

838 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. GP

Regierungsvorlage

**Bundesverfassungsgesetz vom
XXXXXX, mit dem das Bundes-Verfassungs-
gesetz 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. Im Art. 11 wird als Abs. 3 eingefügt:

„(3) Sind für ein Vorhaben Bewilligungen nach verschiedenen Rechtsvorschriften vorgesehen, so kann in Bundesgesetzen nach Abs. 2 ganz oder teilweise eine Verbindung der Bürgerbeteiligungs- und der Ermittlungsverfahren bei einer Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung als verfahrensleitender Behörde vorgesehen werden. Die Handhabung der Verfahrensverbindung ist Landessache, wenn alle Bewilligungen, die sich auf das verbundene Verfahren stützen, Landessache sind; im übrigen ist sie eine Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung. Die Bewilligungsbehörden können ihre Bescheide — unbeschadet ihrer Befugnis zur Sachentscheidung — auf die Ergebnisse des verbundenen Verfahrens stützen.“

2. Im Art. 11 werden die bisherigen Abs. 3 und 4 als Abs. 4 und 5 bezeichnet.

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

„(3) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe 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 Vorbereitung einer Entscheidung, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der Außenpolitik, im wirtschaftlichen Interesse oder im Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit).“

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

„(4) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Die näheren Bestimmungen werden durch Bundesgesetz getroffen.“

Artikel II

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit XXXXXX in Kraft.

(2) Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes geltenden landesrechtlichen Bestimmungen über die Auskunftspflicht bleiben unberührt.

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

VORBLATT**Problem:**

In der letzten Zeit wurden wiederholt Forderungen nach Verstärkung der Bürgernähe der Verwaltung erhoben und dabei insbesondere verlangt, Möglichkeiten der Verbindung mehrerer verwaltungsbehördlicher Verfahren bei einer Behörde vorzusehen, 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:

1. Ermöglichung der Verbindung von Teilen verschiedener Verfahren zur Bewilligung eines Vorhabens bei einer Behörde.
2. Änderung des Art. 20 Abs. 3 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:

- ad 1. Umfassende Änderungen in der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung oder bloße Verpflichtung zu möglichst weitgehendem Bemühen um Koordination im Rahmen bestehender Regelungen.
- ad 2. Beibehaltung des geltenden Rechtszustandes.

Kosten:

- ad 1. Durch die Verfahrensverbindung sind geringfügige Einsparungen im Verwaltungsaufwand zu erwarten.
- ad 2. 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 eines Auskunftspflichtgesetzes und einer AVG-Novelle. Diese Gesetzentwürfe beruhen auf Reformanliegen, die in einem inneren Zusammenhang stehen: Verbesserung der Bürgernähe, Einbau partizipativer Elemente in das Verwaltungsverfahren, Ermöglichung der Verbindung verschiedener Verfahren für einzelne Vorhaben.

Die Gesetzentwürfe wurden 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 auch noch 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 vielen Änderungen der ursprünglich versandten Entwürfe gefunden hat.

Zu Art. I Z 1 (Art. 11 Abs. 3):

Die Ergänzung des Art. 11 B-VG soll der im gleichzeitig vorgelegten Entwurf einer AVG-Novelle vorgesehenen Möglichkeit der Verbindung von Verwaltungsverfahren die kompetenzrechtliche Basis geben und eine eindeutige Zuordnung dieses Verfahrensabschnittes zum Vollziehungsbereich des Bundes oder eines Landes bewirken. Die verfahrensleitende Behörde soll Aufgaben aus verschiedenen Vollzugsbereichen (Bund, Land, Gemeinde) übernehmen. Die Tätigkeit der verfahrensleitenden Behörde muß somit, etwa im Hinblick auf Fragen der Amtshaftung oder des Weisungsrechtes, einem bestimmten Vollziehungsbereich zugeordnet werden.

Der Gesetzentwurf ist von dem Konzept geleitet, daß die verfahrensleitende Behörde im Vollziehungsbereich des Landes tätig wird, wenn sich der Verbindungsbescheid ausschließlich auf Verfahren bezieht, die auf Grund landesgesetzlicher Bestim-

mungen zu bewilligende Vorhaben betreffen; im übrigen wird sie in der mittelbaren Bundesverwaltung tätig.

Die Bestimmung einer Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung als verfahrensleitende Behörde soll es dem Gesetzgeber ermöglichen, eine differenzierte Regelung zu treffen.

Der letzte Satz dieser Bestimmung soll bei weitestgehender Wahrung der gegebenen Zuständigkeiten die Bewilligungsbehörden ermächtigen, ihre Bescheide auf die Ergebnisse der verbundenen Verfahren zu stützen.

Im übrigen wird auf die Erläuterungen zu den §§ 55 a bis 55 f des gleichzeitig vorgelegten Entwurfs einer AVG-Novelle verwiesen.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der Regelung ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG. Da durch diese Bestimmung die Zuständigkeit der Länder in der Vollziehung eingeschränkt wird, bedarf sie der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG.

Zu Art. I Z 2:

Die Z 2 des Art. I ergibt sich als notwendige legislative Folge der Z 1.

Zu Art. I Z 3 (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 1973. 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. Nunmehr soll nicht mehr jedes Geheimhaltungsinteresse einer Gebietskörperschaft, sondern nur mehr die taxativ aufgezählten Interessen eine Geheimhaltung rechtfertigen.

Dabei wird die Verschwiegenheit „im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung“ dann und nur dann geboten sein, wenn ohne sie eine rechtmäßige bzw. zweckmäßige Entscheidung einer Behörde unmöglich oder wesentlich erschwert würde. Der Begriff der Entscheidung soll dabei nicht nur bescheidmäßige Erledigungen, sondern auch andere Akte der Willensbildung in der Verwaltung (zB Entscheidungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, Erlassung von Verordnungen, Erteilung von Weisungen, Festlegung nicht rechtsförmlicher Art) erfassen. Im übrigen umschreibt dieser Tatbestand in der Fassung des unter einem vorgelegten Novellenentwurfes in allgemeiner Weise insbesondere die gemäß § 17 Abs. 3 AVG 1950 auch von der Akteneinsicht ausgenommene Information. Der folgende 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 Landesverteidigung und der Außenpolitik über die Tatbestände dieser Norm nicht hinaus. Das wirtschaftliche Interesse einer Gebietskörperschaft wird dann eine 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.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der Regelung ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG.

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

Mit der vorliegenden Regelung wird das Auskunftsrecht nach dem Bundesministeriengesetz 1973, 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 Lan-

des- und Gemeindeverwaltung tätig werden, scheint eine für alle diese Vollzugsbereiche einheitliche Regelung des Auskunftsrechts zweckmäßig. Diese Einheitlichkeit läßt eine bundesverfassungsgesetzliche Anordnung geboten erscheinen, die allein ein für Bund und Länder gleiches rechtliches Regime bewirken kann. Die Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zur Erlassung der Durchführungsregelung folgt dem System des Art. 23 B-VG.

Ferner wird davon auszugehen sein, daß von der Regelung auch die von Aufgaben des Bundes und der Länder „abgeleitete“ Selbstverwaltung erfaßt ist, sodaß — entsprechend der bisherigen Terminologie des B-VG — eine ausdrückliche Nennung der Selbstverwaltung nicht erforderlich ist.

Auf der Grundlage des Erkenntnisses VfSlg. 6288/1970 ist davon auszugehen, daß der im Art. 20 Abs. 4 B-VG normierte Vorbehalt zugunsten der Amtsverschwiegenheit und einfachgesetzlicher Verschwiegenheitsgebote nicht schrankenlos ist; die Grenze für solche Regelungen, die durch Art. 10 EMRK vorgegeben ist, 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 wird auf die Erläuterungen zu dem gleichzeitig vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter verwiesen. Diesem Gesetz ist insbesondere der Inhalt des Begriffs „Auskunft“ zu entnehmen.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der Regelung ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG.

Da durch diese Bestimmung die Zuständigkeit der Länder in der Vollziehung eingeschränkt wird, bedarf sie der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG.

Zu Art. II Abs. 2:

Art. 20 Abs. 4 B-VG sieht eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für nähere Bestimmungen im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht vor. Damit bestehende landesrechtliche Regelungen nicht verfassungswidrig werden (vgl. zB § 3 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, Ktn. LGBl. Nr. 19/1982), wird vorgesehen, daß diese Regelungen unberührt bleiben. Mit dem Inkrafttreten des Bundesverfassungsgesetzes wird daher der Landesgesetzgeber solche Regelungen nur mehr aufheben, nicht aber neu erlassen oder ändern können.

Textgegenüberstellung

geltendes Recht

Art. 20. (3) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse einer Gebietskörperschaft oder der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.

neue Fassung

Art. 20. (3) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der Außenpolitik, im wirtschaftlichen Interesse oder im Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.