Bürger drängt. Diese Entwicklung hat beispielsweise auf der Ebene des Europarates in der Empfehlung Nr. R(81)19 über den Zugang zu Verwaltungsinformationen ihren Niederschlag gefunden und zeigt sich in der österreichischen Rechtsordnung etwa im Auskunftsrecht des § 3 Z 5 des Bundesministeriengesetzes 1986. Die Entwurfsbestimmung unternimmt es, dem Anliegen eines weiteren Abbaus der Amtsverschwiegenheit, soweit sie im Interesse der Gebietskörperschaft geboten wird, Rechnung zu tragen.

Die bisher allgemein umschriebene Geheimhaltung „im Interesse einer Gebietskörperschaft“ wird durch die Novelle präzisiert und dadurch gleichzeitig in ihrem Umfang eingeschränkt. Künftig soll nicht mehr jedes Geheimhaltungsinteresse einer Gebietskörperschaft, sondern sollen nur mehr die taxativ aufgezählten Interessen eine Geheimhaltung rechtfertigen.

Der Tatbestand „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit“ schließt auch die im Art. 10 Abs. 2 EMRK gesondert genannte Verbrechensverhütung mit ein, geht aber ebenso wie die Geheimhaltungspflicht im Interesse der umfassenden Landesverteidigung und der auswärtigen Beziehungen über die Tatbestände dieser Norm nicht hinaus.

Das wirtschaftliche Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts wird dann Geheimhaltung gebieten, wenn bei Anlegung einer Durchschnittsbetrachtung die Weitergabe der Information unmittelbar wirtschaftliche Nachteile nach sich ziehen würde; solche Fälle können insbesondere bei Planungsvorhaben und im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung auftreten.

Hervorzuheben ist, daß diese beiden Tatbestände vor allem für die Einrichtungen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung (vor allem der gesetzlichen beruflichen Vertretungen) von Bedeutung sein werden. Eine Berufung auf den erstgenannten Tatbestand wird etwa im Zusammenhang mit laufenden Kollektivvertragsverhandlungen naheliegen. Vom zuletzt genannten Tatbestand werden alle jene Tatsachen erfaßt sein, deren Geheimhaltung im wirtschaftlichen Interesse der gesamten Körperschaft, in dem von ihr zu wahrenen wirtschaftlichen Interesse ihrer Mitglieder oder eines Teiles derselben geboten ist. Dabei wird insbesondere zu berücksichtigen sein, daß sich aus den gesetzlichen Aufgabenzuweisungen die Verpflichtung dieser Körperschaften zur Vertretung der Interessen einer bestimmten Berufsgruppe ergibt; die Auskunftspflicht gegenüber den eigenen Mitgliedern wird daher weiter gehen als gegenüber Auskunftswerbern, die nicht dem jeweiligen Selbstverwaltungskörper angehören. Eine besonders weitgehende Auslegung des Tatbestandes der Geheimhaltung im wirtschaftlichen Interesse der Körperschaft wird sich aus den ihr gesetzlich zur Vertretung übertragenen Interessen bei solchen Auskunftswerbern ergeben, die dem zur Vertretung gegensätzlicher wirtschaftlicher Interessen berufenen Selbstverwaltungskörper angehören. Die Lehre hat hiezu den Begriff der „Gegnerunabhängigkeit“ entwickelt, entsprechend dem sich im vorliegenden Zusammenhang eine Einschränkung der Auskunftspflicht gegenüber der „gegnerischen“ Interessensvertretung begründen lassen wird. Das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 19. Oktober 1971, Zl. 1027/71 (= ArbSlg. 8964), wonach die individuelle Betreuung einzelner Kammerangehöriger durch Beratung und Vertretung keine der Arbeiterkammer unmittelbar zugewiesene gesetzliche Aufgabe sei, wird durch die Einführung der Auskunftspflicht nicht berührt, da die Auskunftserteilung weder mit individueller Beratung noch mit der Vertretung in Verfahren gleichgehalten ist.

Die Verschwiegenheit „im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung“ wird dann und nur dann geboten sein, wenn ohne sie eine rechtmäßige bzw. zweckmäßige Entscheidung einer Behörde unmöglich oder wesentlich erschwert würde. Sinn dieser Regelung ist es, einen Entscheidungsvorgang durch vorzeitiges Bekanntwerden nicht zu unterlaufen. Der Begriff der Entscheidung soll dabei nicht nur bescheidmäßige Erledigungen, sondern auch andere Akte der Willensbildung in Regierung und Verwaltung (zB Entscheidungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, Erlassung von Verordnungen, Erteilung von Weisungen, Festlegung nicht rechtsförmlicher Art) erfassen.

Der Tatbestand „Vorbereitung einer Entscheidung“ kann eine Geheimhaltung ausschließlich bis zum Zeitpunkt der Fällung der Entscheidung rechtfertigen. Ist eine Entscheidung bereits gefällt, kann unter Berufung auf diesen Tatbestand keine Amtsverschwiegenheit mehr bestehen. Dies schließt allerdings nicht aus, daß die Berufung auf einen anderen Geheimhaltungstatbestand zum Tragen kommt.

#### Zu Art. I Z 2 (Art. 20 Abs. 4):

Mit der vorliegenden Regelung wird das Auskunftsrecht nach dem Bundesministeriengesetz 1986, das sich bisher durchaus bewährt hat, auf alle Organe der Verwaltung ausgedehnt.

Angesichts des Umstandes, daß verschiedene Organe sowohl in der Bundes- als auch in der Landes- und Gemeindeverwaltung tätig werden, scheint eine für alle diese Vollzugsbereiche möglichst einheitliche Regelung des Auskunftsrechts zweckmäßig. Diese Einheitlichkeit läßt eine bundesverfassungsgesetzliche Anordnung geboten erscheinen, die in den Grundzügen ein für Bund und Länder gleiches rechtliches Regime bewirken kann. Hinsichtlich der Durchführungsregelung soll der Bundesgesetzgeber für den Bundesbereich (einschließlich der in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fallenden Selbstverwaltung) zuständig sein. Durch die weitere Zuständigkeit des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung hinsichtlich der Auskunftspflicht der Organe der Länder und Gemeinden (einschließlich der in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallenden Selbstverwaltung) wird — unter Beachtung föderalistischer Grundsätze — die größtmögliche Einheitlichkeit der Auskunftsregelungen für die gesamte Verwaltung gewährleistet.

Im Hinblick auf das Erkenntnis VfSlg. 6288/1970 wird davon auszugehen sein, daß der im Art. 20 Abs. 4 B-VG normierte Vorbehalt zugunsten „gesetzlicher Verschwiegenheitspflichten“ nicht schrankenlos ist; die durch Art. 10 EMRK vorgegebene Grenze für solche Regelungen verhindert jedenfalls die Erlassung solcher Verschwiegenheitsgebote, die über das in der bisher geltenden Fassung des Art. 20 Abs. 3 B-VG normierte Verschwiegenheitsgebot hinausgehen. Im übrigen bezieht sich der Begriff „gesetzliche Verschwiegenheitspflicht“ nicht nur auf die in zahlreichen einschlägigen Regelungen enthaltenen besonderen Verschwiegenheitspflichten, sondern auch auf die in Abs. 3 geregelte Amtsverschwiegenheit selbst.

Ergänzend wird auf die Erläuterungen zu dem u. e. vorgelegten Entwurf eines Auskunftspflichtgesetzes und eines Auskunftspflicht-Grundsatzgesetzes hingewiesen. Ersterem ist insbesondere der Inhalt des Begriffs „Auskunft“ zu entnehmen.