

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

*20/SN-178/ME*

Zl. Verf-582/9/1985

Auskünfte: Dr. GLANTSCHNIG

Betreff: Demokratisierung des Verwaltungs-  
verfahrens; Begutachtung von Gesetz-  
entwürfen; Stellungnahme;

Telefon: 0 42 22 - 536

Durchwahl 30204

Bitte Eingaben ausschließlich  
an die Behörde richten und die  
Geschäftszahl angeben.

Bezug:

*H. Obzwanger*

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	<i>67</i> -GE/9
Datum:	4. OKT. 1985
Verteilt	4. OKT. 1985 <i>Kreuz</i>

An das

Präsidium des Nationalrates

1017 W i e n

Beiliegend werden 25 Ausfertigungen der Stellungnahme  
des Amtes der Kärntner Landesregierung zum Entwurf eines Ge-  
setzes über die Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens  
übermittelt.

Klagenfurt, 1985-09-30

Für die Kärntner Landesregierung:

Der Landesamtsdirektor:

Dr. Lobenwein eh.

F.d.R.d.A.

*Koncilina*

## AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Zl. Verf-582/9/1985

Auskünfte: Dr. GLANTSCHNIG

Betreff: Demokratisierung des Verwaltungs-  
verfahrens; Begutachtung von Ge-  
setzentwürfen; Stellungnahme;

Telefon: 0 42 22 - 538

Durchwahl 30204

Bitte Eingaben ausschließlich  
an die Behörde richten und die  
Geschäftszahl angeben.

Bezug:

An das

Bundeskanzleramt Verfassungsdienst

Ballhausplatz Nr. 2

1014 W i e n

Zu dem mit do. Schreiben vom 17. Juli 1985, GZ. 602.960/  
21-V/1/85, mit dem Entwürfe einer B-VG Novelle, eines Bundes-  
gesetzes über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter und  
einer AVG Novelle zur Begutachtung vorgelegt wurden, wird  
seitens des Amtes der Kärntner Landesregierung nachfolgende  
Stellungnahme abgegeben:

I. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN:

1. Die mit den vorgelegten Entwürfen in Aussicht genommenen Schritte zur Demokratisierung der Verwaltungsverfahren tragen den in den letzten Jahren generell, aber insbesondere bei umweltrelevanten Verwaltungsverfahren unverkennbar gestiegenem Bedürfnis der Bevölkerung, nach einem Ausbau und einer Verstärkung der Information und Durchschaubarkeit von Verwaltungsabläufen und nach einem Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten im verwaltungsbehördlichen Verfahren, Rechnung. Derartige Schritte könnten dazu beitragen, der häufig beschworenen "Staatsverdrossenheit" und "Demokratiemüdigkeit" entgegenzuwirken, weil gerade in den Verwaltungsverfahren für die Bevölkerung die Betroffenheit am unmittelbarsten gegeben ist und daher auch am ehesten das Bedürfnis nach Möglich-

- 2 -

keiten zur Artikulation der Meinung besteht bzw. wenn eine solche Möglichkeit nicht gegeben ist, Gefühle des Ausgeliefertsein an Politik und Verwaltung auftreten.

2. Neben dem demokratischen Prinzip baut unsere staatliche Verfassung vorallem auch auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit auf. Dieser Grundsatz bestimmt, daß sämtliches Handeln der Vollziehung durch gesetzliche Vorschriften gedeckt sein muß, daß also die Entscheidungen durch Gesetze vorausbestimmt und somit voraussehbar sind. Dieses Rechtsstaatlichkeitsgebot inkludiert aber auch das Recht des Bürgers auf eine Entscheidung und zwar binnen zumutbarer Fristen. Im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Regelungen muß nun darauf hingewiesen werden, daß durch die vorgesehenen Verfahrensausweitungen und durch die Einbeziehung breiter, nicht unmittelbar betroffener Kreise in das Verfahren, Verwaltungsverfahren mit gesetzlicher Deckung eine derartige Dauer annehmen können, daß sie mit dem aus dem Rechtsstaatlichkeitsgebot erfließendem Anspruch der Bürger auf eine Entscheidung nicht mehr vereinbar erscheinen.
3. Ein Ziel, das mit den vorgelegten Entwürfen verfolgt wird, ist es, die Akzeptanz von umweltrelevanten Entscheidungen zu erhöhen und die Auseinandersetzungen über umstrittene Vorhaben auf geordnete, rechtlich vorgezeichnete Bahnen zu lenken. Dieses Ziel dürfte letztlich nur dann erreicht werden können, wenn es gelingt, in umstrittenen Entscheidungen eine Entscheidung eines unabhängigen Höchstgerichtes herbeiführen zu können. Dieser Weg zu

den Höchstgerichten, wie insbesondere zum Verwaltungsgerichtshof, wird jedoch durch die vorgeschlagenen Entwürfe nicht eröffnet, vorallem inkludieren die in den vorgeschlagenen Regelungen so weitreichend eingeräumten Parteirechte nach Art. 131 Abs. 1 B-VG noch nicht die Möglichkeit der Beschwerdeführung beim Verwaltungsgerichtshof.

4. Das Gros der verwaltungsbehördlichen Verfahren ist von Organen der Länder und Gemeinden zu besorgen. Es erschiene daher wesentlich, daß die Erfahrungen dieser Organe in der Verwaltungspraxis im Rahmen der endgültigen Ausarbeitung der vorgeschlagenen Neuregelungen genutzt und daß damit auch die praktische Umsetzung der mit den vorgeschlagenen Änderungen angestrebten und durchaus positiv zu wertenden Ziele besser gewährleistet wird. Vorallem sollte vermieden werden, daß die den vorgelegten Entwürfen zugrundeliegenden positiven Ansätze in der praktischen Vollziehung deshalb nicht zum Tragen gebracht werden können, weil dabei auf verwaltungsorganisatorische und verwaltungspraktische Gesichtspunkte und Details zu wenig Bedacht genommen wurde.

Es darf daher angeregt werden, die gegenständlichen Regelungsvorschläge nach Abschluß des Begutachtungsverfahrens noch vor ihrer Beschlußfassung gemeinsam mit Experten der Länder und Gemeinden auf ihre praktische Durchsetzbarkeit und Zweckmäßigkeit zu durchleuchten. Es besteht jedenfalls die Bereitschaft zur konstruktiven Mitarbeit bei der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge zum Ausbau der direkt demokratischen Aspekte in entsprechend weitreichenden Verwaltungsverfahren.

## II. ZUR B-VG NOVELLE:

- a) Im Hinblick darauf, daß sowohl die Regelungen des Art. 11 Abs. 3 betreffend die Verfahrenskonzentration wie auch die Regelungen des Art. 20 Abs. 4, betreffend die allgemeine Auskunftspflichtung in speziellen Bundesgesetzen auszuführen sind, deren Entwürfe gleichzeitig zur Begutachtung vorliegen, wird darauf in den Äußerungen zu den entsprechenden einfachgesetzlichen Regelungsvorschlägen eingegangen.
- b) Zur Neuregelung der "Amtsverschwiegenheit" wäre zu bemerken, daß der vorgelegte Vorschlag gegenüber den derzeit in Geltung stehenden Regelungen des Art. 20 Abs. 3 B-VG eine Einschränkung darstellt und somit grundsätzlich den Intentionen des vorgelegten Reformpaketes nach Verbesserungen der Transparenz des verwaltungsbehördlichen Handelns Rechnung trägt. Es muß allerdings in diesem Zusammenhang zu bedenken gegeben werden, daß der Gehalt des Tatbestandes "Geheimhaltung im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung" unklar bleibt. Auch die in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf enthaltenen Hinweise, daß eine Geheimhaltung nur dann geboten wäre, wenn ohne sie eine rechtmäßige oder richtige Entscheidung einer Behörde unmöglich oder wesentlich erschwert würde, erscheint nicht geeignet, den tatsächlichen und wesentlichen Inhalt dieses Geheimhaltungsgebotes näher zu determinieren.

## III. ZUR AVG NOVELLE:

### a) Bürgerbeteiligung:

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß die Zielsetzung, die mit den gegenständlichen Bestimmungen verfolgt wird,

- 5 -

nämlich der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten im administrativen Entscheidungsprozeß, zu befürworten ist. Weiters ist zu begrüßen, daß die konkreten Entscheidungen darüber, welche Vorhaben einem solchen umfassenden Verwaltungsverfahren zu unterziehen sind, den Materiengesetzgebern vorbehalten sind. Es dürfte sich aber darüber hinaus als notwendig und zweckmäßig erweisen, noch weitere, die Bürgerbeteiligung in konkreten Verwaltungsverfahren betreffende Entscheidungen, dem Materiengesetzgeber zu überlassen, weil es sich in der praktischen Vollziehung als unumgänglich erweisen wird, eine den jeweiligen Bedürfnissen entsprechende Vorgangsweise zu wählen. In dieser Richtung lautet auch der Auftrag und demnach die Zuständigkeitsregelung des Art. 11 Abs. 2 B-VG, auf die die gegenständliche Regelung aufbaut und die auch den kompetenzrechtlichen Rahmen des vorgelegten Entwurfes abgibt.

Im Konkreten erscheint es notwendig, vorallem den Kreis der zur Stellungnahme Berechtigten und die Zahl derer, die eine Gruppenparteistellung entstehen lassen können, jeweils erst in den einzelnen Materiengesetzen festzulegen und auf diese Weise eine den Bedürfnissen entsprechende differenzierte Regelung vornehmen zu können.

Es wird in der vorliegenden Stellungnahme bewußt darauf verzichtet, den vorgelegten Gesetzentwurf einer Detailkritik zu unterziehen, weil davon ausgegangen wird, daß der vorliegende Diskussionsvorschlag auf Grund des Begutachtungsverfahrens noch in mehrfacher Hinsicht zu modifizieren sein wird und weil den Ländern - wie schon in Aussicht gestellt - bei der endgültigen Textierung des Entwurfes noch die Möglichkeit geboten wird, durch Experten direkt Einfluß zu nehmen.

- 6 -

- o Es muß jedoch jedenfalls die Regelung des § 36 c Abs. 1 als sachfremd und verwaltungsorganisatorisch praktisch nicht bewältigbar qualifiziert werden. Schon die Einbeziehung aller Bewohner eines politischen Bezirkes in den Kreis der zur Stellungnahme Berechtigten, muß von der sachlichen Rechtfertigung her als fragwürdig und lediglich approximative Regelung abgelehnt werden, weil keinerlei Bezug zu den konkreten Auswirkungen eines Projektes besteht. Eine Einbeziehung aber auch aller Nachbarbezirke führt zu sachlich unvertretbaren Lösungen. Allein die Überprüfung ob jemand in den Wählerevidenzen aller der in Betracht kommenden Gemeinden eingetragen ist und damit ein Stellungnahmerecht hat, ließe den Verwaltungsaufwand ins Unermeßliche steigen. Es fehlt beispielsweise auch eine Regelung darüber, nach welchem Stichtag die Frage der Eintragung ins Wählerverzeichnis zu beurteilen ist.

Zur Frage, welche Anzahl von Unterstützungsunterschriften eine Parteistellung zur Folge haben soll, wurde schon die Meinung deponiert, daß diese Entscheidung dem jeweiligen Materiengesetzgeber vorbehalten bleiben sollte.

- o Die Regelung, wonach eine Stellungnahme, die entsprechend mehrheitlich unterstützt wird, der betreffenden Personengruppe die Parteistellung sichern soll, muß überhaupt grundsätzlich in Frage gestellt werden. Auf diese Weise würde nämlich eine neue Parteientype geschaffen, die sich auch wesentlich vom klassischen Parteienbegriff nach § 8 AVG 1950 unterscheidet. Die subjektiven Rechte der klassischen Parteien ergeben sich aus dem jeweiligen Materiengesetz. Die Frage, welche Rechte den im Entwurf vorgesehenen Initiativgruppen als Partei am Verfahren zukommen, bliebe jedoch deren eigenen Entscheidungen vorbehalten, da sich ihre Parteistellung im Sinne des Vorschlages des § 36 c Abs. 3 "im Rahmen der eingebrachten Stellungnahme" bewegt. Es ist daher davon auszugehen, daß die klassische Partei

des AVG in der Regel weniger Rechte besitzen würde, als eine Partei im Sinne des Bürgerbeteiligungsverfahrens.

- o Unabsehbare Probleme in der praktischen Handhabung dürften aber auch bei der Vollziehung des § 36 c Abs. 4 entstehen, wo die Grundlagen für die Vertretung der neugeschaffenen Parteien geregelt sind. Hierbei wird auf die Umstände, die sich in der Praxis bei derartigen Initiativgruppen immer wieder zeigen, nämlich, daß im Laufe des Verfahrens hervorkommt, daß die ursprünglich zu einer Interessensvertretung zursammengeschlossenen Personen zur Überzeugung gelangen, daß ihre Interessen nicht mehr identisch sind und daher ein weiteres gemeinsames Vorgehen nicht mehr möglich wird, nicht Bedacht genommen.
- o Die Regelungen des § 36 d hinsichtlich der Parteistellung der Gemeinden. erscheinen demgegenüber sehr restriktiv. Es ist wohl nicht einzusehen, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten von Gemeinden als Gebietskörperschaften und verfassungsrechtlich zur Vertretung der Gemeindebevölkerung berufenen verfassungsorganisatorischen Einheiten mit den Anspruch auf Selbstverwaltung irgendwelche entferntest gelegenen privaten Initiativgruppen gleichgestellt sein sollen.
- o Die verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten dürften auch durch die Möglichkeiten des § 36 e über die Anhörung gesprengt werden, weil davon auszugehen ist, daß bei Verfahren, wo beispielsweise weit über hunderttausend Leuten die Möglichkeit eröffnet wird, eine Stellungnahme abzugeben, es auch bei einer Beteiligung von nur einem Prozent der Berechtigten Probleme aufwerfen wird, sie im Sinne des § 36 e Abs. 2 über die in Aussicht genommene Anhörung zu benachrichtigen.

Aber selbst wenn die derzeit im Entwurf noch offengelassene Zahl ab der lediglich eine ortsübliche Bekanntmachung zu erfolgen hat, sehr niedrig gehalten wird, dürfte es nicht so



- 8 -

ohne weiteres möglich sein, für die Unterbringung von mehreren tausend Menschen entsprechende Lokalitäten bereitzustellen. Dabei bleibt in den Regelungen außerdem noch völlig offen, wer im Rahmen einer solchen Anhörung anzuhören ist, ob nur die Parteien, die Sachverständigen oder wie man es erwarten könnte, jeder zumindest zur Stellungnahme Berechtigte. Im letztere Fall dürfte die Abhaltung solcher Verfahren im Extremfall wohl auch an die physischen Grenzen der verfahrensleitenden Organe stoßen.

b) Zur Verfahrenskonzentration:

Auch dieser Regelung liegt grundsätzlich ein sehr begrüßenswertes Motiv, nämlich der Versuch der Rationalisierung von Verwaltungsverfahren zugrunde, mit dem weiters der positiv zu beurteilende Weg gegangen wird, in die bestehende Kompetenzverteilung für die Erteilung von Bewilligungen nicht einzugreifen.

Es muß allerdings in Zweifel gezogen werden, ob die vorgesehenen Regelungen tatsächlich zu einer Verfahrensvereinfachung und zur Rationalisierung führen.

Es wird sicherlich notwendig sein, mit der in Aussicht genommenen Form der Bestimmung einer verfahrensleitenden Behörde gleichsam bei kleineren Verfahren versuchsweise zu beginnen, um entsprechende Erfahrungen zu sammeln. In der Infomationsveranstaltung des Bundeskanzleramtes am 9. September 1985 wurden ja auch schon die mit den gegenständlichen Regelungen verbundenen Erwartungen auf ein nüchternes Maß zurückgedrängt. Für die dort beispielhaft genannten Fälle, wo für den Bau eines Wohnhauses außer der baubehördlichen Bewilligung auch noch weitere Bewilligungen erforderlich sind, könnten die vorgeschlagenen Regelungen des § 55 a tatsächlich praktikable Grundlagen und letztlich auch Vereinfachungen bringen. Die von seiten der Interessensvertretungen immer wieder verlangten Ver-

- 9 -

fahrenskonzentrationen bei Großbauvorhaben dürften jedoch auf Grund der vorgeschlagenen Regelung nicht bewältigbar sein.

#### IV. ZUM BUNDESGESETZ ÜBER DIE AUSKUNFTSPFLICHT DER ÖFFENTLICHEN ÄMTER:

Die gegenständliche Regelung beruht auf dem Muster des § 3 Z. 5 des Bundesministeriengesetz 1973 und soll nunmehr auf alle Organe der Bundes-, Landes- und Gemeindevollziehung ausgedehnt werden. Gegen die vorgeschlagene Regelung besteht grundsätzlich kein Einwand. Eine vergleichbare Regelung sah ja bisher nicht nur das Bundesministeriengesetz vor, sondern etwa für den Bereich der Kärntner Bezirkshauptmannschaften das Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, Kärntner Landesgesetzblatt Nr. 19/1982 vor, ohne daß diese Bestimmung in der Vergangenheit zu größeren Problemen geführt hätte. Dies könnte aber auch in der relativ geringen Bekanntheit dieser Regelung seine Ursache haben, weshalb im Zusammenhang mit Vorlage eines eigenen Bundesgesetzes über die Auskunftspflicht der öffentlichen Ämter angeregt werden möchte, in den entsprechenden Regelungen zumindest auch einen Schutz vor Mißbräuchen dieses Auskunftsrechtes zu verankern, um auf diese Weise sicherzustellen, daß auskunftspflichtige Behörden nicht ohne entsprechende sachliche Rechtfertigung von Auskunftswerbern unzumutbar beansprucht werden.

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

Klagenfurt, 1986-09-30

Für die Kärntner Landesregierung:

Der Landesamtsdirektor:

Dr. Lobenwein eh.

F.d.R.d.A.

*Koucilna*