


Amt der Tiroler Landesregierung

Präs.Abt. II - 44/373

An das

 Bundeskanzleramt-
Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2

 1014 W i e n

A-6010 Innsbruck, am 24. September 1985

Tel.: 052 22/28701, Durchwahl Klappe 153/151

Sachbearbeiter: Dr. Gstöttner

Dr. Schwamberger

Bitte in der Antwort die

Geschäftszahl dieses

Schreibens anführen.

Betrifft	GESETZENTWÜRFE
Zi	67
Datum:	3. OKT. 1985
Verteilt	4. OKT. 1985 Kauer

Betreff: Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens;
Begutachtung von Gesetzentwürfen

Stellungnahme

Zu GZ 602.960/21-V/1/85 vom 17. Juli 1985

Zu den übersandten Gesetzentwürfen, mit denen in der Hauptsache die rechtliche Grundlage für eine Bürgerbeteiligung an bestimmten Verwaltungsverfahren sowie für eine Konzentration von Verwaltungsverfahren geschaffen werden soll, wird wie folgt Stellung genommen:

I. A l l g e m e i n e s

Dem Bestreben, eine verstärkte Mitwirkung der Bevölkerung in Verwaltungsverfahren zur Erteilung der Bewilligung für die Errichtung bestimmter Vorhaben, von denen nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind, sicherzustellen, kommt ebenso wie dem Bemühen um eine Konzentration der Vielzahl von Verwaltungsverfahren zur Erteilung der Bewilligung für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen Berechtigung und besondere Aktualität zu. Es ist daher jeder sachdienliche Schritt zur Lösung dieser beiden Probleme grundsätzlich zu begrüßen. In diesem Sinne wurden im Bereich des Landes Tirol in den letzten Jahren auf der

Grundlage der bestehenden Verfassungs- und Verwaltungsrechtsordnung mehrere Maßnahmen im Interesse einer Verfahrenskonzentration verwirklicht. So wurde in mehreren Verwaltungsvorschriften angeordnet, die eine bestimmte Anlage betreffenden Verwaltungsverfahren nach Möglichkeit zu verknüpfen. Weiters wurde durch innerorganisatorische Maßnahmen sichergestellt, daß die für eine Anlage zuständigen Bewilligungsbehörden, soweit es sich um Landesbehörden handelt, bestmöglich zusammenwirken. Es ist allerdings so, daß solchen Maßnahmen zur Verfahrenskonzentration auf dem Boden der geltenden Verfassungs- und Verwaltungsrechtsordnung enge Grenzen gezogen sind. Für eine bestmögliche Lösung der hier in Rede stehenden Probleme, insbesondere jenes der Verfahrenskonzentration, wird eine gewisse Änderung der geltenden verfassungsrechtlichen Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzordnung unvermeidlich sein. Der vorliegende Entwurf einer B-VG-Novelle sieht denn auch tiefgreifende Änderungen in diesem verfassungsrechtlichen Bereich vor, die sowohl eine weitreichende Aushöhlung von Landeskompetenzen als auch eine wesentliche Einschränkung der Gemeindeautonomie bedeuten. Im Hinblick darauf, daß die vorgeschlagene Lösung für eine Verfahrenskonzentration - wie im folgenden näher dargelegt wird - in der Praxis keine Verbesserung bezüglich dieses Problems erwarten läßt, sondern vielmehr zahlreiche neue Probleme aufwirft, wird die vorgesehene Kompetenzänderung zu Lasten der Länder abgelehnt.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe erscheinen insgesamt noch zu wenig durchdacht und sie sind auch in legistischer Hinsicht mangelhaft ausgearbeitet. Vor allem bei den Regelungen in der AVG-Novelle über die Verfahrenskonzentration gewinnt man den Eindruck, daß hier eine der Lösungen, die

- 3 -

von Mayer in seinem Buch "Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration", Wien 1985, nur grob skizziert, jedoch nicht in allen ihren verfassungsrechtlichen Auswirkungen ausgeleuchtet wurden, ziemlich unkritisch übernommen wurde.

Da auch die vorgesehenen Änderungen über die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht der Behörden eine Vielzahl von Fragen offen lassen, können die vorliegenden Gesetzentwürfe insgesamt nur als eine Diskussionsgrundlage angesehen werden.

Unbeschadet der grundsätzlichen Ablehnung des gesamten Reformpaketes in der vorliegenden Fassung wird zu den einzelnen Gesetzentwürfen wie folgt Stellung genommen:

II. Zum Entwurf einer B-VG-Novelle

Zu Artikel I:

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

Die hier vorgesehenen Bestimmungen hätten eine weitgehende Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder sowie der Vollziehungskompetenz der Länder und der Gemeinden zur Folge.

Nach dem ersten Satz des in den Art. 11 neu einzufügenden Abs. 3 soll der Bundesgesetzgeber ermächtigt werden, in den auf Art. 11 Abs. 2 gestützten Verfahrensgesetzen eine teilweise Konzentration der für eine Anlage erforderlichen Bewilligungsverfahren nach verschiedenen Rechtsvorschriften bei der Bezirksverwaltungsbehörde vorzusehen. Diese Konzentration sollte das Bürgerbeteiligungsverfahren, soweit ein solches in den Verwaltungsvorschriften vorgesehen ist, und

- 4 -

das Ermittlungsverfahren umfassen. Eine solche Konzentration hätte zur Folge, daß die sachliche Zuständigkeit für einen Teil der hier in Rede stehenden Bewilligungsverfahren, nämlich für die von der Konzentration umfaßten Verfahrensschritte, von den nach den Verwaltungsvorschriften sonst zuständigen Behörden auf die Bezirksverwaltungsbehörde übergehen würde. Da die Regelung der sachlichen Zuständigkeit dem zuständigen Materiengesetzgeber zukommt, würde diese Vefassungsbestimmung eine Einschränkung der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder in jenen (zahlreichen) Angelegenheiten bewirken, in denen die Erteilung von Bewilligungen für Anlagen vorgesehen ist.

Nach dem zweiten Satz des Art. 11 Abs. 3 soll die "Handhabung der Verfahrenskonzentration" Landessache sein, wenn alle "Bewilligungen", die sich auf das konzentrierte Verfahren stützen, Landessache sind; im übrigen ist sie eine Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung. Diese Bestimmung würde einen weitreichenden Einbruch in die Vollziehungszuständigkeit der Länder und der Gemeinden bedeuten. Würden Bewilligungen nach Landesgesetzen mit Bewilligungen nach Bundesgesetzen zusammentreffen - dies würde nach den hier in Betracht kommenden Rechtsvorschriften praktisch immer der Fall sein -, dann würde dies für den von der Konzentration erfaßten Verfahrensteil zum Untergang der Zuständigkeit des Landes in der Vollziehung zugunsten der Zuständigkeit der Bundes im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung führen.

In allen Fällen, und zwar auch dann, wenn die Vollziehung der Vorschriften über die Verfahrenskonzentration Landessache bleibt, würde die Zuständigkeit der Gemeinden zur Durchführung der gegenständlichen Bewilligungsverfahren (insbesondere des Baubewilligungsverfahrens) im eigenen

- 5 -

Wirkungsbereich hinsichtlich der von der Verfahrenskonzentration betroffenen Verfahrensteile durchbrochen. Wie oben unter Punkt I der Stellungnahme bereits ausgeführt wurde, besteht grundsätzlich Verständnis dafür, daß eine zweckmäßige Regelung der Verfahrenskonzentration eine teilweise Änderung der verfassungsgesetzlichen Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeitsordnung erforderlich machen würde. Da die im vorliegenden Reformpaket enthaltene Lösung jedoch nicht als eine sachgerechte Lösung dieses Problems erscheint, werden die vorgesehenen Kompetenzänderungen zur Gänze abgelehnt. Es wird hiezu auch darauf hingewiesen, daß die im Entwurf vorliegende B-VG-Novelle wegen der darin enthaltenen Einschränkungen der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung nach Art. 44 Abs. 2 B-VG der qualifizierten Zustimmung des Bundesrates bedürfte.

Abgesehen von diesen kompetenzrechtlichen Bedenken bestehen gegen den neuen Abs. 3 des Art. 11 auch in legislatischer Hinsicht Bedenken. Zum einen erscheint es verfehlt, den einfachen Bundesgesetzgeber zu ermächtigen, die vorhin dargelegte teilweise Änderung der sachlichen Zuständigkeit in den hier in Rede stehenden Bewilligungsverfahren in den auf Art. 11 Abs. 2 B-VG gestützten Verfahrensgesetzen anzuordnen. Nach dieser Verfassungsbestimmung wird nämlich der Bundesgesetzgeber - in Durchbrechung der nach dem Adhäsionsprinzip gegebenen Zuständigkeit des Materiengesetzgebers zur Regelung (auch) des Verfahrensrechtes - ermächtigt, das Verwaltungsverfahren auch in jenen Angelegenheiten zu regeln, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher (Verfahrens-)Vorschriften besteht. Bei der in der vorliegenden AVG-Novelle vorgesehenen Regelung über die Verfahrenskonzentration handelt es sich jedoch nicht nur um Vorschriften über das Konzentrationsverfahren, sondern auch um Vorschrif-

- 6 -

ten über die sachliche Zuständigkeit für diesen Teil des Verfahrens. Weiters erscheint die - in der juristischen Umgangssprache noch vertretbare - Formulierung, wonach die "Handhabung der Verfahrenskonzentration" und "Bewilligungen" Landessache sind, für einen Verfassungstext unangemessen. Der letzte Satz des Art. 11 Abs. 3 erscheint entbehrlich. Ihrem Inhalt nach ist diese Bestimmung als eine verfahrensrechtliche Vorschrift zu werten. Es ist nicht erkennbar, warum sie zur Verfassungsvorschrift aufgewertet werden müßte. Diese Bestimmung läßt auch den praktischen Wert der Verfahrenskonzentration erkennen. Die Bewilligungsbehörden können ihre Bescheide auf die Ergebnisse des konzentrierten Verfahrens stützen. Schon aus dieser Formulierung wie auch aus den Erläuterungen zur AVG-Novelle geht hervor, daß es in der Praxis nicht möglich sein wird, im konzentrierten Verfahren den für die Sachentscheidung in allen Bewilligungsverfahren relevanten Sachverhalt zu ermitteln und die entsprechenden Beweise aufzunehmen. Es ist auch äußerst zweifelhaft, ob die Ergebnisse des konzentrierten Verfahrens in größerem Umfang für die zur Sachentscheidung berufene Behörde verwertbar sind. Die Ausführungen in den Erläuterungen zur Frage der Kostenersparnis durch die in Aussicht genommene Verfahrenskonzentration müssen daher in Frage gestellt werden.

Im übrigen wird auf die in der Stellungnahme zur AVG-Novelle dargelegten Bedenken gegen die vorgesehene Lösung für eine Verfahrenskonzentration verwiesen.

Zu Z. 3 (Art. 20 Abs. 3 erster Satz):

Durch die Neufassung dieser Verfassungsbestimmung sollen einerseits die Gründe, aus denen im Interesse der Gebiets-

- 7 -

körperschaften die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit besteht, präzisiert und eingeschränkt werden, und andererseits eine Übereinstimmung zwischen der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit im Interesse der Parteien und dem Grundrecht auf Datenschutz hergestellt werden. Das erstgenannte Ziel wird durch den vorliegenden Entwurf nicht erreicht. Während nach der geltenden Fassung allgemein von der "Geheimhaltung im Interesse einer Gebietskörperschaft" gesprochen wird, werden im Entwurf die zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen taxativ aufgezählt. Die Umschreibung dieser Interessen ist jedoch so unbestimmt, daß es zweifelhaft ist, ob in der Praxis gegenüber der derzeitigen Rechtslage eine Lockerung der Amtsverschwiegenheit eintreten wird. Wenn man versucht, an Hand der geltenden Rechtslage, insbesondere unter Berücksichtigung der durch Art. 10 MRK bestehenden Beschränkungen, die im Interesse einer Gebietskörperschaft liegenden Gründe für die Amtsverschwiegenheit konkret herauszuarbeiten, dann lassen sich kaum andere Gründe finden als die im neugefaßten Art. 20 Abs. 3 erster Satz angeführten. Es fehlt auch in den Erläuterungen ein konkretes Beispiel dafür, auf welche Gründe die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit künftig nicht mehr gestützt werden könnte.

Von den im Entwurf aufgezählten Gründen ist insbesondere hinsichtlich der "Geheimhaltung im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung" und der "wirtschaftlichen Interessen einer Gebietskörperschaft" der praktische Hintergrund dieser Gründe nicht erkennbar.

Bezüglich der Änderung der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit im Interesse der Parteien wird die in den Erläuterungen vertretene Ansicht, daß die Geheimhaltungspflichten

- 8 -

nach Art. 20 Abs. 3 B-VG und nach § 1 DSG den selben Umfang hätten, nicht geteilt. Das Grundrecht auf Datenschutz sichert die Geheimhaltung personenbezogener Daten. Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Z. 1 DSG sind Daten auf einem Datenträger gespeicherte Angaben. Im Gegensatz dazu verpflichtet Art. 20 Abs. 3 B-VG zur Geheimhaltung sämtlicher - also nicht nur der auf Datenträgern gespeicherten Angaben - Tatsachen, die einem Organ einer Gebietskörperschaft aus seiner amtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind. Weiters bestehen auch Zweifel an der Deckungsgleichheit der durch die hier in Rede stehenden Verfassungsbestimmungen erfaßten Interessen. Während für die Geheimhaltungspflicht nach Art. 20 Abs. 3 B-VG alle Interessen einer Partei relevant sind, geht der Schutz nach § 1 DSG mehr in Richtung des Schutzes des Privat- und Familienlebens. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Neuformulierung bezüglich der Berücksichtigung privater Interessen im Rahmen der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit wird somit als eine Einschränkung des Schutzes der Interessen der Parteien gesehen und daher abgelehnt. In legislatischer Hinsicht erscheint es nicht glücklich, daß anstelle einer neuen inhaltlichen Umschreibung der schützenswerten privaten Interessen eine Verweisung auf das Datenschutzgesetz erfolgt. Unbeschadet der inhaltlichen Bedenken gegen eine Herstellung der Übereinstimmung hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten im Rahmen der Amtsverschwiegenheit bzw. des Grundrechtes auf Datenschutz sollte im Interesse der besseren Übersichtlichkeit auf diese inhaltliche Verweisung verzichtet werden.

Fraglich erscheint es auch, ob viel damit gewonnen ist, wenn man das Wort "Verwaltung" durch das Wort "Vollziehung" ersetzt. Dem Argument, daß damit auch die Organe der Gerichtbarkeit erfaßt würden, ist zwar zuzustimmen. Anderer-

- 9 -

seits sollen jedoch auch die in der Privatwirtschaftsverwaltung tätigen Organe so wie bisher der Amtsverschwiegenheit unterliegen. Wenn man daher unter "Vollziehung" nicht nur den Bereich der Hoheitsverwaltung, sondern auch jenen der Privatwirtschaftsverwaltung verstehen will, gerät man in Widerspruch zum Inhalt des Begriffes "Vollziehung", wie er etwa im Zusammenhang mit den Kompetenzartikeln oder im Amtshaftungsgesetz verwendet und verstanden wird. Dort wird unter "Vollziehung" nur die Hoheitsverwaltung verstanden. Vielleicht könnte man diesem Dilemma dadurch entgehen, in dem man von "Organen der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung sowie der Gerichtbarkeit" spricht.

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

Diese Verfassungsbestimmung würde ebenfalls eine Einschränkung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder bewirken. In die Gesetzgebungskompetenz der Länder würde insofern eingegriffen werden, als diese nach der geltenden Kompetenzverteilung zuständig sind, die Auskunftspflicht von Behörden im Rahmen der Organisationshoheit bezüglich der in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallenden Landes- und Gemeindebehörden zu regeln. Hinsichtlich des Amtes der Landesregierung bestünde diese Befugnis auf Grund des Bundesverfassungsgesetzes betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl.Nr. 289/1925, im Rahmen der Geschäftsordnung für das Amt der Landesregierung, also einer im Wege der Vollziehung durch Landesbehörden zu erlassenden Maßnahme. Auch diese Verfassungsänderung würde den Zustimmungserfordernissen nach Art. 44 Abs. 2 B-VG unterliegen. Im Hinblick auf die unten in der Stellung-

- 10 -

nahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter näher dargelegten Bedenken gegen die vorgesehene Regelung über die Auskunftspflicht der Organe von Gebietskörperschaften wird auch diese Einschränkung der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Länder abgelehnt.

III. Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter:

Nach den Erläuterungen soll vor allem auf Grund der positiven Erfahrungen mit der Regelung über die Auskunftspflicht der Bundesministerien nach § 3 Z. 5 des Bundesministeriengesetzes 1973 diese Regelung auf alle Organe der Bundes-, Landes- und Gemeindevollziehung ausgedehnt werden. Es erscheint jedoch verfehlt, die in den Bundesministerien gewonnenen Erfahrungen undifferenziert auf die übrigen Bundes- sowie auf die Landes- und Gemeindebehörden zu übertragen. Es ist nämlich zu bedenken, daß die Bundesministerien im Vergleich zu den Behörden auf Landes- und Bezirksebene nur in einem geringen Ausmaß für die Durchführung von Verwaltungsverfahren zuständig sind und daß zudem die überwiegend große Entfernung zwischen den Bundesministerien und den Auskunftswerbern diese von der Einholung einer Auskunft eher abhält (dies gilt sowohl für die Einholung von Auskünften auf telefonischem Wege wie auch durch persönliche Vorsprache). Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist es verständlich, daß die Auskunftspflicht der Bundesministerien bisher ohne wesentliche Beeinträchtigung des übrigen Dienstbetriebes erfüllt werden konnte. Mit zunehmender Nähe zwischen Behörde und Auskunftswerber dürfte jedoch ein erhebliches Ansteigen der Auskunftstätigkeit zu erwarten sein. Diese Annahme erscheint insbesondere auf Grund der Erfahrungen mit der Tätigkeit der Volksanwaltschaft

- 11 -

und der beim Amt der Tiroler Landesregierung eingerichteten Beratungs- und Beschwerdestelle in den Bezirken gerechtfertigt. Es ist daher zu befürchten, daß insbesondere die Gemeindeorgane und die Organe der Bezirkshauptmannschaften durch Auskunftsbegehren in einem Ausmaß in Anspruch genommen würden, daß der übrige Dienstbetrieb empfindlich gestört wird. Dies kann wiederum zu einer Verzögerung der sonstigen Verwaltungstätigkeit führen, was zweifellos nicht im Interesse der Bürger gelegen wäre. Insbesondere ist zu bedenken, daß Querulanten eine gesetzlich verankerte Auskunftspflicht dazu mißbrauchen könnten, um ganze Dienststellen zu "beschäftigen". Der Verhängung von Mutwillensstrafen sind nämlich im Hinblick auf die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes zu § 35 AVG 1950 enge Grenzen gesetzt. So wird es bei entsprechend geschickter Fragestellung nur schwer möglich sein, einem Auskunftswerber nachzuweisen, daß ihm auch subjektiv die Erfolglosigkeit seines Begehrens bewußt war. Die Einführung der Auskunftspflicht für alle Organe der Gebietskörperschaften würde jedenfalls bei den Gemeindebehörden und bei den Bezirksverwaltungsbehörden zu einem ins Gewicht fallenden Verwaltungsmehraufwand führen, der wohl nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden könnte.

Unbeschadet dieser grundsätzlichen Bedenken gegen den vorliegenden Gesetzentwurf wird zu einzelnen Bestimmungen folgendes bemerkt:

Zum Titel:

Da nicht nur die Dienststellen der Gebietskörperschaften als "öffentliche Ämter" gelten, sollte besser von der "Auskunftspflicht der Organe der Gebietskörperschaften" gesprochen werden.

Zu § 1:

Hinsichtlich des Begriffes "Vollziehung" wird auf die Bemerkungen zu Art. I Z. 3 der B-VG-Novelle verwiesen.

Zu § 2:

Die Ausführungen in den Erläuterungen, wonach unter mündlichen Anbringen auch telephonische zu verstehen sind, stehen im Widerspruch zu § 13 Abs. 1 AVG 1950. Dieser Widerspruch sollte insbesondere wegen der Verweisung auf § 13 Abs. 2 AVG 1950 im zweiten Satz des § 2 beseitigt werden.

Zu § 4:

Diese Bestimmung wirft die Frage auf, ob für die Erlassung des Bescheides, mit dem die Erteilung einer Auskunft abgelehnt wird, die Vorschriften des § 73 AVG 1950 gelten sollen und allenfalls auch die Möglichkeit einer Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof gegeben sein soll.

Da die Auskunftspflicht auch für Organe in der Privatwirtschaftsverwaltung gelten soll, stellt sich die Frage, wer in einem solchen Fall bei Verweigerung der Auskunft den Bescheid erlassen müßte.

- 13 -

IV. Zum Entwurf einer Novelle zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz

A. Allgemeines

1. Zum Bürgerbeteiligungsverfahren:

- a) Der Gesetzentwurf geht von der Ansicht aus, daß das Bedürfnis der Bevölkerung, an Verwaltungsentscheidungen - insbesondere an solchen mit Umweltrelevanz - mitzuwirken, in letzter Zeit stark gestiegen sei. Das Bedürfnis nach mehr Demokratie und die Bereitschaft zu mehr Mitbestimmung und Mitverantwortung sei offensichtlich stark gewachsen. Diesem Anliegen nach mehr Mitbestimmung und direkter Demokratie könne vor allem auch durch eine Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens, durch eine stärkere Öffnung des Verwaltungsverfahrens für die Interessen der Betroffenen, Rechnung getragen werden. Eine Demokratisierung soll im Bereich des Verwaltungsverfahrens herbeigeführt werden, da hier die Betroffenheit am größten sei, da hier konkret vom Einzelnen mitverwaltet werden kann, da hier der Einzelne am besten seine Kenntnisse und Fähigkeiten für die Gemeinschaft einbringen kann.

Diese Ausführungen in den Erläuterungen zum Entwurf geben doch zu grundsätzlichen Überlegungen Anlaß. Zwar wird man davon ausgehen müssen, daß das Bedürfnis der

- 14 -

Bevölkerung nach mehr Mitsprachemöglichkeit bei umweltrelevanten Großprojekten vorhanden ist, es erhebt sich jedoch die Frage, ob der im Entwurf eingeschlagene Weg, diesem Bedürfnis Rechnung zu tragen, der richtige ist. Der vorliegende Entwurf legt nämlich die Vermutung nahe, daß mit der geplanten Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften die politische Verantwortlichkeit auf die Verwaltungsbehörden überwältzt werden soll.

Die Demokratisierung der Verwaltung wirft grundlegende Fragen für die Verwaltung auf, die bereits Kelsen (Demokratisierung der Verwaltung, in: Zeitschrift für Verwaltung, 1921, S. 5 ff.) und Merkl (Demokratie und Verwaltung, 1923) erörtert haben. Nach Art. 18 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Demnach darf auch eine gesetzlich geforderte Bewilligung für ein Vorhaben nur erteilt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Die Entscheidung, ob dies der Fall ist, obliegt immer der Behörde und nicht den Parteien des Verfahrens. Es erscheint auch verfehlt, von einer "Mitverantwortung" der Parteien zu sprechen, weil die Parteien im Verwaltungsverfahren für die Entscheidung keine Verantwortung tragen. Daran kann auch die Einbeziehung eines noch so großen Kreises von Betroffenen in das Verwaltungsverfahren nichts ändern.

Weitgreifende Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechtes erfordern, weil dieses einen Eckpfeiler des österreichischen Rechtsstaates darstellt, besonders reifliche Überlegungen. Auf die Frage der Partei-

- 15 -

stellung, der Beschwerdelegitimation an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, der übergangenen Partei oder der Parteiöffentlichkeit des Verwaltungsverfahrens darf in diesem Zusammenhang hingewiesen werden.

- b) Wenn man davon ausgeht, daß das AVG 1950 durchaus noch zeitgemäß ist (so Öhlinger, 60 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze - Verwaltungsstrafrechtsreform: Sind die Österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze noch zeitgemäß?; Verhandlungen des neunten Österreichischen Juristentages 1985, I/2, S. 49), so ist bei Änderungen, die eine vermehrte Partizipation an Verwaltungsentscheidungen herbeiführen sollen, ein behutsames Vorgehen angebracht. Eine in der Praxis nicht funktionierende "Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens" hätte zweifellos weitreichende negative Auswirkungen. Die Beibehaltung der bestehenden gesetzlichen Regelungen wäre in diesem Fall vorzuziehen. Der Frage des Funktionierens der Bürgerbeteiligung in der Praxis ist daher ein besonderes Augenmerk zu schenken.

So ist etwa zu erwarten, daß die vorgesehene Art des Bürgerbeteiligungsverfahrens zu einer Verzögerung der Verfahren führen wird. Man kann die Meinung vertreten, daß eine Verzögerung der Verwaltungsverfahren im Interesse einer besseren Partizipation der Bevölkerung an den Verwaltungsverfahren in Kauf genommen werden muß. Es darf aber dabei nicht übersehen werden, daß dies auch zu Lasten des Antragstellers geht. Es gilt somit abzuwägen, wie einerseits dem berechtigten Interesse des Antragstellers als Partei des Verfahrens an einer raschen Entscheidung der Behörde entsprochen, andererseits aber den Mitbestimmungsinteressen betroffener Bürger Rechnung getragen werden kann. Die Praxis

- 16 -

hat gezeigt, daß der Grund für die ungünstige Aufnahme von Entscheidungen der Verwaltungsbehörde oft in der schlechten und verspäteten Information der betroffenen und interessierten Bürger liegt. In vielen Fällen hätte die ausreichende und vor allem frühzeitige Information der Betroffenen - sie wäre schon im Planungsstadium möglich - die Situation in schwierigen Verwaltungsverfahren, insbesondere bei umweltrelevanten Projekten, entschärft. Ob der im Gesetzentwurf vorgesehene Weg der Bürgerbeteiligung im Hinblick auf die nicht zu vernachlässigenden Rechte des Antragstellers der am besten geeignete ist, wird bezweifelt. Das vorgesehene Verfahren bringt nicht nur für die Verwaltung Mehrkosten, auch der Antragsteller wird mit einem erheblichen Mehraufwand rechnen müssen, vor allem dann, wenn man die unausbleibliche zeitliche Verzögerung berücksichtigt.

Auch besteht die Gefahr, daß die Behörden - weil ihnen, wie aus dem Gesetzentwurf geschlossen werden kann, nicht zugetraut wird, daß sie die öffentlichen Interessen von Amts wegen umfassend wahrnehmen - ihre Verantwortung teilweise auf sogenannte "Initiativgruppen" abwälzen, Opportunitätsentscheidungen treffen oder Entscheidungen ausweichen. Dies ist aber im Interesse eines geordneten Verwaltungsverfahrens unbedingt zu vermeiden.

- c) Das Problem des Bürgerschutzes und der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, der verfahrensmäßigen Bewältigung der dem Projekt gegenüber kritisch eingestellten Öffentlichkeit, der Masseneinwendungen und der Parteienvielfalt kann weder dadurch gelöst werden, daß im Verfahren "kurzer Prozeß" gemacht wird, noch

- 17 -

dadurch, daß das Verwaltungsverfahren aufgebläht und zeitlich verzögert wird. Es wäre zu überlegen, ob nicht ein Mittelweg gefunden werden kann, der ebenfalls zum Ziel führt. So könnte der Gesetzgeber daran gehen, in den einzelnen Gesetzen weiteren Personengruppen Parteistellung einzuräumen, die von einem Projekt tatsächlich und unmittelbar betroffen sind. Dies wäre dem Weg, Mitspracherechte im Verwaltungsverfahren bezirksweise zu vergeben, vorzuziehen. Es sollte verhindert werden, daß ein Mißverhältnis zwischen Mitwirkungsberechtigung am Verfahren einerseits und Betroffenheit vom Vorhaben andererseits entsteht.

In diesem Sinne wird angeregt, zu prüfen, ob das Bürgerbeteiligungsverfahren nicht etwa nach folgenden Grundsätzen geregelt werden könnte:

Umweltschutzrelevante Großprojekte sollten Gegenstand eines stufenweise gegliederten Planungs- und Entscheidungsverfahrens sein. In der jeweiligen Stufe sollte die Möglichkeit bestehen, sich zu informieren und sich gegen Entscheidungen rechtlich zu wehren. Auf den stufenförmigen Aufbau der bodenreformatorischen Verfahren - es handelt sich dabei um Massenverfahren (Zusammenlegung; Regulierung) - wird in diesem Zusammenhang hingewiesen. Es sollte auch je nach dem Stadium bzw. der Stufe des Verfahrens sowie im Hinblick auf die technische und rechtliche Bedeutung der Planungs- und Entscheidungsvorgänge unterschieden werden, inwieweit die Öffentlichkeit einzubeziehen ist und welche Rechte den Parteien zustehen sollen. Dabei sollten die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich zu organisieren und vor allem im Planungsstadium, aber auch im Entscheidungsstadium vertreten zu sein.

Damit könnte dem berechtigten Anliegen, die Bürgerbeteiligung in den Verwaltungsverfahren zu verbessern, entsprochen werden. Eine gut durchdachte und relativ straff geordnete Bürgerbeteiligung könnte so die Qualität der Entscheidungen im Verfahren betreffend umweltrelevante Großprojekte bedeutend verbessern.

2. Zum konzentrierten Verfahren:

- a) Der Idee des konzentrierten Verfahrens liegt die Erkenntnis zugrunde, daß das Ressortprinzip und die Aufteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Gebietskörperschaften Probleme mit sich bringen, die in der Verwaltungsstruktur ihre Ursache haben. Durch die Aufteilung der in Zuständigkeiten verdichteten Interessen auf verschiedene Gebietskörperschaften sowie innerhalb des Bundes auf verschiedene Bundesministerien entstehen Koordinierungsprobleme, wie sie in jeder arbeitsteiligen Organisation anzutreffen sind (siehe hierzu Lang, Raumordnung, Multifunktionalität und Verwaltungsstruktur, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 1975, H. 2, S. 3 ff.). Die Verwaltungsstruktur, wie sie derzeit besteht, wurde den vielschichtigen Problemen der Multifunktionalität von Projekten noch nicht angepaßt. Aus diesem Grunde bereitet das Kumulationsprinzip so große Schwierigkeiten. Es handelt sich, genau genommen, nicht um ein Problem des Verwaltungsverfahrensrechts, sondern vielmehr um ein Problem der Organisation und der Struktur der Verwaltung (in diesem Sinne auch Öhlinger, a.a.O., S. 49, FN. 181).

- 19 -

Der Versuch, durch Verfahrenskonzentration den Schwierigkeiten zu begegnen, mit denen der einzelne Bürger bei der Verwirklichung eines Projektes zu kämpfen hat, ist grundsätzlich zu begrüßen und beachtenswert. Doch auch in diesem Fall gilt, daß der praktischen Durchführbarkeit der im Entwurf enthaltenen Vorschläge ein besonderes Augenmerk geschenkt werden muß. In Anbetracht der Tatsache, daß es sich - wie oben ausgeführt - primär um ein verwaltungsorganisatorisches und verwaltungsstrukturelles Problem handelt, muß darauf hingewiesen werden, daß die vefahrensmäßige Konzentration ein Hauptproblem der bestehenden Verwaltungsorganisation nicht lösen kann, nämlich das Fehlen einer Interessenabwägung (siehe Lang, Föderalismus in Österreich, 6. ÖJT 1976, Bd. II/3, S. 42 ff.; ders., Problemorientierte Verwaltung, in: Gedächtnisschrift für René Marcic (1974), S. 811 ff.). Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Projektes ist nach wie vor von den zahlreichen Bewilligungsbehörden zu treffen, die dabei nach den für sie maßgeblichen Rechtsvorschriften vorzugehen haben. Eine Abwägung aller Interessen bei einem großen, umweltrelevanten Projekt ist bei der derzeitigen Verwaltungsstruktur - selbst bei Konzentration des Verfahrens und Bürgerbeteiligung - kaum möglich. Auch die im Entwurf vorgesehene Verfahrenskonzentration wird diesbezüglich keine Erleichterung bringen. Da mit der Frage der Verfahrenskonzentration

eine grundsätzliche Frage der österreichischen Verwaltungsstruktur aufgeworfen wird, wäre es angebracht gewesen, organisatorische und verfahrensrechtliche Lösungen eingehender zu diskutieren. Es sind bei der Bewältigung des bestehenden Problems sowohl verfassungsrechtliche als auch verfassungsrechtspolitische Gesichtspunkte zu beachten, insbesondere die Fragen der Durchführung von Verfahren nach Bundesgesetzen und nach Landesgesetzen, von Verfahren im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, der Verfahrenskosten, der - bereits erwähnten - Interessenabwägung und der in den verschiedenen Gesetzen verschieden geregelten Parteilstellung. In diesem Zusammenhang wird - abgesehen von der in den Erläuterungen zitierten Arbeit von Mayer, "Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration" - auf die grundlegenden Ausführungen von Lang (Problemorientierte Verwaltung; Der Föderalismus in Österreich, 6. ÖJT; Raumordnung, Multifunktionalität und Verwaltungsstruktur) sowie auf die Entscheidungsbesprechung von Morscher (JBl. 1975, S. 643 ff.) hingewiesen.

- b) Es erscheint fraglich, ob die nunmehr im Entwurf vorgeschlagene Lösung tatsächlich zu einer zweckmäßigen, raschen, einfachen und kostensparenden Konzentration mehrerer Verfahren führt. Die Konzentration der Verfahren bei der Bezirksverwaltungsbehörde dürfte in Anbetracht der Schwierigkeit, die anzuwendenden Gesetze zu beherrschen, manchen Verhandlungsleiter überfordern. Auch dürfte mit der

- 21 -

derzeitigen personellen Ausstattung der Bezirkshauptmannschaften nicht mehr das Auslangen gefunden werden. Die Konzentration bei der Bezirkshauptmannschaft läuft zudem der Tendenz des Bundesgesetzgebers zuwider, daß die Zuständigkeit auf die höhere Instanz übergehen soll, wenn in Angelegenheiten des Bundes mehrere Bewilligungen nach verschiedenen Gesetzen erforderlich sind (siehe z.B. § 99 Abs. 1 lit. i des Wasserrechtsgesetzes; § 170 Abs. 2 des Forstgesetzes 1975).

Besondere Probleme ergeben sich im Falle der Verfahrenskonzentration auch deshalb, weil die Parteistellung in den Gesetzen sehr unterschiedlich geregelt ist. Eine Harmonisierung der jeweiligen Bestimmungen über die Parteistellung in den einzelnen Materiengesetzen wird daher für eine erfolgreiche Verfahrenskonzentration notwendig sein.

Die Konzentration aller Verfahren bei einer Behörde bringt die Gefahr mit sich, daß es zu einer "Überladung" des Verfahens kommt. An die Stelle mehrerer einfacher Verfahren mit weniger Parteien tritt ein umfangreiches Verfahren mit vielen Parteien. Aber nicht nur die Anzahl der Parteien und Beteiligten bei einer Verhandlung nimmt zu, auch die erforderliche Anzahl der Sachverständigen und Behördenvertreter, die an einer Verhandlung teilnehmen, steigt. Auch die Schwierigkeit, für einen derart großen Personenkreis ein geeignetes Verhandlungsort zu finden, sollte nicht unterschätzt werden.

- 22 -

Für die Verhandlungsteilnehmer ergeben sich bei der gewählten Konstruktion nicht nur Vorteile. An einem Verfahren Beteiligte, die kaum berührt sind und in einer kurzen Verhandlung relativ rasch ihre Meinung darlegen können, sind allenfalls gezwungen, bei einer langen Verhandlung wesentlich mehr Zeit aufzuwenden. Die Verhandlung im konzentrierten Verfahren dauert sicherlich längere Zeit, was für die Parteien höhere Vertretungskosten, höheren Verdienstentgang und vermehrten Freizeitverlust zur Folge hat. Für den Antragsteller wird es sicherlich Vorteile bringen, wenn alles auf einmal verhandelt wird. Für die anderen Parteien bzw. Verhandlungsteilnehmer, einschließlich der Sachverständigen und der Behördenvertreter muß dies nicht gelten. Es ist daher abzuwägen, ob durch die im Entwurf vorgesehene Konzentration tatsächlich eine Erleichterung und Verbesserung eintritt, die allfällige damit verbundene Nachteile als vertretbar erscheinen läßt. Damit zusammenhängend wird auf das Problem hingewiesen, daß bei lange dauernden Verhandlungen mit vielen Parteien erfahrungsgemäß die Gefahr besteht, daß mit fortschreitender Zeit immer mehr Personen die Verhandlung einfach verlassen, weil sie nicht länger warten können oder wollen.

Auch bei der Durchführung einer Verhandlung im konzentrierten Verfahren sind umfangreiche organisatorische Probleme zu lösen. Es muß ja gelingen, zahlreiche Behördenvertreter, Sachverständige, Parteien und andere Betroffene an einem bestimmten Tag für eine Angelegenheit an einen Tisch zu bringen. Es

- 23 -

erhebt sich die Frage, ob dieses organisatorische Problem nicht auch gelöst werden kann, ohne daß die aufwendige und aufgepfropft wirkende Konstruktion der Verfahrenskonzentration gewählt werden muß.

- c) Im Bodenreformrecht besteht seit langem eine Verfahrens- und Behördenkonzentration. Auch ist das Bodenreformrecht jener Bereich, in dem wohl die längste Erfahrung mit Massenverfahren vorhanden ist. Es verwundert daher, daß Anknüpfungen an dieses Rechtsgebiet völlig fehlen. Bei einer dem vorliegenden Problembereich angemessenen eingehenden Diskussion der Möglichkeiten und Auswirkungen einer Verfahrenskonzentration wäre doch zu erwarten gewesen, daß die im Bodenreformrecht verwirklichte Konstruktion der sogenannten "Allzuständigkeit der Agrarbehörde" zumindest in die Überlegungen einbezogen wird.
- d) Ungeklärt ist auch das Problem der Weisung im konzentrierten Verfahren. Die diesbezüglichen Ausführungen in den Erläuterungen sind unbefriedigend. Es ist zu erwarten, daß es in dieser Hinsicht zu erheblichen Schwierigkeiten kommen wird.
- e) Die den Bezirksverwaltungsbehörden im konzentrierten Verfahren zukommende Kompetenz ist auch unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung als bedenklich anzusehen. Wie bereits ausgeführt, hat die Bezirksverwaltungsbehörde vor der Erlassung des Konzentrationsbescheides die zuständigen Bewilligungsbehörden zu hören. Angesichts der Vielzahl an erforderlichen Bewilligungen wäre es durchaus denkbar, daß es die Bezirksverwaltungsbehörde übersieht, sämt-

liche Bewilligungsbehörden zu verständigen. Entsteht dadurch dem Antragsteller ein Schaden, so könnte dieser im Wege der Amtshaftung geltend gemacht werden. Wenn auch im Rahmen der Amtshaftung grundsätzlich der Rechtsträger herangezogen wird, für den die Behörde funktionell handelt, so wäre in einem Fall, wo die Bezirksverwaltungsbehörde in einem konzentrierten Verfahren Kompetenzen aus mehreren Vollzugsbereichen wahrnimmt, die Trennung der funktionellen Zuständigkeit oft gar nicht möglich. Es besteht daher die Gefahr, daß das Land als derjenige Rechtsträger, dem die Bezirksverwaltungsbehörde organisatorisch zugeordnet ist, haftbar gemacht wird. Dies kommt auch dann in Betracht, wenn die Bezirksverwaltungsbehörde zu Unrecht ein konzentriertes Verfahren durchführt oder wenn sie bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Durchführung eines solchen unterläßt und dadurch eine Verzögerung des Verfahrens entsteht, die einen Schaden zur Folge hat.

- f) Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die im Entwurf vorgesehene Lösung der Verfahrenskonzentration zu wenig durchdacht ist. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß sie den Vorstellungen Mayers (Genehmigungskonzentration und Verfahrenskonkurrenz, S. 73 f.) im wesentlichen folgt. Der Entwurf ist eine Diskussionsgrundlage. Es bedarf jedoch noch eingehender Überlegungen, inwieweit und in welcher Form den berechtigten Wünschen nach einer Umgestaltung der Verwaltung in diesem Bereich Rechnung getragen werden kann.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel I

Zu Z. 1:

Es wird angeregt, anstelle des Wortes "den" Karfreitag das Wort "einen" Karfreitag zu verwenden.

Zu Z. 2:

Die Ordnungsstrafe erscheint heute nicht mehr zeitgemäß. In der Praxis werden Ordnungsstrafen auch kaum mehr verhängt. Einem Verhandlungsleiter wird es auch mit den verbleibenden Ordnungsmitteln möglich sein, den geordneten Ablauf der Verhandlung zu gewährleisten.

Als allfälliges Argument gegen die Abschaffung der Ordnungsstrafe könnte ins Treffen geführt werden, daß allein schon die Möglichkeit der Verhängung einer solchen Strafe und die Androhung ihrer Verhängung besonders geeignet ist, Personen von einer Störung der Verhandlung abzuhalten. Eine gewisse generalpräventive Wirkung wird man allein der Tatsache, daß die rechtliche Möglichkeit der Ordnungsstrafe besteht, nicht absprechen können.

Ob auch der gänzliche Entfall der Ordnungsstrafe wegen beleidigender Schreibweise gerechtfertigt ist, sollte nochmals überlegt werden. Auf die Ausführungen Öhlingers (Verh. 9. ÖJT, 1985, I/2, S. 35) wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

Wenn die in dem Entwurf vorgesehene Änderung der Bestimmungen über die Ordnungsstrafe durchgeführt werden soll, so wird es notwendig sein, weitere Anpassungen im AVG 1950 vorzunehmen. So wird angeregt, die Überschrift zu § 34 zu ändern, weil für die verbleibenden "Disziplinar-mittel" der Ausdruck "Ordnungsstrafe" nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Vielleicht könnte der Ausdruck "Ordnungsmittel" oder ein ähnlicher Ausdruck den Restinhalt des § 34 besser umschreiben. Eine Änderung der Überschrift zu § 34 würde auch eine Anpassung der Überschrift des 6. Abschnittes ("Ordnungs- und Mutwillensstrafen") erfordern.

Weiters ist nicht verständlich, warum nicht eine entsprechende Änderung des § 36 AVG 1950 vorgesehen ist. Wenn die Ordnungsstrafe abgeschaffen wird, können die Ordnungsstrafen auch nicht mehr einer Gebietskörperschaft zufließen.

Zudem wird darauf hingewiesen, daß die vorgesehene Abschaffung der Ordnungsstrafe auch eine Änderung des § 49 Abs. 5 AVG 1950 bedingt. Wenn die Ordnungsstrafe im bisherigen Sinn entfällt, so wird es auch nicht mehr möglich sein, über einen Zeugen im Falle der ungerechtfertigten Aussageverweigerung eine Ordnungsstrafe nach § 34 zu verhängen.

Zu Z. 3:

Auf die grundsätzlichen Ausführungen und Bedenken zum vorgesehenen Bürgerbeteiligungsverfahren wird nochmals

hingewiesen. Unbeschadet dieser grundsätzlichen Bedenken wird zu den einzelnen Bestimmungen folgendes vorgebracht:

a) Zu § 36a:

Es erscheint richtig, dem zur Regelung einer Materie zuständigen Gesetzgeber die Entscheidung zu überlassen, ob er ein Bürgerbeteiligungsverfahren einführt oder nicht. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit dieser Lösung ist es auch von der Sache her gerechtfertigt, daß die Notwendigkeit der Einführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens vom Materien-gesetzgeber beurteilt wird.

b) Zu § 36b:

1. Im Stellanahmeverfahren ist die Auflage des Antrages auf Erteilung der Bewilligung samt den Beilagen, die das Vorhaben erkennen lassen, bei der Bezirksverwaltungsbehörde vorgesehen. Die Umschreibung der Beilagen - sie müssen das Vorhaben erkennen lassen - ist zu ungenau. Ein Lageplan, eine Skizze der Anlage und einige technische Daten lassen ein Projekt bald erkennen. Dem Gesetzestext wäre somit bei Vorlage von nur wenigen Beilagen Genüge getan. Demgegenüber stellen die Erläuterungen höhere Anforderungen an die Beilagen. Demnach müssen in den Beilagen alle Informationen enthalten sein, die für die Wahrung der Rechte eines Bürgers im Bürgerbeteiligungsverfahren erforderlich sind. Wenn auch eine Einschränkung dadurch erfolgt, daß eine Durchschnittsbetrachtung angestellt wird, kann doch nicht übersehen werden, daß diese Voraussetzun-

gen, die an die Beilagen geknüpft werden, andere sind, als im Gesetzestext. Auch wird durch die Ausführungen in den Erläuterungen die Umschreibung des Umfanges der Beilage nicht wesentlich klarer. Die Informationen, die für die Wahrung der Rechte erforderlich sind, müssen möglicherweise sehr detailliert und umfangreich sein. Zudem muß darauf hingewiesen werden, daß der Umfang der Parteistellung der Bürger im Bürgerbeteiligungsverfahren nach § 36d Abs. 3 von der eingebrachten Stellungnahme begrenzt wird. Das heißt, daß der Bürger an sich in seinem Vorbringen nicht beschränkt ist. Um aber möglichst viel vorbringen zu können, müssen die Unterlagen möglichst genau sein. Oft liegt ja im Detail eines Projektes die Schwierigkeit. Damit müßten aber, wenn man den Ausführungen in den Erläuterungen folgt, die Beilagen doch schon sehr umfangreich sein, damit ihnen die zur Wahrung der Rechte notwendigen Informationen entnommen werden können.

Allein schon die Umschreibung der vorzulegenden Beilagen läßt erwarten, daß damit eine Fundgrube für Verfahrensmängel eröffnet wird, vor allem im Hinblick auf die äußerst formalistische Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes in Angelegenheiten, die die Parteienrechte betreffen.

In zahlreichen gesetzlichen Vorschriften ist festgelegt, welche Unterlagen einem Ansuchen beizufügen sind (z.B. § 19 Abs. 3 des Forstgesetzes 1975; § 3 Abs. 3 des Tiroler Krankenanstaltengesetzes). Es erhebt sich die

- 29 -

Frage, ob diese Beilagen auf jeden Fall aufgelegt werden müssen, oder ob auch weniger Beilagen ausreichen. Allenfalls könnte man auch zum Schluß kommen, daß zur Wahrung der Rechte der Bürger noch zusätzliche Beilagen erforderlich sind. Diese Überlegungen sollen aufzeigen, mit welchen praktischen Schwierigkeiten die Behörden bei der Anwendung des Bürgerbeteiligungsverfahrens zu kämpfen haben werden.

2. Die Auflagefrist von einem Monat erscheint zu lange bemessen. Eine Frist von zwei Wochen dürfte ausreichend sein.
3. Die Einführung des neuen Begriffes "Auflagebehörde" erscheint überflüssig.
4. Der Ausdruck "in der für das betroffene Gebiet ortsüblichen Weise" ist zu ungenau. Was ist unter dem "betroffenen Gebiet" zu verstehen? Ist es der Sprengel der Bezirksverwaltungsbehörde, so sollte dies klar zum Ausdruck gebracht werden. Sind es aber im Sinne des § 36c Abs. 1 die Sprengel des Bezirkes und der Nachbarbezirke, so bedürfte auch dies der Klarstellung. Vielleicht ist aber auch nur das Gebiet der Gemeinde gemeint, in der das Vorhaben verwirklicht werden soll. Eine Klarstellung ist auch dann erforderlich.

Weiters wird darauf hingewiesen, daß ein Großteil der Bezirkshauptmannschaften kein eigenes Kundmachungsblatt hat. Sie können daher nicht in "ihrem Kundmachungsblatt" etwas verlautbaren. Allenfalls könnte in Tirol der "Bote für Tirol" als Verlautbarungsorgan der Bezirkshauptmannschaften angesehen werden, wenngleich nicht zu übersehen

- 30 -

ist, daß es sich nicht um das Kundmachungsblatt einer Bezirksverwaltungsbehörde handelt. Für die Kundmachung wäre daher der Anschlag an der Amtstafel vorzuziehen.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Auslegung des Begriffes "örtliche Zeitung". Da nicht ganz klar ist, was das betroffene Gebiet ist, ist auch nicht klar, welche Zeitungen jeweils als örtliche Zeitungen anzusehen sind. Ist unter den örtlichen Zeitungen die Zeitung des Bezirkes zu verstehen, eine Zeitung der Region (z.B. Oberländer Rundschau) oder auch die Zeitung jeder Gemeinde im Bezirk (bzw. Nachbarbezirk)? Bei der Vielzahl kleiner Zeitungen besteht die Gefahr, daß die Kundmachung in einer von ihnen übersehen wird. Dies könnte einen Verfahrensmangel bedeuten, wenn auch im Entwurf nur von "örtlichen Zeitungen" ganz allgemein die Rede ist. Man kann auch der Ansicht sein, daß mit der Kundmachung in zwei örtlichen Zeitungen dem Gesetz Genüge getan ist. Es wird daher vorgeschlagen, den Anschlag an der Amtstafel der Gemeinden des betroffenen Gebietes als Kundmachungsform vorzusehen.

5. Im Abs. 3 Z. 3 wäre anzuordnen, daß die Kundmachung den Hinweis zu enthalten hat, wer berechtigt ist, eine Stellungnahme einzubringen.
6. Weiters wird noch darauf hingewiesen, daß im Entwurf keine Bestimmung aufscheint, die festlegt, wann die Bewilligungsbehörde die Unterlagen an die "Auflagebehörde" weiterzugeben hat. Weiters ist nicht geklärt, was zu

- 31 -

geschehen hat, wenn die Bewilligungsbehörde die Unterlagen für ausreichend erachtet, die Auflagebehörde jedoch der Meinung ist, daß noch weitere Beilagen beigebracht werden müssen. Oder hat die Auflagebehörde nur aufzulegen, aber nichts zu überprüfen? Die Entscheidung, in welchen Zeitungen kundzumachen ist, dürfte aber doch der Auflagebehörde obliegen.

c) Zu § 36c:

1. Der im Entwurf vorgesehene Kreis der Bürger, die eine Stellungnahme abgeben können, ist zu groß. Die in der Wählerevidenz eingetragenen Bürger des Bezirkes, in dem das Projekt verwirklicht werden soll, und der unmittelbar angrenzenden Bezirke sollen berechtigt sein, eine Stellungnahme abzugeben. Dies bedeutet etwa, daß bei einem Projekt, das im hinteren Zillertal ausgeführt werden soll, die Wahlberechtigten des Bezirkes Schwaz - in diesem Bezirk liegt das Projekt - sowie die der unmittelbar angrenzenden Bezirke Kitzbühel, Kufstein und Innsbruck-Land eine Stellungnahme abgeben können. Es sind dies über 218.000 Personen, denen die Möglichkeit offensteht, gegen ein Projekt Stellung zu nehmen, das in Wirklichkeit nur ein kleines Teilgebiet einer Region, oft nur ein Teilgebiet einer Gemeinde, tatsächlich betrifft. Es ist auch kaum zu begründen, warum ein Bürger der Gemeinde Scharnitz von einem Projekt im hinteren Zillertal in dem Umfang betroffen ist, daß er in diesem Verfahren Parteistellung beanspruchen kann. Es ist die Frage, wie sich diese Regelung mit den Ausführungen

- 32 -

in den Erläuterungen vereinbaren läßt, daß hier die Interessen der Betroffenen am unmittelbarsten sind. Von unmittelbarer Betroffenheit aller Wahlberechtigten von vier Bezirken kann hier wohl nicht mehr gesprochen werden. Eine Einschränkung des Personenkreises ist unbedingt erforderlich. Allenfalls könnte auf die Gemeinde, in der das Projekt verwirklicht wird, und auf die angrenzenden Gemeinden abgestellt werden.

Bei Projekten, die sich über zwei Bezirke erstrecken, wäre nach dem Entwurf der Kreis der "Betroffenen" noch größer, weil die an beide Bezirke, in denen das Projekt liegt, unmittelbar angrenzenden Bezirke zu berücksichtigen sind.

Es ist ferner zu klären, ob die angrenzenden Bezirke anderer Bundesländer zu berücksichtigen sind. Wenn nicht, so ist davon auszugehen, daß es etwa bei der Verwirklichung eines Projektes in Osttirol keine angrenzenden Bezirke gibt, weil der Bezirk Lienz nicht unmittelbar an einen Bezirk Nordtirols angrenzt.

Werden aber die angrenzenden Bezirke anderer Bundesländer in das Verfahren ebenfalls einbezogen, so würde dies bedeuten, daß alle in Osttirol zu verwirklichenden Projekte der Beteiligung der in den angrenzenden Salzburger und Kärntner Bezirken wohnenden Wahlberechtigten offenstehen.

2. Nach dem Entwurf kann eine Person eine Stellungnahme einbringen, wenn sie in der Wählerevidenz einer Gemeinde des betroffenen Gebietes eingetragen ist. Dies würde selbstverständlich erfordern, daß die Unterschriften - sei es auf der Stellungnahme oder auf der Unterschriftenliste - überprüft werden müssen. Der hierfür erforderliche Verwaltungs- und Zeitaufwand ist, wie die Erfahrungen aus Wahlverfahren zeigen, sehr groß. Wenn man in Betracht zieht, daß es sich jedenfalls um eine große Anzahl von Unterstützungserklärungen handeln wird, so erscheint es erforderlich, Bestimmungen vorzusehen, die die Überprüfbarkeit der Unterschriften sicherstellen, ohne daß das Verfahren in unzumutbarer Weise verzögert wird. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, daß es möglich sein muß, die Identität der Unterstützer festzustellen. Dies würde erfordern, daß neben dem Namen und der Adresse - sie wird auch wegen der im § 36c Abs. 2 vorgesehenen Verständigung gebraucht - auch das Geburtsjahr anzugeben ist. Es wird vorgeschlagen, diese Voraussetzungen in den Entwurf aufzunehmen. Eine rasche und einigermaßen zweckmäßige Überprüfung könnte wohl nur dann erfolgen, wenn die Bestätigung der Gemeinde über die Eintragung in die Wählerevidenz, allenfalls eine beglaubigte Unterschrift oder in anderer Form der Nachweis der Eintragung in die Wählerevidenz vorliegt. Nicht nur bei Wahlverfahren, sondern auch in anderen Fällen hat sich in der Praxis immer wieder gezeigt, daß bei der Anlegung von Unterschriftenlisten Unstimmigkeiten vorkommen. Der Behörde wird zur Vermeidung von Verfahrensmängeln - auf die formalistische Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes darf

in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen werden - nichts anderes übrig bleiben, als alle Unterschriften zu überprüfen. Aus praktischen Erwägungen werden gegen diese Bestimmungen daher erhebliche Bedenken angemeldet.

3. In der Frage des Prozentsatzes, ab dem eine Personen-
gruppe als Partei am weiteren Verfahren teilnimmt
(§ 36c Abs. 3), wird die Ansicht vertreten, daß es dem
Materiengesetzgeber überlassen bleiben soll, welche
Größenordnung er für erforderlich hält. Im internen
Begutachtungsverfahren im Bereich des Amtes der Tiroler
Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften Tirols
wurden Prozentsätze von 50 v.H. bis 1 v.H. genannt,
wobei immer wieder auf die Eingrenzung des betroffenen
Gebietes hingewiesen wurde.

4. Im § 36c Abs. 3 des Entwurfes ist vorgesehen, daß eine
Personengruppe ab einer bestimmten Größe "im Rahmen der
eingebrachten Stellungnahme" als Partei am weiteren Ver-
fahren teilnimmt. Dies läßt den Schluß zu, daß dies nur
für die Stellungnahmen gilt, die mit einer Unterschriften-
liste versehen sind.

Nicht geklärt ist allerdings, ob auch die Personen als
Partei am weiteren Verfahren teilnehmen, die im Sinne des
Abs. 1 eine schriftliche Stellungnahme eingebracht haben.
Ob sich auch bei diesen Personen der Umfang der Parteistel-
lung nach ihrer Stellungnahme richtet, ist nicht ersicht-
lich. Wenn man davon ausgeht, daß Personen, die im Sinne
des Abs. 1 eine Stellungnahme abgegeben haben, ebenfalls
als Parteien am Verfahren teilnehmen, so könnte dies dazu

- 35 -

führen, daß nicht mit Unterschriftenlisten versucht wird, einen bestimmten Prozentsatz von Unterstützungserklärungen zu erreichen, sondern daß mit vervielfältigten Stellungnahmen, die den Betroffenen zur Unterfertigung vorgelegt werden, einer großen Anzahl von Einzelpersonen die Parteistellung verschafft wird, ohne daß eine bestimmte Anzahl an Unterstützungserklärungen erreicht werden muß. Diese Vorgangsweise würde sich geradezu aufdrängen, dürfte aber dem Sinn des angestrebten Bürgerbeteiligungsverfahrens nicht ganz entsprechen. Ergänzungen dieser Bestimmungen und Klarstellungen erscheinen daher unerläßlich.

Die Bemessung des Umfanges der Parteistellung einer Personengruppe - und allenfalls auch einer Einzelperson nach Abs. 1? - nach dem Rahmen der eingebrachten Stellungnahme ist äußerst bedenklich. Der Parteibegriff ist das Kernstück des ganzen Verwaltungsverfahrenrechtes (Mannlicher-Quell, Das Verwaltungsverfahren⁸ I/1, S. 166; zustimmend auch Öhlinger, a.a.O). Der bisher bestehende Parteibegriff würde durch die vorgesehene Regelung wesentlich geändert. Die von einem Projekt unmittelbar betroffenen Parteien - etwa der Nachbar im Baurecht, der Fischereiberechtigte im Wasserrechtsverfahren, der Naturschutzbeauftragte im Naturschutzrecht - haben eine Stellung, deren Umfang vom einzelnen Gesetz bestimmt und eingeschränkt ist. Der Nachbar im Baurecht kann nur Einwendungen vorbringen, die seine subjektiv-öffentlichen Rechte betreffen, der Fischereiberechtigte kann nur die im § 15 Abs. 1 des Wasserrechtsgesetzes 1959 vorgesehenen Einwendungen erheben, und auch der Naturschutzbeauftragte ist im Umfang seines Vorbringens beschränkt. Bei den nicht mehr so unmittelbar Betroffenen - man denke an die vorher erwähnten Beispiele hinsichtlich des betroffenen Gebietes - gibt es keine solche Einschränkung. Sie können offensichtlich zu allen Problemen, die im weiteren Sinn mit dem Projekt zu tun haben,

eine Stellungnahme abgeben. Diese "Bürgerbeteiligungspartei" stellt nunmehr den Umfang ihrer Parteistellung selbst fest, da der Rahmen die eingebrachte Stellungnahme ist. Ist die Stellungnahme umfangreich und weit genug, so stellt der Umfang der Parteistellung dieser Bürger und Gruppen die Parteistellung der herkömmlichen - aber am meisten betroffenen Parteien - in den Schatten. Es kann aber nicht der Sinn eines Bürgerbeteiligungsverfahrens sein, daß die "herkömmliche" Partei des Verfahrens wesentlich weniger Rechte hat als ein "betroffener Bürger". Die im Entwurf gewählte Konstruktion der Selbstfeststellung des Umfanges der Parteistellung durch die Betroffenen wird daher abgelehnt. Sie widerspricht der Struktur des Verwaltungsverfahrensrechtes und führt zu einer Verwässerung des Parteibegriffes.

5. Die Regelung über die Absetzung des Vertreters der Personengruppe, der Parteistellung zukommt, im Abs. 4 ist kompliziert. So wäre die Behörde gezwungen, die vorgelegten Unterschriften neuerlich sowohl hinsichtlich der Eintragung der betreffenden Person im Wählerverzeichnis als auch dahingehend zu überprüfen, ob die Person in der bisherigen Unterschriftenliste aufscheint. Dieser Verwaltungsaufwand scheint nicht vertretbar zu sein.

Auch wird darauf hingewiesen, daß es verfehlt erscheint, für voll handlungsfähige Personen einen "gesetzlichen Vertreter" vorzusehen. Da dieser Ausdruck für Vertreter von nicht voll handlungsfähigen Personen verwendet wird, dürfte es zweckmäßig sein, einen anderen Ausdruck zu gebrauchen. Allenfalls könnte mit einer Regelung, wie sie im § 9 Abs. 3 des Zustellgesetzes normiert ist, das Auslangen gefunden werden.

- 37 -

Im Abs. 3 sollte statt des Ausdrucks "unterstützt ist" der Ausdruck "unterstützt wurde" verwendet werden. Mit der Unterschriftsleistung wurde - einmalig - die Unterstützung belegt. Auch wenn später die Unterstützung der Stellungnahme nicht mehr vorliegt, bleibt die Stellungnahme aufrecht. Angesichts der Ausführungen in den Erläuterungen, daß die Parteistellung verlorengelht, wenn später durch Zurückziehen von Unterschriften der Prozentsatz unterschritten wird, ist es erforderlich, daß Bestimmungen über die Form der Zurückziehung in das Gesetz aufgenommen werden.

6. Die Bestimmungen des Gesetzentwurfes werden so verstanden, daß die Stellungnahmen nicht bei der Auflagebehörde, sondern bei der Bewilligungsbehörde einzubringen sind. Das bedeutet, daß die bei der Auflagebehörde eingebrachten Stellungnahmen nicht zu berücksichtigen sind, wenn sie verspätet zur Bewilligungsbehörde gelangen. Da die Auflage von der Bezirksverwaltungsbehörde ausgeht, kann es leicht zu Schwierigkeiten bei der richtigen Einbringung der Stellungnahmen kommen.

d) Zu § 36d:

Die vorgesehene Einbindung der Gemeinden erscheint nicht erforderlich. Es sollte überlegt werden, ob nicht anstelle der Beteiligung der Bürger des betroffenen Gebietes am Verfahren vorgesehen werden soll, daß die Gemeinden in einem gewissen Rahmen Parteistellung haben.

e) Zu § 36e:

1. Es fällt auf, daß für die Kundmachung von Ort und Zeit der Anhörung eine andere Form gewählt wurde als für die Kundmachung im Stellungnahmeverfahren. Es wird angeregt zu prüfen, ob nicht eine einheitliche Kundmachung im Stellungnahmeverfahren und im Anhörungsverfahren vorgesehen werden soll.

Es ist auch nicht klar, welcher Unterschied zwischen der "ortsüblichen Kundmachung" und der "ortsüblichen Bekanntmachung" besteht. Es ist wohl daran gedacht, im Falle der Verständigung einer großen Anzahl von Personen mit Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung im Sinne des § 25 des Zustellgesetzes vorzugehen.

In den Erläuterungen wird ausgeführt, daß kein subjektives Recht auf Teilnahme besteht. Da aber alle Personen zu benachrichtigen sind, muß wohl damit gerechnet werden, daß viele Bürger, die sich der "Initiativgruppe" angeschlossen haben, zum sogenannten "Hearing" kommen werden. Man kann sich wohl vorstellen, wie in der Praxis eine Anhörung endet, wenn der von der Anhörung benachrichtigte Bürger erscheint, dann aber mit dem Hinweis, es sei zu wenig Platz vorhanden und er habe kein subjektives Recht auf Teilnahme an der Anhörung, am "öffentlichen Hearing" nicht teilnehmen kann. Das Problem, einen sehr großen Kreis von Bürgern in das Verfahren einzubeziehen und dann eine Verhandlung mit dieser großen Anzahl von Personen durchzuführen, scheint in Anbe-

- 39 -

tracht des vom Gesetzentwurf gewählten Personenkreises - die Wahlberechtigten mehrerer Bezirke - kaum lösbar.

2. Hinsichtlich des Personenkreises nach § 36e Abs. 2 könnte man annehmen, daß eine Grenze von etwa 100 Personen als sinnvoll anzusehen ist.

f) Zu § 36f:

1. Es erhebt sich die Frage, was unter dem Ergebnis der Anhörung zu verstehen ist. Geht man von den Ausführungen in den Erläuterungen aus, so dürfte damit nicht eine allenfalls von der Behörde aufgenommene Niederschrift zu verstehen sein. Vielmehr scheint das hier gemeinte Ergebnis darin zu bestehen, daß von der Behörde bereits dargelegt wird, was ihrer Meinung nach einvernehmlich gelöst werden konnte und welche Standpunkte unvereinbar sind.

Unklar ist auch, warum das Ergebnis noch zwei Wochen bei der Behörde - es handelt sich offensichtlich nicht um die Auflagebehörde des Stellungnahmeverfahrens - zur Einsichtnahme aufzulegen ist, wenn alle im Verfahren nur irgendwie Beteiligten das Ergebnis zugestellt bekommen. Es erhebt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob in Anbetracht der hohen Kosten die Zustellung des Ergebnisses der Anhörung tatsächlich an alle Betroffenen erfolgen soll, zumal sich an das Ergebnis der Anhörung keinerlei

Rechtsfolgen knüpfen. Es wird noch darauf hingewiesen, daß nur Schriftstücke, aber nicht "Ergebnisse" zugestellt werden können.

2. Was unter Vertretern der Personen, die ausreichend unterstützte Stellungnahmen eingebracht haben, zu verstehen ist, bleibt unklar. Entweder ist damit der Vertreter einer Personengruppe nach § 36c Abs. 4 gemeint oder ein Vertreter dieser Vertreter, wenn mehrere Personengruppen auftreten. Da eine solche Gruppe als Partei teilnimmt - siehe § 36c Abs. 3 - könnte eine gesonderte Anführung dieser Gruppen bzw. ihrer Vertreter entfallen. Auf das Problem der Stellung der Personen, die Stellungnahmen nach § 36c Abs. 1 abgeben, wird in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen.

Zu Z. 5

a) Zu § 55a:

1. Die Durchführung eines konzentrierten Verfahrens soll vom Antrag des Bewilligungswerbers abhängen. Es wird zur Überlegung gestellt, ob es nicht besser wäre, bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen - Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis - ein Tätigwerden der Behörde von Amts wegen vorzusehen.
2. Die Anhörung der Bewilligungsbehörden erscheint notwendig, wird aber die Entscheidung der Bezirksverwaltungsbehörde nicht erleichtern. Wenn sich auch

- 41 -

nur eine Bewilligungsbehörde gegen die Konzentration ausspricht, dürfte die Durchführung des konzentrierten Verfahrens einigermaßen erschwert sein.

3. Der Antrag auf Durchführung eines konzentrierten Verfahrens ist offensichtlich bei der Bezirksverwaltungsbehörde zu stellen. Es ist anzunehmen, daß der Bewilligungswerber zu diesem Zeitpunkt bei den verschiedenen Bewilligungsbehörden bereits die entsprechenden Anträge eingebracht hat. Diese Bewilligungsbehörden hat die Bezirksverwaltungsbehörde vor ihrer Entscheidung zu hören. Wurde bei einer Bewilligungsbehörde noch kein Antrag eingebracht, so wird es dieser Behörde auch gar nicht möglich sein, in einer bestimmten, bei ihr noch nicht anhängigen Rechtssache eine Stellungnahme abzugeben. Es kommt ihr hiefür keine Zuständigkeit zu.

4. Die Konzentration bei der Bezirksverwaltungsbehörde könnte zu einer Überlastung dieser Behörden und zu einer Überforderung des betreffenden Bediensteten führen. Es kann nicht übersehen werden, daß eine immer größere Spezialisierung auch im juristischen Bereich der Verwaltung eintritt. Zur Durchführung eines Verfahrens und einer Verhandlung sind gute Kenntnisse der jeweiligen Materiengesetze erforderlich, um die für das Ermittlungsverfahren wesentlichen und auch entscheidungsrelevanten Umstände zu erkennen und darauf Bedacht zu nehmen. Es ist nur schwer vorstellbar, daß bei einem Großprojekt

der Verhandlungsleiter der Bezirksverwaltungsbehörde alle in Frage kommenden Gesetze in dem Ausmaß beherrscht, daß er alle wesentlichen Fragen erkennt und in der Verhandlung zielführend behandelt. Er hat dann ja auch auf Gesetze-Bedacht zu nehmen, deren Vollziehung in der Regel nicht in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde fällt. Diese mögliche "Überforderung" des Juristen bei der Bezirksverwaltungsbehörde kann auch durch die Anwesenheit der Vertreter der Bewilligungsbehörden nicht beseitigt werden. Es ist in der Praxis kaum vorstellbar, daß bei einer großen Verhandlung, die den ganzen Einsatz des Verhandlungsleiters erfordert, andere Behördenvertreter intervenieren. Es darf nicht übersehen werden, daß gerade bei schwierigen Projekten eine gute Verhandlungstaktik notwendig ist und die verhandlungspsychologischen Fähigkeiten des Verhandlungsleiters eine wichtige Rolle spielen. Ein Verhandlungsleiter, der mangels genauer Fachkenntnis aller Materien auf die Hilfe anderer Behördenvertreter angewiesen ist, läuft Gefahr, seine Autorität zu verlieren. Der Ablauf und das Ergebnis der Verhandlung wären dementsprechend.

5. Nach den Erläuterungen wird sich die Bezirksverwaltungsbehörde, um die Voraussetzungen für eine Konzentration beurteilen zu können, von den Bewilligungsbehörden Informationen über die Notwendigkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren, über die im Ermittlungsverfahren zu ladenden Parteien, über die einzuholenden Sachverständigengutachten und über das Erforder-

- 43 -

nis einer mündlichen Verhandlung beschaffen müssen. Angesichts dieses Verfahrensaufwandes, der durch das konzentrierte Verfahren zusätzlich entsteht, ist es fraglich, ob das konzentrierte Verfahren überhaupt zu Einsparungen führt.

Die Kosteneinsparung und Zweckmäßigkeit des konzentrierten Verfahrens wird auch deshalb bezweifelt, weil es bei schwierigen Projekten unvermeidlich sein wird, daß die Bewilligungsbehörde ergänzende Ermittlungen durchführt.

6. Gegen den Konzentrationsbescheid ist kein Rechtsmittel zulässig. Allerdings kann der Bescheid bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts angefochten werden. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen aller betroffenen Bewilligungsverfahren führen.

b) Zu § 55b:

Es ist nicht klar, was hier unter dem Begriff "Verfahrensschritte" zu verstehen ist. Aus den Erläuterungen kann geschlossen werden, daß es sich beim Konzentrationsbescheid um eine Art Beweisbeschluß handelt. Anders ist die Feststellung, daß aus dem Konzentrationsbescheid ersichtlich sein muß, welche Anhörungen und Ermittlungen durchzuführen sind, nicht zu verstehen. Diese Feststellung setzt im übrigen bereits eine genaue Kenntnis der verschiedenen Ermittlungsverfahren voraus. Ob es zweckmäßig ist, festzulegen, daß die verfahrensleitende Behörde die Sachverständigen bestimmt bzw. bestellt, wird ebenfalls bezweifelt. Immerhin muß ja die Bewilligungsbehörde die Gutachten verwerten. Dabei ist zu

bemerken, daß die Vorgabe des Themas des Gutachtens für das Verfahren wesentlich ist und eine genaue Kenntnis sowohl des Gesetzes als auch der speziellen Probleme der einzelnen Materien voraussetzt. Diese Kenntnisse könnten allenfalls beim verfahrensleitenden Juristen der Bezirkshauptmannschaft nicht vorhanden sein. Ein verfehltes Gutachten zwingt aber die Bewilligungsbehörde zu ergänzenden Verfahren, sodaß ein Zeitverlust, aber auch eine größere Kostenbelastung in Kauf genommen werden muß.

c) Zu § 55c:

1. Die verfahrensleitende Behörde hat die Bewilligungsbehörden zu den einzelnen Verfahrensschritten zu laden. Dies läßt darauf schließen, daß es sich bei den hier gemeinten Verfahrensschritten immer um mündliche Verhandlungen handelt. Das ist aber in Anbetracht des Wortlautes des § 55b keineswegs der Fall. Da der Begriff "Verfahrensschritte" zu ungenau ist, kann darunter durchaus verschiedenes verstanden werden. Folgt man den Erläuterungen zu § 55b, so kann die verfahrensleitende Behörde einen Sachverständigen bestellen. Dieser Bestellsungsakt erfolgt wohl mit einem Schreiben der Behörde an den Sachverständigen. Dazu ist aber eine Ladung der Bewilligungsbehörde weder denkbar noch möglich. Vielleicht ist gemeint, daß den Bewilligungsbehörden auf jeden Fall Gelegenheit geboten sein soll, bei der Setzung von Verfahrensschritten gehört

- 45 -

zu werden. Dies führt aber wieder zur Frage, ob mit dem konzentrierten Verfahren nicht nur ein zusätzlicher Verfahrensteil eingeführt wird, der nur einen Mehraufwand bedeutet, aber keine großen Auswirkungen hat. Es hat den Anschein, als müßten die Organe der Bewilligungsbehörden, statt selbst die Verfahren durchzuführen, die verfahrensleitende Behörde manuduzieren, damit sie das Ermittlungsverfahren einigermaßen richtig durchführt. Nach Abs. 2 sind über die von der verfahrensleitenden Behörde durchgeführten Verfahrensschritte Niederschriften anzufertigen. Auch dies läßt darauf schließen, daß die Verfahrensschritte nur in mündlichen Verhandlungen oder Vernehmungen usw. bestehen können. Das aber ist - wie bereits ausgeführt - dem Gesetz nicht zu entnehmen. Über die Bestellung eines Sachverständigen ist wohl keine Niederschrift aufzunehmen.

Diese Ungereimtheiten bezüglich des Tätigkeitsumfanges der verfahrensleitenden Behörde zeigen, daß die gewählte Art der Verfahrenskonzentration neu überdacht werden muß.

2. Den Erläuterungen ist zu entnehmen, daß der verfahrensleitenden Behörde keinerlei Entscheidungsrecht zukommt. In der Praxis kann das dazu führen, daß Personen bei einer konzentrierten Verhandlung auftreten, die offensichtlich keine Parteistellung haben, auch wenn sie eine solche behaupten. Dem Verhandlungsleiter ist es aber verwehrt, über die Parteistellung zu entscheiden, er hat

vielmehr alles niederschriftlich festzuhalten, was diese Personen vorbringen. Dies ist aus verfahrensökonomischen Überlegungen abzulehnen.

3. Eine konzentrierte Verhandlung wird sinnvollerweise nur so durchgeführt werden können, daß schrittweise die verschiedenen Bewilligungsverfahren behandelt werden. Das führt zu Wartezeiten für die Parteien und Sachverständigen der anderen Verfahren. Es zeigt sich wiederum, daß die Konzentration der Verfahren vor allem ein verwaltungsorganisatorisches Problem ist, nicht aber so sehr ein verfahrensrechtliches. Mit einer gemeinsamen Verhandlung der Bewilligungsbehörden wäre nämlich der gleiche Effekt zu erzielen wie mit der im Entwurf vorgesehenen konzentrierten Verhandlung.

d) Zu § 55d:

In Anbetracht der praktischen Undurchführbarkeit des konzentrierten Verfahrens in der vorgesehenen Form wird diese Bestimmung die wichtigste sein. Sie stellt nämlich sicher, daß die Bewilligungsbehörden doch noch ein Ermittlungsverfahren durchführen können, das geeignet ist, eine Entscheidung zu begründen.

- 47 -

Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist die Konzentration der Verfahren vor allem auch bei Großprojekten zu erwarten, was sich etwa aus dem Hinweis auf die Bürgerbeteiligung ergibt. In diesen Fällen wird eine ergänzende Ermittlung unumgänglich notwendig sein. Die Wirkung der Konzentration besteht dann nur in einer zeitlichen Verzögerung und in einem Mehraufwand. Allerdings kann die Möglichkeit der nachträglichen ergänzenden Ermittlung zu einer gewissen Rechtsunsicherheit führen.

Zu Artikel II

Sollte es zu einer Änderung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes in den im Entwurf vorgesehenen Bereichen kommen, so müßte eine längere Vorbereitungszeit für die Verwaltung vorgesehen werden. Dies wäre bei der Festsetzung des Zeitpunktes des Inkrafttretens zu berücksichtigen.

V. Zu den Vorschlägen betreffend die Einführung der Bürgerbeteiligung in einzelnen Verwaltungsvorschriften des Bundes (Anlage)

a) Eisenbahngesetz 1957:

Großverschiebebahnhöfe werden in Zukunft sicherlich nur mehr wenige gebaut. Wichtiger wäre es, darzulegen, was unter den anderen Maßnahmen zu verstehen ist. Eine Klarstellung wäre diesbezüglich wünschenswert.

- 48 -

b) Rohrleitungsgesetz:

Die Einführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens erscheint sinnvoll.

c) Wasserrechtsgesetz:

Die Einbeziehung eines jeden Kraftwerkes in ein Bürgerbeteiligungsverfahren erscheint nicht zweckmäßig. Nur Großvorhaben sollten von der Bürgerbeteiligung erfaßt werden. Allenfalls könnte eine Anpassung an die Zuständigkeitsbestimmungen erfolgen. Die Errichtung von Kleinkraftwerken sollte jedenfalls vom Bürgerbeteiligungsverfahren ausgeschlossen sein.

d) Forstgesetz 1975:

Die Ansicht, daß ein Bürgerbeteiligungsverfahren ab einer Rodefläche von 0,5 ha. vorzusehen ist, wird nicht geteilt. Ein derartiges Ansinnen muß abgelehnt werden. Sinnvoll wäre ein Bürgerbeteiligungsverfahren allenfalls ab einer Rodefläche von 5 bis 10 ha.

e) Die in Punkt 6 dargelegte Absicht, in anderen Gesetzen vergleichbare Regelungen zu treffen, ist zu ungenau umschrieben, als daß eine konkrete Stellungnahme dazu abgegeben werden kann.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

www.parlament.gv.at

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausfertigungen
an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n
Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Schilut