

**Prof. Marco Bombardelli**

**Die Regelung des Verwaltungsverfahrens:  
Das Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17**

**Februar 2017**

## INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung
2. Der Ursprung und die Entwicklung des Landesgesetzes Nr. 17/1993
  - 2.1. Die Verabschiedung und die weitere Entwicklung des Landesgesetzes Nr. 17/1993
  - 2.2. Der Ursprung der Reform des Verwaltungsverfahrens
3. Der Anwendungsbereich des Landesgesetzes Nr. 17/1993
  - 3.1. Die Verwaltungen, die das Landesgesetz Nr. 17/1993 anwenden
  - 3.2. Die vom Landesgesetz Nr. 17/1993 geregelten Sachbereiche
    - 3.2.1. Die Verwaltungsmaßnahme
    - 3.2.2. Das Verwaltungsverfahren
    - 3.2.3. Die Verwaltungsunterlagen
    - 3.2.4. Die Aufsichtsbeschwerden
    - 3.2.5. Die Verträge der öffentlichen Verwaltung
    - 3.2.6. Die Vergabe öffentlicher Güter in Konzession
    - 3.2.7. Die Kollegialorgane des Landes
4. Die vom Landesgesetz Nr. 17/1993 aufgestellten Grundsätze
5. Die Pflicht zur Begründung der Verwaltungsmaßnahmen
6. Die Sicherheit der Fristen bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit
  - 6.1. Die Festlegung der Frist für das Verwaltungsverfahren
  - 6.2. Die Folgen bei Nichteinhaltung der Frist
7. Der Grundsatz der Verantwortung für das Verwaltungsverfahren
  - 7.1. Der für das Verwaltungsverfahren Verantwortliche
  - 7.2. Andere Formen der Beamtenhaftung
8. Die Beteiligung am Verwaltungsverfahren
  - 8.1. Die verschiedenen Formen der Beteiligung
  - 8.2. Die zur Beteiligung am Verfahren Berechtigten
  - 8.3. Die Ansprüche auf Beteiligung
    - 8.3.1. Die Mitteilung der Einleitung des Verfahrens
    - 8.3.2. Die Einsichtnahme in die Verfahrensunterlagen. Verweis

- 8.3.3. Die Vorlage von schriftlichen Stellungnahmen und Unterlagen
- 8.3.4. Die Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme des Antrages
- 8.4. Die Mitteilung und die Zustellung der Verwaltungsakte
- 8.5. Die vereinbarten Maßnahmen
- 9. Die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit
  - 9.1. Die Entlastung bei der Beibringung von Verwaltungsunterlagen
    - 9.1.1. Vorlage eines gültigen Ausweises
    - 9.1.2. Ersatzerklärungen (Eigenbescheinigungen)
      - 9.1.2.1. Die Ersatzerklärungen laut DPR Nr. 445/2000
      - 9.1.2.2. Regelung der Ersatzerklärungen laut Landesgesetz Nr. 17/1993
      - 9.1.2.3. Kontrollen und Haftung: Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen der staatlichen Regelung und dem Landesgesetz Nr. 17/1993
    - 9.1.3. Feststellung von Amts wegen
  - 9.2. Die Vereinfachung der Verfahren bei Vertragsabschlüssen
  - 9.3. Die Konferenz der Dienststellen und die Formen der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen
  - 9.4. Die Regelung der Gutachten und Fachgutachten
  - 9.5. Mittel zur Vereinfachung der Ermächtigungsverfahren und der auf Antrag eingeleiteten Verfahren
    - 9.5.1. Zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns (ZMT)
    - 9.5.2. Die stillschweigende Zustimmung
- 10. Die Grundsätze der Publizität und der Transparenz in der Verwaltungstätigkeit und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen
  - 10.1. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Rechtsvorschriften und Verwaltungsakte
    - 10.1.1. Die Veröffentlichung der Rechtsvorschriften
    - 10.1.2. Die Veröffentlichung der Verwaltungsakte
  - 10.2. Das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen und der Bürgerzugang
    - 10.2.1. Die Umsetzung der Zugangsberechtigung durch vollständige Veröffentlichung der Akte und Unterlagen
    - 10.2.2. Der Bürgerzugang

10.2.3. Das Recht auf Zugang zu den von der Landesverwaltung erstellten Verwaltungsakten und den von dieser aufbewahrten Unterlagen

10.2.3.1. Die Zugangsberechtigten

10.2.3.2. Die Subjekte, bei denen die Zugangsberechtigung wahrgenommen werden kann

10.2.3.3. Der Gegenstand der Zugangsberechtigung

10.2.3.4. Die Beschränkung der Zugangsberechtigung

10.2.3.4.1. Zusammenhang zwischen Zugangsberechtigung und Wahrung der Vertraulichkeit

10.2.3.5. Die Wahrnehmung des Zugangsrechts

10.2.3.6. Der Rechtsschutz bei der Zugangsberechtigung

Bibliografie

## 1. Einleitung

Das Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17, regelt die Verwaltungstätigkeit der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol sowie von anderen in diesem Gesetz festgelegten Einrichtungen Südtirols und enthält Bestimmungen im Bereich des Verwaltungsverfahrens und des Zugangs zu den Verwaltungsunterlagen.

Vor allen Dingen legt das LG Nr. 17/1993 einige wichtige Grundregeln für den Ablauf der Verwaltungstätigkeit fest, indem es bereits in der Verfassung enthaltene Grundsätze wie jene der Unabhängigkeit und der guten Verwaltung genauer ausführt, neue Grundsätze wie jene der Publizität und der Transparenz der Verwaltungstätigkeit aufstellt, darauf hinweist, dass sich die Tätigkeit der Verwaltung auch nach den Grundsätzen der Ordnung der Europäischen Union richtet, und ausdrücklich die Gebote der loyalen Zusammenarbeit, der Redlichkeit und des guten Glaubens als Grundlage für die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger einführt.

Um diese Grundsätze in die Tat umzusetzen, werden folgende bereits bestehende Rechtsinstitute durch das LG Nr. 17/1993 genauer geregelt, beziehungsweise den neuen Anforderungen angepasst. Dazu gehören: die Zustellung von Verwaltungsakten, die Ersatzerklärungen und andere Instrumente zur Vereinfachung der Verwaltungsunterlagen, die Verträge der öffentlichen Verwaltung, die Begründung von Maßnahmen, die Aufsichtsbeschwerden, die fachliche, buchhalterische und verwaltungsmäßige Haftung, die Funktionsweise der Kollegialorgane des Landes. Andererseits werden mit dem LG Nr. 17/1993 auch neue Rechtsinstitute eingeführt, so etwa die Fristen des Verwaltungsverfahrens, der Verfahrensverantwortliche, die Mitteilung über die Verfahrenseröffnung, die Mitteilung der Gründe, die einer Annahme des Antrags eines privaten Rechtssubjekts entgegenstehen, die Konferenz der Dienststellen, die Instrumente zur Vereinfachung der Handhabung von Gutachten, Fachgutachten und Verwaltungsakten, die infolge von Anträgen privater Rechtssubjekte erlassen werden, sowie das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen.

Im Großen und Ganzen führt das LG Nr. 17/1993 viele bedeutende Neuerungen ein, die sowohl das Sein und Handeln der Landesverwaltung als auch die Art und Weise betreffen, wie sie sich gegenüber den Bürgern verhält. Insofern kann es durchaus die Vorgangsweise der Verwaltung verbessern und dafür sorgen, dass sie die im Interesse der Allgemeinheit liegenden Ziele, für deren Verwirklichung sie zuständig ist, besser erreicht.

Die im Gesetz enthaltenen Möglichkeiten sind bisher jedoch nicht immer voll ausgeschöpft worden und können nur dann zum Tragen kommen, wenn die verschiedenen betroffenen Einrichtungen in der Lage sind, voll und ganz seinen Bestimmungen Folge zu leisten und auf angemessene Art und Weise die verschiedenen Probleme zu lösen, die sich aufgrund der Neuerungen bei seiner Anwendung bisher ergeben haben; dies umso mehr nach der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes durch das LG vom 4. Mai 2016, Nr. 9. Daher ist es wichtig, die volle Auswirkung der Bestimmungen des LG Nr. 17/1993 zu erfassen und dabei zu erkennen, welche Neuerungen sie gegenüber dem alten System eingeführt haben, welche Möglichkeiten einer besseren Gesamtregelung der Verwaltungstätigkeit sie bieten und welche Probleme sich für die Verwaltung durch ihre Anwendung ergeben können.

## **2. Der Ursprung und die Entwicklung des Landesgesetzes Nr. 17/1993**

### **2.1. Die Verabschiedung und die weitere Entwicklung des LG Nr. 17/1993**

Die Provinz Bozen hat eine allgemeine Regelung des Verwaltungsverfahrens eingeführt, um ihre Beziehungen zur Bevölkerung zu verbessern, ihre Tätigkeit einfacher, effizienter und effektiver zu gestalten und die Transparenz ihrer Arbeit immer weiter zu steigern. Diese Regelung wurde daher mit dem Landesgesetz Nr. 17/1993 erlassen, und zwar auf der Grundlage der Gesetzgebungsbefugnis, die der Provinz Bozen mit Art. 8 Absatz 1 Ziffer 1) des Autonomiestatuts im Bereich Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals zuerkannt wurde. Wie in Art. 29 Absatz 2/quinquies des Staatsgesetzes vom 7. August 1990, Nr. 241, vorgesehen, wurde das LG Nr. 17/1993 auch zu dem Zweck erlassen, die Rechtsordnung der Provinz Bozen unter Beachtung des Autonomiestatutes und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen an die im Staatsgesetz enthaltenen Grundsatzbestimmungen für das Verwaltungsverfahren anzupassen.

Ziel des Verwaltungsverfahrensgesetzes der Autonomen Provinz Bozen ist es also, wesentliche Änderungen im Handeln der Landesverwaltung einzuführen, damit dieses einfacher, transparenter und bürgernäher wird. Mit dieser Zielsetzung fügt sich das LG Nr. 17/1993 in das Gesamtbild zur Durchführung – auch auf regionaler und provinzieller Ebene – der mit dem staatlichen Verwaltungsverfahrensgesetz eingeführten Grundzüge der Reform der Verwaltungstätigkeit. Zusätzlich enthält es Bestimmungen, die über die reine Umsetzung der staatlichen Regelung

hinausgehen, und führt bezüglich der Verfahrensregelung einige besondere Vorschriften ein, auf die in der Folge näher eingegangen wird.

Das Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens der Provinz Bozen wurde also mit Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17, erlassen und dann geändert durch die Landesgesetze vom 13. März 1995, Nr. 5, vom 21. Januar 1998, Nr. 1, vom 19. Februar 2001, Nr. 4, vom 28. Dezember 2001, Nr. 19, vom 26. Juli 2002, Nr. 11, vom 28. Juli 2003, Nr. 12, vom 23. Dezember 2005, Nr. 13, vom 19. Juli 2007, Nr. 4, vom 23. Juli 2007, Nr. 6, vom 10. Juni 2008, Nr. 4, vom 9. April 2009, Nr. 1, vom 23. Dezember 2010, Nr. 15, vom 17. Jänner 2011, Nr. 1, vom 19. Juli 2011, Nr. 9, vom 20. Dezember 2012, Nr. 22, vom 26. September 2014, Nr. 8, vom 23. Dezember 2014, Nr. 11, vom 23. Dezember 2015, Nr. 18, vom 4. Mai 2016, Nr. 9, und vom 18. Oktober 2016, Nr. 21. Weitere Änderungen sind bereits für 2017 geplant.

## **2.2. Der Ursprung der Reform des Verwaltungsverfahrens**

Wie bereits erwähnt, wurden mit dem LG Nr. 17/1993 bei der Festlegung eines eigenen Reformkonzepts für die Verwaltungstätigkeit auf Landesebene die Grundsätze und Richtlinien des Gesetzes Nr. 241/1990 in die Ordnung der Landesverwaltung übernommen.

Das Gesetz Nr. 241/1990 hat nämlich nicht nur das Verwaltungsverfahren sowie das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen für die staatlichen Verwaltungen geregelt, sondern ebenso grundlegende Standards der Verfahrensregelung als wesentliche Leistungen eingeführt, die auch von den Regionen und autonomen Provinzen gewährleistet werden müssen. Im Einzelnen sieht Art. 29 des Gesetzes Nr. 241/1990 vor, dass die genannte Regelung auf jeden Fall unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundordnung und unter Gewährleistung der Rechtssicherheit des Bürgers gegenüber der Tätigkeit der Verwaltung erfolgen muss. Als wesentliche Leistungsstandards werden außerdem jene Bestimmungen des Gesetzes Nr. 241/1990 definiert, die folgende Pflichten der öffentlichen Verwaltung betreffen: die Beteiligung der betroffenen Person am Verfahren, die Bestimmung eines Verfahrensverantwortlichen, der Abschluss des Verfahrens innerhalb einer bestimmten Frist und die Gewährleistung des Zugangs zu den Verwaltungsunterlagen. Weiters gelten als wesentliche Leistungsstandards die Bestimmungen über die Höchstdauer der Verfahren und jene über die Einreichung von Anträgen, Meldungen und Mitteilungen, über die zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns, über die stillschweigende Zustimmung und über die Konferenz der Dienststellen.

Zu beachten ist, dass durch die Anwendung eines solchen Grundgesetzes zur Regelung der Verwaltungstätigkeit unweigerlich indirekt auch viele Aufgaben und Befugnisse der betroffenen Verwaltungen berührt werden. Aus diesem Grund - vor allem nach der 2001 erfolgten Änderung des V. Titels der Verfassung, mit der auch die Zuständigkeiten der Regionen mit Normalstatut wesentlich erweitert wurden - mussten nun die im Gesetz Nr. 241/1990 festgelegten Grundsätze auf die Verwaltungen der Regionen und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient ausgedehnt werden, ohne deren Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie zu verletzen. Artikel 29 des Gesetzes Nr. 241/1990 sah in seiner ursprünglichen Fassung vor, dass die Regionen und Provinzen mit Sonderautonomie die von diesem Gesetz festgelegten Grundsätze mit einem eigenen Verwaltungsverfahrensgesetz umsetzen müssen, während den Regionen mit Normalstatut die Wahl blieb, das Staatsgesetz direkt anzuwenden oder ein eigenes Gesetz zu erlassen. Die Neufassung des Artikels, die mit Gesetz Nr. 15/2005 eingeführt wurde, sieht hingegen vor, dass alle Regionen ein Regionalgesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens erlassen müssen, mit dem sie die Grundsätze der mit Gesetz Nr. 241/1990 erlassenen Reform in ihre Rechtsordnung übernehmen.

Für die Autonome Provinz Bozen war demnach von Anfang an klar, dass die Regelung des Verwaltungsverfahrens durch Landesgesetz erfolgen muss. Das Gesetz Nr. 241/1990 gibt aber, wie gesagt, den Rahmen für diese Regelung vor, weshalb es sinnvoll ist, die Vorgeschichte der Entstehung dieses Staatsgesetzes zu kennen, auch um zu begreifen, wie es überhaupt zu einer Reform des Verwaltungsverfahrens kam, die letztendlich zur Verabschiedung des LG Nr. 17/1993 führte. Daher sind nun einige Hinweise auf diese Vorgeschichte angebracht.

Zuallererst ist zu bemerken, dass vor 1990 in der italienischen Rechtsordnung sowohl ein allgemeines Gesetz über die Verwaltungstätigkeit als auch ein Gesetz über den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen fehlte. Die allgemeine rechtliche Regelung der Verwaltungstätigkeit beruhte beinahe ausschließlich auf Maßstäben, die von der Rechtsprechung herrührten. Nur für einige Verwaltungsverfahren konnte man im Rahmen der entsprechenden Sonderregelung auf gesetzliche Richtkriterien Bezug nehmen. Andererseits gab es nicht einmal eine allgemeine Regel, die die Erkennbarkeit und Transparenz der Verwaltungstätigkeit sicherstellte; im Gegenteil, für diese war, abgesehen von einigen spezifischen Ausnahmen, strengste Verschwiegenheit zu wahren.



Diese besondere Situation wurde als eine der Hauptursachen der Langsamkeit, der Ineffizienz, der Undurchschaubarkeit und des autoritären Charakters betrachtet, die als typische Merkmale des Handelns unserer öffentlichen Verwaltungen angesehen werden. Zu einem gewissen Zeitpunkt begannen diese Merkmale der Verwaltungstätigkeit jedoch als Luxus zu erscheinen, den sich unser Staat aus verschiedenen Gründen nicht mehr leisten konnte. Besagte Gründe reichen von der Notwendigkeit, auch in der Verwaltungstätigkeit dem Bürger mit Respekt zu begegnen, bis zur Notwendigkeit, über eine öffentliche Verwaltung zu verfügen, die sich bezüglich der Effizienz mit den Verwaltungen anderer europäischer Staaten messen kann. Eine Beseitigung der o.g. Ursachen war also ein Gebot der Stunde. Die allgemeine Regelung der Verwaltungstätigkeit bot sich als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieses Zieles an.

So kam es also dazu, dass 1983 beim Ministerratspräsidium eine Kommission unter dem Vorsitz von Massimo Severo Giannini eingesetzt wurde, die den Auftrag hatte, "für den Abbau von Rechtsvorschriften und die Vereinfachung der Beziehungen zwischen Staat und Bürger" tätig zu werden. Im Rahmen dieser Kommission wurde eine Unterkommission eingesetzt, die unter dem Vorsitz von Mario Nigro damit beauftragt wurde, sich insbesondere mit der Abfassung von Bestimmungen "zur Überarbeitung der Regelung der Verwaltungsverfahren" zu befassen. Diese Unterkommission arbeitete zwei Gesetzesvorlagen aus, eine mit dem Titel "Bestimmungen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger im Rahmen der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit", die andere mit dem Titel "Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen".

Laut Nigro dienten diese beiden Gesetzesvorlagen im Wesentlichen drei Zwecken. *Zunächst* wollte man damit auch auf normativer Ebene einen Übergang vollziehen, der sowohl in der Diskussion unter den Rechtsgelehrten als auch im konkreten Verwaltungshandeln bereits im Gange war und der den Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit vom Verwaltungsakt auf den umfassenderen und komplexeren Ablauf des Verwaltungsverfahrens verschob. *Zweitens* wollte man ausdrücklich darauf hinweisen, dass die öffentliche Verwaltung bei der Tätigkeit zur Wahrung der allgemeinen Interessen heutzutage nicht nur eine rein ausführende, sondern in vielen Fällen eine wesentliche Rolle übernimmt. *Drittens* wollte man die zunehmende Bedeutung hervorheben, die in den Entscheidungsprozessen der Verwaltung neben dem bürokratischen Element jenem der Beteiligung zukommt.

Die beiden Vorlagen der Nigro-Unterkommission wurden anschließend in einem einzigen Gesetzesentwurf vereint, der trotz einiger wesentlicher Änderungen die Grundausrichtung der Vorlagen bewahrte. Nachdem der Staatsrat zu diesem Gesetzesentwurf eine positive Stellungnahme abgegeben hatte, wurde er zuerst in der neunten und später in der zehnten Gesetzgebungsperiode im Parlament eingebracht, bis er schließlich als Gesetz Nr. 241/1990 verabschiedet wurde.

Dieses Gesetz hat mit den oben angeführten Zielen gegenüber der bis dahin geltenden Regelung der Verwaltungstätigkeit eine wichtige Wende gebracht, die als Ausgangspunkt für eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung zu sehen ist. Mit dieser Reform hat sich die öffentliche Verwaltung zum Ziel gesetzt, die Beziehungen zu den Bürgern, die Effizienz und Effektivität ihrer Tätigkeit sowie die Transparenz und Erkennbarkeit ihres Wesens und Handelns zu verbessern. Wichtige Meilensteine in diesem Prozess sind die für die öffentliche Verwaltung relevanten Rechtsvorschriften, die von 1990 bis heute verabschiedet wurden: das gesetzesvertretende Dekret vom 3. Februar 1993, Nr. 29, betreffend das öffentliche Dienstverhältnis, das Gesetz vom 14. Januar 1994, Nr. 20, betreffend die Kontrollen des Rechnungshofes, das Gesetz vom 24. Dezember 1993, Nr. 537, betreffend die Verwaltungsvereinfachung und den Abbau der Rechtsvorschriften, die Gesetze "Bassanini" betreffend den Föderalismus und die Verwaltungsvereinfachung (Gesetz vom 15. März 1997, Nr. 59, und Gesetz vom 15. Mai 1997, Nr. 127), weiters die seit 1999 jedes Jahr verabschiedeten Vereinfachungsgesetze, die Antikorruptions- und Transparenzbestimmungen (Gesetz vom 6. November 2012, Nr. 190, und gesetzesvertretendes Dekret vom 14. Mai 2013, Nr. 33, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret vom 25. Mai 2016, Nr. 197). Hinzukommen die vereinheitlichten Texte wie jene in den Bereichen Ordnung der Gebietskörperschaften (gesetzesvertretendes Dekret vom 18. August 2000, Nr. 267), Verwaltungsunterlagen (DPR vom 28. Dezember 2000, Nr. 445) und öffentliches Dienstverhältnis (gesetzesvertretendes Dekret vom 30. März 2001, Nr. 165, gesetzesvertretendes Dekret vom 27. Oktober 2009, Nr. 150, und in Ausarbeitung die erneuten Änderungen, die vom Gesetz vom 7. August 2015, Nr. 124, vorgesehen sind) sowie die seit 2002 verfassten Kodizes wie der Kodex für digitale Verwaltung (gesetzesvertretendes Dekret vom 7. März 2005, Nr. 82, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret vom 26. August 2016, Nr. 179), die Vergabeordnung (letzte Fassung: gesetzesvertretendes Dekret vom 18. April 2016, Nr. 50) und nicht zuletzt die Verwaltungsprozessordnung (gesetzesvertretendes Dekret vom 2. Juli 2010, Nr. 104).

Mit der Zeit wurde das Gesetz Nr. 241/1990 immer wieder geändert. Die wichtigsten Änderungen wurden eingeführt mit Gesetz vom 11. Februar 2005, Nr. 15, Gesetz vom 14. Mai 2005, Nr. 80, Gesetz vom 18. Juni 2009, Nr. 69, Gesetz vom 30. Juli 2010, Nr. 122, mit dem das Gesetzesdekret vom 31. Mai 2010, Nr. 78, zum Gesetz erhoben wurde, Gesetz vom 11. November 2011, Nr. 180, Gesetz Nr. 119/2012, Gesetz vom 11. November 2014, Nr. 164, mit dem das Gesetzesdekret vom 12. September 2014, Nr. 133, zum Gesetz erhoben wurde, und schließlich Gesetz Nr. 124/2015 sowie mit den entsprechenden Durchführungsdekreten, von denen einige in Ausarbeitung sind, aber noch erlassen werden müssen. Es handelt sich hier um tiefgreifende Änderungen, die zwar die gesamte Materie zum Teil neu regeln, die wesentliche Rolle des Gesetzes Nr. 214/1990 bei der Reform der öffentlichen Verwaltung Italiens jedoch nicht antasten.

### **3. Der Anwendungsbereich des Landesgesetzes Nr. 17/1993**

#### **3.1. Die Verwaltungen, die das Landesgesetz Nr. 17/1993 anwenden**

Der Artikel 1/ter des LG Nr. 17/1993, der durch das LG Nr. 9/2016 eingeführt wurde, präzisiert, dass die gegenständliche Regelung des Verwaltungsverfahrens sei es für die Landesverwaltung selbst sei es für folgende Einrichtungen gilt: Betriebe und Körperschaften, die vom Land abhängig sind oder deren Ordnung in seine eigenen, auch delegierten Befugnisse fällt, Einrichtungen des Bildungssystems des Landes sowie allgemein vom Land gegründete, wie auch immer benannte Einrichtungen des öffentlichen Rechts.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz wird folglich auf sämtliche Organisationseinheiten der Autonomen Provinz Bozen angewandt und zusätzlich auf die Landesmobilitätsagentur, die Agentur für soziale und wirtschaftliche Entwicklung, den Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung, die Agentur für Bevölkerungsschutz, das Land- und Forstwirtschaftliche Versuchszentrum Laimburg, den Betrieb Südtiroler Landesmuseen, das Ladinische Kulturinstitut "Istitut ladin Micurà de Rù", das Arbeitsförderungsinstitut, den Sonderbetrieb Rundfunk- und Fernsehanstalt Südtirol, die Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge, den Sonderbetrieb "IDM Südtirol – Alto Adige", die Agentur für die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften betreffend die Sozialbindung für den geförderten Wohnbau, die Agentur für Energie Südtirol - KlimaHaus, das Institut für den sozialen Wohnbau des Landes Südtirol, den Südtiroler Sanitätsbetrieb, die Landesfachhochschu-

le für Gesundheitsberufe „Claudiana“ sowie die Schulen staatlicher Art und die Schulen des Landes.

Der neue Artikel 1/ter des LG Nr. 17/1993 besagt außerdem in Absatz 2, dass auch private Rechtssubjekte, die für die oben genannten Einrichtungen in irgendeiner Weise Verwaltungstätigkeiten ausführen, die Einhaltung der vom selben Landesgesetz vorgegebenen Kriterien und Grundsätze auf einem Niveau gewährleisten müssen, das nicht niedriger ist als jenes, zu dem die öffentlichen Verwaltungen verpflichtet sind.

Infolge von Artikel 59 Absatz 1 des Regionalgesetzes vom 22. Dezember 2004, Nr. 7, schließlich, muss die vom Land erlassene Verfahrensregelung auch „auf die örtlichen Körperschaften und auf die Rechtssubjekte, die örtliche öffentliche Dienstleistungen direkt oder in Konzession verwalten“, angewandt werden, für die das Land gebietsmäßig zuständig ist.

Die anderen öffentlichen Verwaltungen in Südtirol, d.h. die peripheren Organisationseinheiten der Staatsverwaltung und die Region Trentino/Alto Adige - Südtirol, wenden hingegen eigene Vorschriften an. In Bezug auf das Verwaltungsverfahren und die Zugangsberechtigung befolgen die staatlichen Verwaltungen direkt die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 241/1990, wohingegen die Region Trentino/Alto Adige - Südtirol das Regionalgesetz vom 31. Juli 1993, Nr. 13, anwendet; auch dieses Gesetz enthält Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen.

Diese Vielzahl von primären Rechtsquellen auf einem einzigen Sachgebiet ist zwar einerseits für die Unabhängigkeit von Region, Land und örtlichen Körperschaften erforderlich, bedingt jedoch andererseits häufig Auslegungsprobleme, besonders bei Verfahren, in welche mehrere verschiedene Verwaltungen verwickelt sind. Obwohl das LG Nr. 17/1993 alle Grundsätze des Gesetzes Nr. 241/1990 übernommen hat, regelt es zusätzlich auch Rechtsinstitute, die im Staatsgesetz nicht berücksichtigt (z.B. Aufsichtsbeschwerden und Verträge) oder nur erwähnt sind (z.B. Ersatzerklärungen); andererseits setzt es einige der letzten Änderungen nicht um, die am Gesetz Nr. 241/1990 durch das Gesetz 15/2005 angebracht wurden (z.B. die im Abschnitt IVbis des Gesetzes Nr. 241/1990 enthaltenen Bestimmungen über die Wirksamkeit und Gültigkeit der Verwaltungsmaßnahme — die Provinz Bozen hat in diesem Sachbereich keine Gesetzgebungsbefugnis). Somit weicht also die Landesgesetzgebung in manchem Detail von der staatlichen Regelung ab, trotzdem bleibt sie den Grundsätzen des Gesetzes Nr. 241/1990 treu. Bei

jeder Überschneidung der Anwendung des Landes- und des Staatsgesetzes dienen diese Grundsätze deshalb als Auslegungskriterien.

### **3.2. Die vom Landesgesetz Nr. 17/1993 geregelten Sachbereiche**

Nachdem also geklärt ist, wer das Landesgesetz Nr. 17/1993 anzuwenden hat, gilt es nun, auf den Gegenstand seiner Bestimmungen einzugehen. Diesbezüglich ist anzumerken, dass das LG Nr. 17/1993 mehrere unterschiedliche, wenn auch eng miteinander verbundene Sachbereiche zum Gegenstand hat. Insbesondere regelt das Gesetz Nr. 17/1993 folgende Bereiche: die Verwaltungsmaßnahme, für die das Gesetz Bestimmungen in Bezug auf die Begründung und Zustellung enthält; das Verwaltungsverfahren, für das die allgemeine Regelung festgelegt wird; die Verwaltungsunterlagen, für die das Gesetz Bestimmungen zur Vereinfachung und eine Regelung des Zugangsrechts vorsieht; die Pflicht zur Information und zur Transparenz, wobei das Gesetz hier die Koordinierung mit den Bestimmungen des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 vornimmt, die Verwaltungsbeschwerden, zu denen das Gesetz nähere Bestimmungen zum Verfahrensablauf vorgibt; die Verträge der Landesverwaltung, zu denen das Gesetz Bestimmungen für den Abschluss und für die Vereinfachung der entsprechenden Verfahren enthält; die Vergabe von öffentlichen Gütern in Konzession; die Verwaltungsorgane des Landes, für die das Gesetz die Einsetzung und die Arbeitsweise regelt.

#### **3.2.1. Die Verwaltungsmaßnahme**

Bei der Verwaltungsmaßnahme handelt es sich um einen Verwaltungsakt, auf den die öffentliche Verwaltung zurückgreift, um jene Rechtswirkungen zu erreichen, die im Hinblick auf die Verwirklichung der in ihre Zuständigkeit fallenden öffentlichen Interessen erforderlich sind. Die Verwaltungsmaßnahme wird gemeinhin als Willenserklärung definiert, die von einem handelnden Subjekt der öffentlichen Verwaltung in Ausübung einer Verwaltungsbefugnis ausgeht. Ihr wesentliches Merkmal besteht darin, dass sie einseitig in die Rechtssphäre der Adressaten eingreift und dabei Zwang ausübt. Der Grundsatz der Gesetzlichkeit erfordert es daher, dass sie im Vorhinein vom Gesetz bestimmt wird, sowohl was die Art, als auch, was die Wirkungen angeht. In der Regel ist eine Verwaltungsmaßnahme, die die Rechtssphäre von Privaten einschränkt, gegenüber jedem Adressaten ab Mitteilung an diesen rechtswirksam. Die rechtswirksame Maßnahme ist sofort vollziehbar, es sei denn, das Gesetz oder die Maßnahme selbst sieht

etwas anderes vor. In den gesetzlich vorgesehenen Fällen kann für die Maßnahme auch die Vollstreckbarkeit vorgesehen sein, das heißt, dass die öffentlichen Verwaltungen ermächtigt werden, die Erfüllung der ihnen gegenüber bestehenden Pflichten zwangsweise zu erwirken.

Die Verwaltungsmaßnahme wird am Ende eines Verwaltungsverfahrens getroffen, auf das in der Folge eingegangen wird.

Um Gültigkeit und Wirksamkeit zu haben, muss die Verwaltungsmaßnahme der Norm, die ihr zugrunde liegt, entsprechen und frei von Ungesetzlichkeiten und Gesetzmäßigkeitsmängeln sein. Die Ungültigkeit einer Maßnahme äußert sich in ihrer schwerwiegendsten Form als Nichtigkeit oder als Annullierbarkeit. Eine Verwaltungsmaßnahme ist nichtig, wenn wesentliche Elemente fehlen, wenn absolute Unzuständigkeit vorliegt, wenn sie entgegen oder abweichend von der rechtskräftigen Entscheidung gefasst wurde oder wenn andere, ausdrücklich vom Gesetz vorgesehene Nichtigkeitsgründe vorliegen. Eine Verwaltungsmaßnahme ist annullierbar, wenn sie gesetzwidrig ist oder wenn sie Mängel aufweist, die auf die verschiedensten Fälle von relativer Unzuständigkeit oder von Überschreitung der Machtbefugnisse zurückzuführen sind.

Ursprünglich wurde die Verwaltungsmaßnahme vom Gesetz Nr. 241/1990 nur in Artikel 3 behandelt, und zwar mit Bestimmungen zur Begründung der Maßnahme. Mit dem Gesetz Nr. 15/2005 wurde der Abschnitt *IVbis* in das Gesetz Nr. 241/1990 eingefügt, der ausschließlich der Verwaltungsmaßnahme gewidmet ist. Darin wird eine Reihe von Grundsätzen und Regeln betreffend die Rechtswirksamkeit, die Vollziehbarkeit, die Vollstreckbarkeit, die Ungültigkeit sowie den Widerruf und den Rücktritt der öffentlichen Verwaltung kodifiziert. Da das Land keine Gesetzgebungsbefugnis zur allgemeinen Regelung der Verwaltungsmaßnahme hat, hat es die mit der staatlichen Novelle 2005 eingeführten Änderungen auch nicht in das LG Nr. 17/1993 übernommen. Im Übrigen enthalten diese Änderungen keine Neuerungen gegenüber den früheren Erkenntnissen der einschlägigen Rechtsdoktrin und Rechtsprechung. Das Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren beschränkt sich also weiterhin darauf, die Verwaltungsmaßnahme nur in Bezug auf die Regeln zur Begründung der Verwaltungsakte sowie zu deren Zustellung und Mitteilung spezifisch zu behandeln; auf diese wird hier später eingegangen.

### **3.2.2. Das Verwaltungsverfahren**

Wie bereits erwähnt, ist das *Verwaltungsverfahren* der Hauptgegenstand des LG Nr. 17/1993, besser gesagt der Schwerpunkt, auf dem dessen normatives Konzept aufbaut.

Der Begriff Verwaltungsverfahren ist unter zwei Gesichtspunkten von Bedeutung, und zwar in struktureller Hinsicht (den Aufbau betreffend) und in funktioneller Hinsicht (die Funktion betreffend). Vom strukturellen Gesichtspunkt aus stellt sich das Verwaltungsverfahren als eine Abfolge von Akten und Handlungen dar, die von einem oder mehreren handelnden Subjekten getätigt werden, die auf die Schaffung einer einzigen Rechtswirkung abzielen und in der Regel in einen Verwaltungsakt oder in eine Verwaltungsmaßnahme münden. Diese Abfolge von Akten wird traditionsgemäß in verschiedene Phasen gegliedert. Diese sind die *Vorbereitungsphase*, die das Stadium der Initiative und der Sachverhaltsermittlung umfasst, die *konstituierende Phase* oder *Entschlussphase*, und die mögliche *Phase der Ergänzung der Wirksamkeit*, in welcher der Akt, soweit dies nicht schon in der vorhergehenden Phase geschehen ist, die Fähigkeit erwirbt, die ihm eigenen Rechtswirkungen zu entfalten.

Dieser Definition des Verfahrensbegriffes zufolge umfasst der objektive Anwendungsbereich des LG Nr. 17/1993 verschiedene Stadien der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit, die sich zwischen der Einleitung des Verfahrens (Initiative), die von Amts wegen, auf Antrag einer Partei oder einer anderen Verwaltung erfolgen kann, und dem Erlangen der Wirksamkeit der Verwaltungsmaßnahme ergeben. Das heißt, dass die verschiedenen mit dem LG Nr. 17/1993 eingeführten Bestimmungen, wie etwa jene über die Dauer des Verfahrens oder den Verfahrensverantwortlichen, von denen noch die Rede sein wird, auf das Verfahren in der Gesamtheit seiner Phasen bezogen werden müssen.

Dieser Hinweis bereitet in den Fällen, in denen sich das Verfahren zur Gänze innerhalb der Landesverwaltung abwickelt – was meistens der Fall ist – keine Schwierigkeiten. In diesem Fall kann das Verfahren nämlich eine einzige Organisationseinheit, mehrere Organisationseinheiten einer einzigen Abteilung der Landesverwaltung oder mehrere Landesabteilungen betreffen, auf jeden Fall aber ergibt sich ein organischer Ablauf sei es in Hinsicht auf den Fristbeginn sei es in Hinsicht auf die Übertragung der Verantwortung, die jener Organisationseinheit oder Abteilung zugewiesen wird, welche am intensivsten mit dem Verfahren befasst ist oder jedenfalls die abschließende Maßnahme ausarbeitet (Art. 10 Absätze 2 und 3).

Probleme können sich allerdings in jenen Fällen ergeben, in denen auch andere Verwaltungen (z.B. Region, Gemeinden, Ministerien) in ein das Land betreffendes Verfahren verwickelt sind. Auch in diesem Fall bestünde die optimale Lösung sicherlich darin, vom Verwaltungsverfahren in seinem gesamten Ablauf auszugehen. Da die einheitliche Abwicklung eines

mehrere Verwaltungen betreffenden Verfahrens jedoch problematisch sein kann, muss sich das Land wenigstens bei der Regelung seiner eigenen Tätigkeit auf alle in seine Zuständigkeit fallenden Phasen beziehen, die somit immer als Einheit zu sehen sind.

Wie bereits angedeutet, hat der Begriff Verwaltungsverfahren auch eine funktionale Bedeutung. So bietet das Verfahren den idealen rechtlichen Rahmen für die Einbringung, die Gegenüberstellung, den Vergleich, die Abwägung und den Ausgleich der verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen, die in eine Angelegenheit von allgemeinem Interesse und somit in die diesbezügliche Verwaltungstätigkeit verwickelt sind. In diesem Sinne ist das Verwaltungsverfahren nicht mehr als bloße Abfolge von Phasen und Akten zu betrachten. Seine einheitliche Natur muss auch im Gesamtzusammenhang gesucht werden, der sich aus der Art, der Zahl und der Qualität der in die Ermittlung verwickelten Interessen ergibt.

Auch diese Begriffsbestimmung des Verfahrens findet im LG Nr. 17/1993 ihre Bestätigung, insbesondere im Abschnitt III über die Beteiligung, auf die hier später näher eingegangen wird. Darin wird nicht nur die Verwaltung als Träger öffentlicher Interessen behandelt, sondern auch alle Inhaber anderer öffentlicher oder privater Interessen, die in das Verwaltungsverfahren einbezogen werden müssen.

### **3.2.3. Die Verwaltungsunterlagen**

Ein weiteres Thema des LG Nr. 17/1993 sind die *Verwaltungsunterlagen*, auf die das Gesetz Bezug nimmt, indem es das Recht auf Zugang zu denselben zuerkennt und die entsprechenden Modalitäten festlegt. Worum es sich bei den Verwaltungsunterlagen handelt, ist recht einfach zu erklären, da das LG Nr. 17/1993 in Art. 24 Absatz 2 selbst die Definition dazu gibt: „Als 'Verwaltungsunterlage' gilt jede graphische, photographische, magnetische oder nach einem anderen technischen Verfahren hergestellte Wiedergabe des Inhalts von Akten, auch von internen oder solchen, die sich nicht auf ein spezifisches Verfahren beziehen, die sich im Besitz einer öffentlichen Verwaltung bzw. aller öffentlichen und privaten Rechtsträger befinden, beschränkt auf ihre vom staatlichen oder EU-Recht geregelte Tätigkeit von öffentlichem Interesse, und Tätigkeiten von öffentlichem Interesse betreffen, unabhängig davon, ob ihre substantielle Regelung öffentlicher oder privater Natur ist.“ Gemäß Absatz 4 desselben Artikels sind unter „öffentliche Verwaltung“ im Einzelnen die Organisationseinheiten des Landes und der anderen Körperschaften zu verstehen, die gemäß Artikel 1/ter Absatz 1 desselben Landesgesetzes zu dessen Anwen-



dung verpflichtet sind, während unter die anderen Rechtsträger sicher, beschränkt auf ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse, die Inhaber von Konzessionen für öffentliche Dienste des Landes, die Gesellschaften, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, die In-House-Gesellschaften des Landes sowie alle Rechtssubjekte laut Artikel 1/ter Absatz 2 des genannten Landesgesetzes fallen.

Dieser Definition – sie entspricht weitgehend jener laut Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 241/1990, geändert durch das Gesetz Nr. 15/2005– können wir sechs Aussagen entnehmen:

Die erste betrifft die Tatsache, dass Verwaltungsunterlagen nicht in dem Akt besteht, der von der öffentlichen Verwaltung erstellt oder verwendet wird, sondern in der Darstellung des Inhalts dieses Aktes. In diesem Sinne unterstreicht der Gesetzgeber den Unterschied zwischen dem Akt, also der Gegebenheit, mit der das Gesetz bestimmte Rechtswirkungen verbindet, und den Verwaltungsunterlagen als geeignetem Mittel, diese Gegebenheit darzustellen, um deren Kenntnis dauerhaft zu gewährleisten und die Nutzung durch verschiedene Rechtssubjekte zu ermöglichen.

Die zweite Aussage betrifft die Tatsache, dass mit dem Begriff Verwaltungsunterlagen nicht nur das klassische „Stück Papier“ bezeichnet wird, das von der öffentlichen Verwaltung ausgestellt wird, sondern dass man darunter auch alle nicht in Papierform und alle „immateriell“ vorliegenden Dokumente, z.B. elektronische Dokumente, versteht. Zur ersten Kategorie gehören jene Verwaltungsunterlagen, die mit DV-Geräten erstellt werden und sich dadurch kennzeichnen, dass sie juristisch relevante Handlungen, Fakten oder Daten mit elektronischen Mitteln darstellen (Art. 1 Abs. 1 Buchst. b) des DPR Nr. 445/2000, Art. 20 und 21 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005), während unter die Kategorie „elektronisches Dokument“ „jeder in elektronischer Form, insbesondere als Text-, Ton-, Bild- oder audiovisuelle Aufzeichnung gespeicherte Inhalt“ gilt (Art. 3 Ziffer 35 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vom 23. Juli 2014). Es ist vorgesehen, dass die öffentlichen Verwaltungen in Zukunft grundsätzlich alle Originale ihrer Dokumente als elektronische Dokumente verfassen und nur mehr dann Dokumente in Papierform – als analoge Kopie des elektronischen Originals – ausfertigen, wenn private Rechtssubjekte, zu denen die Verwaltung in irgendeiner Beziehung steht, entscheiden, keine digitale Zustelladresse („digitales Domizil“) anzugeben (Art. 3 des GVD Nr. 82/2005; Art. 8 Absatz 3 des LG Nr. 17/1993). Bedingung für die Verwendung elektronischer Dokumente durch die Verwaltung ist, dass diese Dokumente jene Sicherheit und Dauerhaftigkeit gewährleisten können, die Dokumenten in Papierform traditionell eigen ist. Diese Voraussetzungen werden vor

allem durch das System der elektronischen Signatur und die Systeme der elektronischen Dokumentenverwaltung (computergestütztes Protokoll, E-Mail mit elektronischer Signatur, Sicherungsmaßnahmen für elektronische Archive, spezielle Verfahren zur Datensicherung) gewährleistet. Die Verwendung dieser neuen Dokumentenart bedingt auch eine radikale Umstellung, was die Erstellung, Weiterleitung und Aufbewahrung der Verwaltungsunterlagen betrifft. Dazu wurden bereits nähere Vorschriften erlassen, die nun von den öffentlichen Verwaltungen effektiv umgesetzt werden müssen (DPR Nr. 445/2000, DPR vom 11. Februar 2005, Nr. 68, gesetzvertretendes Dekret Nr. 82/2005, Dekret des Landeshauptmanns vom 19. Juni 2015, Nr. 17, Rundschreiben des Generaldirektors der Landesverwaltung vom 24. September 2015, Nr. 14).

Die dritte Aussage der gesetzlich festgelegten Definition von Verwaltungsunterlagen ist, dass nicht nur die Wiedergabe des Inhalts der abschließenden Akte der Verwaltungsverfahren, sondern auch die Wiedergabe des Inhalts der Akte im Verlauf des Verfahrens, auch wenn sie nur verwaltungsintern von Bedeutung sind, als Verwaltungsunterlagen anzusehen ist, vorausgesetzt, dass diese Akte eine genau definierte eigenständige Form aufweisen, auf die als materiellem Informationsträger im Besitze der Verwaltung Bezug genommen werden kann und die nicht erst der ad-hoc-Erstellung weiterer Träger bedarf, um den Umlauf der betreffenden Informationen zu ermöglichen.

Die vierte Aussage betrifft die Tatsache, dass nicht nur jene Dokumente als Verwaltungsunterlagen zu betrachten sind, die die Verwaltung selbst erstellt hat, sondern auch solche, die von anderen (auch privaten) Subjekten erstellt wurden, aber für die Abwicklung der Verwaltungstätigkeit relevant sind.

Die fünfte Aussage hingegen besagt, dass unter Verwaltungsunterlagen nicht nur jene im Besitz einer öffentlichen Verwaltung oder jedenfalls einer Person des öffentlichen Rechts zu verstehen sind, sondern auch jene, die Personen des Privatrechts innehaben, welche vom italienischen oder EU-Recht geregelte Tätigkeiten im öffentlichen Interesse ausführen, jedoch beschränkt auf die mit der Tätigkeit zusammenhängenden Unterlagen.

Die sechste Aussage schließlich betrifft den Umstand, dass man von Verwaltungsunterlagen nicht nur bei der Darstellung von Verwaltungsakten, sondern auch bei der Wiedergabe des Inhalts von privatrechtlichen Akten der Verwaltung spricht. Diese Präzisierung wurde, wie auch die vorherige, mit dem Landesgesetz Nr. 6/2007 in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt und nun mit der derzeit geltenden Fassung des LG Nr. 9/2016 bestätigt, war jedoch in der

Rechtssprechung bereits vorher konsolidiert (in diesem Sinne siehe z.B. Staatsrat, Abt. IV, vom 4. Februar 1997, Nr. 82; Staatsrat Abt. IV, vom 15. Jänner 1998, Nr. 14; Staatsrat, Vollsitzung vom 22. April 1999, Nr. 4; regionales Verwaltungsgericht Latium, Abt. II-ter, vom 13. Oktober 1999, Nr. 1904, Staatsrat, Abt. V, vom 6. Dezember 1999, Nr. 2046; Staatsrat, Abt. IV, vom 30. März 2000, Nr. 1821; Staatsrat, Abt. V, vom 8. Juni 2000, Nr. 3253; Staatsrat, Abt. V, vom 11. März 2002, Nr. 1443; Staatsrat, Abt. V, vom 9. Juni 2003, Nr. 3249).

Zu den Verwaltungsunterlagen gehören auch die Verwaltungsbescheinigungen, die heute aber nur mehr unter Privatpersonen verwendet werden können. Den öffentlichen Verwaltungen müssen sie nämlich nicht mehr vorgelegt werden (Art. 40 Abs. 01 des DPR Nr. 445/2000, geändert durch das Gesetz vom 12. November 2011, Nr. 183), da diese die von ihnen bescheinigten Daten auf andere Art und Weise, z.B. durch Ersatzerklärungen oder durch Überprüfung von Amts wegen, einholen müssen (Art. 46 und 47 des DPR Nr. 445/2000, Art. 5 des LG 17/1993). Weiters zählen zu den Verwaltungsunterlagen auch die in den verschiedenen Bereichen von der Landesverwaltung in ihren Beziehungen zu den Bürgern verwendeten Formulare und Vordrucke, für die Art. 1 Absatz 1/ter des LG Nr. 17/1993 eine verständliche Sprache und Art. 11 des LG Nr. 1/98 allgemein eine einfache und klare Abfassung vorsieht und für die Zukunft eine zahlenmäßige Beschränkung vorschreibt.

#### **3.2.4. Die Aufsichtsbeschwerden**

Von den Themen des LG Nr. 17/1993 ist noch die *Aufsichtsbeschwerde* zu erwähnen, die von Art. 9 geregelt wird.

Diesbezüglich ist zu bemerken, dass die Rechtsordnung den Bürgern die Möglichkeit einräumt, sich vor den Folgen von ungültigen Verwaltungsmaßnahmen zu schützen, und zwar auf dem Rechtswege entweder mittels Klage vor dem ordentlichen Gericht oder Rekurs an das Verwaltungsgericht, oder aber im Verwaltungswege mittels Verwaltungsbeschwerde, wozu auch die Aufsichtsbeschwerde zählt.

Die Verwaltungsbeschwerden sind Eingaben, die die Träger eines Interesses innerhalb einer Ausschlussfrist gegen eine nicht endgültige Verwaltungsmaßnahme an das zuständige Organ richten können. Dabei kann die Verletzung eines Rechtes oder Interesses dargelegt und eine Überprüfung und Aufhebung der Maßnahme aus Gesetzmäßigkeitsgründen oder meritorischen Gründen beantragt werden. Das Organ, an das die Beschwerde gerichtet ist, muss darüber befin-

den, ob die Eingabe begründet ist, und eine schriftliche und begründete Maßnahme („Bescheid“) erlassen.

Es gibt drei Arten von Verwaltungsbeschwerden: erstens den *Widerspruch*, den der Träger eines Interesses an dasselbe Organ richten kann, das die Maßnahme erlassen hat; zweitens die *Aufsichtsbeschwerde*, die der Träger eines Interesses an das Organ richtet, das jenem, welches die Maßnahme erlassen hat, hierarchisch übergeordnet ist, oder, wenn ein solches nicht vorhanden ist, da das Organ, das die Maßnahme erlassen hat, ein Kollegialorgan ist oder an der Spitze der Hierarchie steht, an ein Organ, das vom Gesetz eindeutig bestimmt ist; drittens den *außerordentlichen Rekurs an den Präsidenten der Republik*, der jedoch im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 des DPR vom 6. April 1984, Nr. 426, nicht für die Sachbereiche zulässig ist, die in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Bozen fallen.

Die allgemeine Regelung der Verwaltungsbeschwerden ist im DPR vom 24. November 1971, Nr. 1199, enthalten. Die Aufsichtsbeschwerden gegen Verwaltungsakte des Landeshauptmanns, der Landesräte und der Direktoren der Organisationseinheiten des Landes oder ihrer bevollmächtigten Vertreter sind hingegen unmittelbar durch Art. 9 des LG Nr. 17/1993 geregelt.

Beschwerden können aus Rechtsgründen oder aus Sachgründen eingelegt werden. Über die Beschwerde hat in einziger Instanz die Landesregierung zu befinden (Absatz 1). Gegen die Verwaltungsakte der Kollegialorgane des Landes kann jeder Träger eines Interesses in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und Formen sowie in dem ebenfalls gesetzlich vorgesehenen Rahmen Beschwerde einlegen (Absatz 2). Die Frist für die Einbringung der Beschwerde beträgt 45 Tage ab dem Tag der Mitteilung oder Zustellung des anzufechtenden Aktes oder ab dem Zeitpunkt, an dem der Betroffene volle Kenntnis des Aktes erlangt hat (Absatz 4). Die Belehrung über die oben genannte Frist sowie über das Organ, bei dem die Beschwerde einzubringen ist, muss immer mit der Mitteilung jener Akte erfolgen, gegen die Beschwerde zulässig ist (Absatz 3).

Die Beschwerde muss bei dem in der Mitteilung angegebenen Organ oder bei dem Organ, das die Maßnahme erlassen hat, direkt oder durch Zustellung mit eingeschriebenem Brief mit Rückschein oder mit zertifizierter elektronischer Post eingebracht werden. Beschwerden, die innerhalb der vorgeschriebenen Frist bei einem Organ, das zwar nicht zuständig ist, aber doch zum Land oder zu Betrieben oder Anstalten des Landes gehört, eingebracht werden, dürfen nicht als unzulässig erklärt werden, sondern müssen von Amts wegen an das zuständige Organ wei-

tergeleitet werden (Absatz 6). Was die Einhaltung der Frist betrifft, ist das Datum des Postaufgabestempels ausschlaggebend, wenn die Beschwerde per Post übermittelt wird, oder das Datum der Bestätigung des Empfangs der Nachricht, wenn die Beschwerde mit zertifizierter elektronischer Post übermittelt wird (Absatz 5).

Die Beschwerde muss immer entweder seitens des Beschwerdeführers oder seitens des Direktors der zuständigen Organisationseinheit des Landes den anderen unmittelbar Betroffenen, die anhand des angefochtenen Aktes ermittelt werden können, mitgeteilt werden (Absatz 8). Das entscheidende Organ kann von Amts wegen oder auf Antrag des Beschwerdeführers die Vollziehung des angefochtenen Aktes aussetzen (Absatz 7). Dasselbe Organ oder der für die Sachverhaltsermittlung Verantwortliche kann für die Entscheidung geeignete Ermittlungen verfügen (Absatz 10).

Durch die Entscheidung, die stets zu begründen ist, kann je nach Fall die Unzulässigkeit, die Unverfolgbarkeit oder die Zurückweisung der Beschwerde erklärt werden oder es kann ihr stattgegeben und der angefochtene Akt aufgehoben oder abgeändert werden (Absätze 11 und 12). Die Entscheidung muss der Stelle, die den angefochtenen Akt ausgestellt hat, dem Beschwerdeführer sowie allen anderen Betroffenen, die über die Beschwerde unterrichtet wurden, in der von Art. 8 vorgesehenen Form mitgeteilt werden (Absatz 12). Das zuständige Organ ist verpflichtet, mit begründeter Maßnahme innerhalb von 120 Tagen ab Einbringung der Beschwerde über diese zu entscheiden. Falls diese Frist ergebnislos verstreicht, kann der Beschwerdeführer Rekurs beim regionalen Verwaltungsgericht einlegen, um prüfen zu lassen, ob das Stillschweigen auf Untätigkeit zurückzuführen ist (Art. 31 GVD Nr. 104/2010), unbeschadet seines Rechts, den eventuell durch die verspätete Behandlung der Beschwerde entstandenen Schaden geltend zu machen.

Die Verwaltung verliert jedoch nicht die Befugnis, auch nach Fristablauf anders zu entscheiden. Gegen die Ablehnung der Beschwerde kann mit Antrag auf Annullierung Rekurs beim Verwaltungsgericht eingereicht werden.

### **3.2.5. Die Verträge der öffentlichen Verwaltung**

Unter den vom LG Nr. 17/1993 geregelten Sachbereichen ist auch jener der Verträge der öffentlichen Verwaltung zu erwähnen, die Gegenstand der Bestimmungen des Art. 6 sind, der nachträglich durch Art. 10, Abs. 2 des LG Nr. 1/98 und durch Art. 23 des LG vom 14. August

2001, Nr. 9, abgeändert, dann durch Art. 15 des LG Nr. 12/2003 ersetzt und schließlich wieder durch das LG Nr. 1/2009, das LG Nr. 1/2011, das LG vom 21. Dezember 2011, Nr. 15, das LG vom 26. September 2014, Nr. 8, sowie zuletzt durch das LG vom 17. Dezember 2015, Nr. 16, das LG vom 23. Dezember 2015, Nr. 18, und das LG vom 12. Juli 2016, Nr. 15, geändert wurde. Mit diesen Landesgesetzen wurde die Vertragstätigkeit der Autonomen Provinz Bozen allgemein neu geregelt und es wurden dabei verschiedene Bestimmungen aufgehoben, die mit dem LG 17/1993 für diesen Sachbereich eingeführt worden waren. Letzteres enthält aber immer noch einige Bestimmungen, mit denen die Abwicklung der Vertragstätigkeit der öffentlichen Verwaltung gegenüber der bisher üblichen Vorgangsweise vereinfacht wurde. Näheres dazu später im Abschnitt über die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit.

An dieser Stelle sei kurz an die allgemeinen Grundsätze erinnert, die für öffentliche Verträge gelten. Allerdings enthält das LG Nr. 17/1993 in mancher Hinsicht eine Sonderregelung, die teilweise vom allgemeinen Modell abweicht.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Verwaltung für die Verwirklichung der Interessen, mit deren Schutz sie betraut ist, über die allgemeine Rechtsfähigkeit verfügt. Es steht ihr also nicht nur eine Rechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Natur zu, aufgrund welcher sie Maßnahmen erlassen darf, sondern auch eine solche privatrechtlicher Natur, aufgrund welcher sie die Möglichkeit hat, privatrechtliche Verträge abzuschließen (nicht zu verwechseln mit den Verfahrensvereinbarungen, wovon später noch die Rede sein wird).

Der *Vertrag* ist ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, mit dem die Verwaltung eine Vereinbarung mit einer anderen Partei trifft, um ein vermögensrelevantes Rechtsverhältnis zu begründen und zu regeln. Die Verwaltung kann sowohl *aktive* als auch, was häufiger der Fall ist, *passive Verträge* abschließen. Bei ersteren erhält die Verwaltung Geldbeträge aufgrund der Veräußerung von Gütern oder der Erbringung anderer Leistungen. Bei letzteren nimmt die Verwaltung Leistungen Dritter (Lieferungen, Dienstleistungen, Bauleistungen usw.) gegen Bezahlung von Geldbeträgen in Anspruch.

Auch beim Abschluss von Verträgen hat die Verwaltung das allgemeine Interesse zu wahren. In diesem Sinne ist ihre Rechtstätigkeit zweckgebunden und auf die Wahrnehmung öffentlicher Interessen ausgerichtet. Aus der gemeinrechtlichen Rechtsfähigkeit der Verwaltung kann folglich abgeleitet werden, dass sich die Verwaltung mit ihren Verträgen niemals so frei bewegen könnte wie eine Privatperson und dass die Bildung des Willens, Verträge abzuschließen,

nicht frei ist, wie dies bei Privaten der Fall ist, sondern genau vorgegebenen Verfahrensmustern entspricht, die vom öffentlichen Recht geregelt sind und als Verfahren mit Öffentlichkeitscharakter bezeichnet werden. Besagte Verfahren gehen dem Abschluss der Verträge immer voraus. Sie dienen dazu, die Gründe zu verdeutlichen, aus denen die Verwaltung das Geschäft anstrebt, und ermöglichen die Kontrolle und Überprüfung derselben. Bei ihrer Vertragstätigkeit muss sich die Verwaltung immer an die allgemeinen Vertragsbedingungen halten, die sie selbst mittels der allgemeinen oder besonderen Leistungshefte (=Leistungsverzeichnisse) setzt.

Die wichtigsten Phasen des Verfahrens mit Öffentlichkeitscharakter sind Folgende: Zuerst bedarf es des Beschlusses, den Vertrag abzuschließen, mit dem das Vertragsprojekt, die vorgesehene Ausgabe und das Verfahren für die Auswahl des Vertragspartners festgelegt werden. Nach allgemeiner Auffassung muss der Beschluss, einen Vertrag abzuschließen, nicht notwendigerweise im Vorhinein mit einem formellen Akt bekannt gegeben werden. Mit Ausnahme besonderer Fälle, die in der Regel bei Vorliegen eines hohen Vertragswertes gegeben sind, wird obiger Beschluss nicht eigens, sondern zusammen mit jenem Akt, mit dem die Ausschreibung erfolgt, bekannt gegeben.

Die Veröffentlichung der Ausschreibungsbekanntmachung stellt dann die zweite wichtige Phase des Verfahrens mit Öffentlichkeitscharakter dar. Nähere Bestimmungen zu dieser Bekanntmachungsveröffentlichung wurden nun mit dem LG Nr. 16/2015 festgelegt.

Die dritte Phase des Verfahrens mit Öffentlichkeitscharakter ist jene der Auswahl des Vertragspartners. Diese erfolgt in der Regel in einem Ausschreibungsverfahren, das offen oder nichtoffen sein kann. Unter diesen Verfahren sind vor allem die öffentliche Ausschreibung, an der diejenigen teilnehmen dürfen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, und die beschränkte Ausschreibung zu nennen, an der hingegen nur diejenigen teilnehmen dürfen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen und ausdrücklich von der Verwaltung eingeladen worden sind. Es kann aber auch vorkommen, dass die Auswahl des Vertragspartners mit Verhandlungsverfahren, mit oder ohne vorherige Veröffentlichung, oder mit anderen „fortschrittlichen und auf Vereinbarungen basierenden“ Arten des Zuschlags wie dem wettbewerblichen Dialog oder der Innovationspartnerschaft erfolgt, die beruhend auf EU-Vorschriften nun auch in der neuen Vergabeordnung (GVD vom 18. April 2016, Nr. 50) geregelt sind.

In der vierten Phase des Verfahrens erfolgt der Zuschlag an jenes Subjekt, das in der Phase der Auswahl des Vertragspartners das beste Angebot vorgelegt hat. Diese Phase findet in einer

regelrechten Abfassung eines Vertrages ihren Höhepunkt. Für die öffentlichen Verträge ist die Schriftform vorgesehen; anderenfalls ist der Vertrag nichtig. Die Abfassung des Vertrages kann auf drei Arten erfolgen:

- a) in öffentlicher Form als notarieller Akt;
- b) in öffentlich-rechtlicher Form, wobei der Vertrag von einem Beamten aufgenommen wird, der von der öffentlichen Verwaltung zum Urkundsbeamten bestellt worden ist und den Akt gemäß den Bestimmungen des Notariatsgesetzes – insofern diese anwendbar sind – beurkundet;
- c) in privater Form, wobei der Vertrag entweder in Form einer Privaturkunde zustande kommt, die vom Vertreter der Verwaltung und dem privaten Vertragspartner gemeinsam abgefasst wird, oder einfacher, beispielsweise durch Briefwechsel; diese Form ist im LG Nr. 17/1993 (Art. 6 Abs. 4, mit den Ausnahmen laut Art. 6 Abs. 10) und im LG Nr. 16/2015 (Art. 37) als Normalfall vorgesehen.

In einigen Fällen folgt auf die Phase des Zuschlages und der Abfassung des Vertrages die Phase der Vertragsgenehmigung. In der Rechtslehre sind Diskussionen darüber im Gange, ob die Genehmigung des Vertrags eine ergänzende Funktion der Willensäußerung der Verwaltung ist oder eher eine Kontrollfunktion hat, wobei allgemein eher die zweite These vertreten wird. Diese Frage stellt sich für die Provinz Bozen allerdings nicht, da Art. 6 Absatz 4 des LG Nr. 17/1993 vorsieht, dass die Verträge unmittelbar bei Abschluss vollstreckbar sind (Näheres dazu im Abschnitt 9.2.).

Eine letzte Bemerkung betrifft die Ausführung des Vertrages, für die im Allgemeinen die zivilrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen. Im Falle von Verträgen, die den Vertragspartner zu einer fortdauernden oder regelmäßig zu erbringenden Leistung verpflichten, behält die Verwaltung öffentlich-rechtliche Befugnisse bei, aufgrund welcher sie in einigen Fällen einseitig auf das Vertragsverhältnis einwirken kann.

Heute werden für die Vergabe öffentlicher Aufträge immer öfter elektronische Verfahren angewandt, die den Erwerb von Lieferungen, Dienstleistungen und Bauarbeiten von Seiten der öffentlichen Verwaltungen durch die Online-Beschaffung flexibler, dynamischer und wettbewerbsbestimmter gestalten. Auf Staatsebene ist dieser Sachbereich jetzt in Umsetzung des Unionsrechts mit der neuen Vergabeordnung (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 50/2016) geregelt, die in vielen Artikeln (54 ff.) auf die dynamischen Beschaffungssysteme eingeht, das heißt auf voll-



elektronische Verfahren für Beschaffungen und für den Abschluss öffentlicher Verträge, sowie auf andere Online-Beschaffungsformen, wie die elektronische Auktion. Auch auf Landesebene waren in den Artikeln 6/bis, 6/ter und 6/quater des LG 17/1993 (eingefügt durch das LG Nr. 4/2008 und dann ersetzt durch das LG Nr. 1/2009) Bestimmungen zur Online-Beschaffung vorgesehen, sie wurden aber durch Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe b) des LG Nr. 16/2015 aufgehoben, weshalb nun für die Provinz Bozen direkt die staatliche Vergabeordnung angewandt werden muss. Zweck dieser Bestimmungen ist vor allem, die öffentliche Verwaltung einfacher und effizienter zu gestalten, aber auch die Grundsätze der Transparenz, des freien Wettbewerbs und der Öffnung der Märkte und schließlich den Grundsatz der Eindämmung der öffentlichen Ausgaben zu verwirklichen, wie dies allgemein vom Unionsrecht und von der staatlichen und der Landesgesetzgebung vorgesehen ist. Oberstes Ziel ist es, durch Datenverarbeitungsverfahren und andere elektronische Mittel ein Beschaffungssystem einzuführen, mit dem Güter, Bauarbeiten und Dienstleistungen erworben werden; zu diesem Zweck wird auf die elektronische Vergabe zurückgegriffen und ein elektronischer Markt eingeführt.

### **3.2.6. Die Vergabe öffentlicher Güter in Konzession**

Zu den vom LG Nr. 17/1993 geregelten Sachbereichen ist kürzlich auch die Vergabe öffentlicher Güter in Konzession hinzugekommen, und zwar wurde ein neuer Artikel 5/bis mit Artikel 1 des LG vom 19. Juli 2011, Nr. 9, eingefügt und dann mit Artikel 1 des LG vom 18. Oktober 2016, Nr. 21, geändert.

Es sei daran erinnert, dass allgemein die Konzession der Verwaltungsakt ist, mit dem die öffentliche Verwaltung dem Konzessionär die Nutzung von Ressourcen oder die Ausübung von Tätigkeiten erlaubt, die als solche grundsätzlich der öffentlichen Hand vorbehalten sind und somit Privaten nicht zur Verfügung stehen. In der Regel wird eine Konzession mit einem Konzessionsvertrag vergeben, der aus einem einseitigen Konzessionsakt und einer Zusatzvereinbarung zum Konzessionsinhalt besteht; diese Vereinbarung ist privatrechtlicher Natur und wird zum dem Zweck abgeschlossen, die gegenseitigen Rechte und Pflichten sei es der konzessionsgebenden Körperschaft sei es des privaten Konzessionsnehmers festzulegen. Die wichtigsten Konzessionsarten sind Konzessionen für öffentliche Dienste, öffentliche Baukonzessionen und eben Konzessionen für öffentliche Güter.

Die Vergabe öffentlicher Güter in Konzession ist eine der Möglichkeiten, aus diesen Gütern Nutzen für die Allgemeinheit zu ziehen, was der eigentlichen Bestimmung der Domänengüter und der unverfügbaren Güter entspricht, in Alternative zur ausschließlichen Nutzung durch die Verwaltung und zur allgemeinen Nutzung durch einen beliebigen öffentlichen oder privaten Rechtsträger. Bei der Vergabe in Konzession behält sich die Verwaltung, welche die Konzession vergibt, eine Reihe von Vorrechten vor, um die gezielte Nutzung des Gutes durch die Rechtsträger, denen es vergeben wird, so zu regeln, dass sie mit dem öffentlichen Interesse in Einklang steht. Der private Rechtsträger kann seinerseits durch die Konzession Ressourcen nutzen, die für ihn sonst unerreichbar wären, und wird in die Lage versetzt, von Gütern Gebrauch zu machen, die anderen Privaten nicht zur Verfügung stehen. Dritten gegenüber kann der Konzessionsnehmer nämlich das Recht auf Ausschluss von der Nutzung des Gutes geltend machen, das sowohl mit den Mitteln und Rechtshandlungen des allgemeinen Rechts als auch mit der Befugnis zur Selbstvollstreckung geschützt werden kann.

Aus diesem Grund erweist sich die Konzession als geeignetes Mittel, um unter den verschiedenen privaten Rechtsträgern auszuwählen, die die Möglichkeit der Nutzung des Gutes in Anspruch nehmen wollen, vor allem dann, wenn dieses Gut wirtschaftlich genutzt werden kann oder sogar zur Ausübung bestimmter Wirtschaftstätigkeiten unabkömmlich ist. Es ist deshalb wichtig, dass die Verwaltung bei der Vergabe der Konzession auf Unparteilichkeit, gute Verwaltung, Transparenz und, falls Wirtschaftstätigkeiten betroffen sind, auch auf den Schutz des Wettbewerbs achtet.

Um den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der Transparenz gerecht zu werden, ist eine der wichtigsten Aufgaben für die Verwaltung die genaue Feststellung der Identität der Rechtsträger, die durch die Auswirkungen der Konzession begünstigt werden. Aus diesem Grund sieht Artikel 5/bis des LG Nr. 17/1993 vor, dass Konzessionen an Treuhandgesellschaften nur dann vergeben werden können, wenn diese Gesellschaften die Identität der Treugeber offenlegen und sich verpflichten, für die gesamte Dauer der Konzession auch die Identität aller zukünftigen Treugeber (Absatz 1) offenzulegen. Dieselbe Bedingung gilt auch für alle anderen Rechtsträger in Gesellschaftsform, wenn Treuhandgesellschaften an deren Kapital beteiligt sind oder Kontrollbeteiligungen an anderen Gesellschaften halten, die an ihrem Kapital beteiligt sind (Absatz 2). Diese Bestimmung gilt nicht nur für Konzessionen, die in Zukunft erlassen werden, sondern auch für solche, die die Provinz Bozen bereits vergeben hat. Was diese betrifft, wurden die Kon-

zessionäre, an denen direkt oder indirekt Treuhandgesellschaften beteiligt sind oder die selbst Treuhandgesellschaften sind, verpflichtet, die Identität der Treugeber innerhalb von 30 Tagen ab Inkrafttreten der Änderung des LG Nr. 17/1993 offenzulegen; sollten sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, wird die Konzession widerrufen.

### **3.2.7. Die Kollegialorgane des Landes**

Allgemein werden als Organe der Verwaltung jene Funktionsträger bezeichnet, durch die der mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungsapparat, der der Funktionsträger angehört, mit anderen Rechtssubjekten in Verbindung treten kann. Damit sie handlungsfähig sind, bedürfen diese Organe des Einsatzes von natürlichen Personen, deren konkrete Tätigkeit und Willensäußerung bei der Bezugsverwaltung angefochten werden kann. Die natürlichen Personen, die Funktionsträger sind, werden als Organwalter bezeichnet: besteht das Organ nur aus einem Organwalter, so spricht man von monokratischem Organ, besteht es aus mehr als einem Organwalter, spricht man von Kollegialorgan.

Bei monokratischen Organen sind die Organisation und die Willensbildung recht einfach, da sie mit denen der natürlichen Person des Organwalters identisch sind. Ihre rechtliche Regelung beschränkt sich deshalb mehr oder weniger auf die allfällige Pflicht zur Enthaltung und auf die Befugnis zur Zeichnung der Akte, in denen sich die Willensäußerung des Organs manifestiert. Für Kollegialorgane hingegen müssen sowohl die Modalitäten der Konstituierung des Organs als auch jene der Willensbildung rechtlich bis ins Detail geregelt werden. In den Artikeln 30 bis 34 des LG Nr. 17/1993 werden deshalb einerseits die Modalitäten der Konstituierung, sei es abstrakt sei es konkret (Einberufung), und andererseits die Verfahren für die Willensbildung der Kollegialorgane des Landes festgelegt.

Im Allgemeinen erfolgt die abstrakte Konstituierung (Konstituierung „tout court“) des Kollegialorgans mit der Ernennung oder der Wahl aller seiner Mitglieder. Bei Kollegialorganen, die zwingend vollständig sein müssen („organi perfetti“), die also nur bei Anwesenheit aller Mitglieder handlungs- oder beschlussfähig sind, ist dies unabdingbar. Muss das Organ jedoch nicht zwingend vollständig sein, so kann die Konstituierung auch mit der Ernennung von weniger Mitgliedern als ursprünglich vorgesehen, z.B. nur der Mehrheit der Mitglieder, abgeschlossen werden.

Mit Art. 31 des LG Nr. 17/1993 wird diese Möglichkeit durch folgende Bestimmung verankert: Wenn einige Mitglieder des Organs innerhalb von 40 Tagen ab Aufforderung nicht designiert werden, die Mehrheit der Mitglieder aber trotzdem erreicht wird, wird das Organ als ordnungsgemäß konstituiert angesehen, sofern in Gesetzen nicht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist und es sich nicht um ein Kollegialorgan handelt, das zwingend vollständig sein muss. Steht die Ernennung der Kollegialorgane der Landesregierung oder einem anderen Landesorgan zu und erfolgt die Designierung der Mitglieder der Kollegialorgane nicht innerhalb von vierzig Tagen ab Aufforderung, so kann sie bzw. es zur Vervollständigung der Zusammensetzung des Organs auch nach Fristablauf an die Stelle der Körperschaft oder Anstalt oder des Organs treten, die bzw. das für die Designierung zuständig ist. Für jedes von den einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehene ordentliche Mitglied eines Kollegialorgans kann unter Berücksichtigung der vertretenen Berufsgruppen, Interessen oder Ämter ein Ersatzmitglied ernannt werden. Bei der Ernennung der ordentlichen und der Ersatzmitglieder der Kollegialorgane muss die verhältnismäßige Vertretung der Sprachgruppen gewährleistet werden.

Nach ihrer Konstituierung nehmen die Organe ihre Aufgaben und Befugnisse bis zum Ablauf der für sie vorgesehenen Amtsdauer wahr. Innerhalb dieser Frist müssen die neuen Organe ernannt werden. Geschieht dies nicht, wird die Amtsdauer der bestehenden Organe für höchstens 45 Tage ab dem Tag ihres Ablaufs verlängert. In dieser Verlängerungszeit dürfen die Kollegialorgane nicht durch die Ernennung neuer Mitglieder als Ersatz für eventuell ausgeschiedene ordentliche oder Ersatzmitglieder ergänzt werden und sie dürfen nur dringende unaufschiebbare Amtshandlungen vornehmen, wobei sie jeweils den Grund für die Dringlichkeit und Unaufschiebbarkeit angeben müssen. Alle anderen vorgenommenen Amtshandlungen sind rechtswidrig. Während der Verlängerungszeit müssen die Organe, deren Amtszeit abgelaufen ist, neu konstituiert werden, andernfalls verfallen sie und alle von ihnen vorgenommenen Amtshandlungen sind nichtig.

Was die konkrete Konstituierung des Kollegialorgans, also die Einberufung, betrifft, so ist die ausdrückliche Einberufung der Mitglieder vorgesehen: in der Regel muss jedes Mitglied einzeln schriftlich eingeladen werden, sich zu einem bestimmten Termin an einem bestimmten Ort zur Sitzung einzufinden. Mit der Einberufung muss auch die Tagesordnung bekanntgegeben werden, das heißt: Eine genaue Aufstellung aller Themen, mit denen sich das Kollegium in der Sitzung befassen soll, und die dazugehörigen Unterlagen müssen für die Mitglieder des Kollegi-

ums zugänglich gemacht werden. Gemäß Artikel 32 Absätze 8 und 9 des LG Nr. 17/1993 darf einem Beschluss fassenden oder beratenden Kollegialorgan kein Vorschlag zur Beschlussfassung vorgelegt werden, der nicht in der Tagesordnung angeführt ist und zu dem die entsprechenden Unterlagen, außer in Dringlichkeitsfällen, nicht den Mitgliedern des Kollegiums zugänglich gemacht worden sind. Die Tagesordnung muss sowohl was die Zahl als auch was die Reihenfolge der zu behandelnden Angelegenheiten betrifft, eingehalten werden. Nur bei begründeter Dringlichkeit kann der Vorsitzende oder wenigstens ein Drittel der Kollegiumsmitglieder direkt in der Sitzung dem Organ Angelegenheiten, die nicht in der Tagesordnung angeführt sind, zur Beschlussfassung unterbreiten. Voraussetzung ist, dass alle Anwesenden und wenigstens vier Fünftel aller Mitglieder einverstanden sind. Diese Voraussetzung muss bei begründeter Dringlichkeit nicht zwingend gegeben sein, wenn für die Behandlung der Angelegenheit bestimmte Fristen eingehalten werden müssen.

Gemäß Artikel 32 Absatz 4 des LG Nr. 17/1993 ist für die Beschlussfähigkeit die Anwesenheit der Mehrheit der Kollegiumsmitglieder erforderlich (strukturelles Quorum). Müssen die Kollegialorgane jedoch zwingend vollständig sein, so sind sie, sei es, wenn sie Entscheidungsbefugnisse haben, sei es, wenn sie verschiedene Interessen vertretende, beratende Funktionen haben, nur dann ordnungsgemäß konstituiert, wenn alle Mitglieder anwesend sind, deren Urteil oder Meinung innerhalb des Kollegiums bewertet werden muss.

Bei der Beschlussfassung schließlich muss das Kollegialorgan einige konsolidierte Grundsätze beachten, die für die Kollegialorgane des Landes ebenfalls in Art. 32 des LG Nr. 17/1993 angeführt sind. Jeder Tagesordnungspunkt muss ausdrücklich und in der festgelegten Reihenfolge behandelt werden, indem ein Beschlussantrag vom Vorsitzenden eingebracht und dann im Organ diskutiert wird, wobei sich jedes Mitglied des Kollegiums einbringen kann. Die Sitzungen der Kollegialorgane des Landes sind nicht öffentlich. Ist nach Ansicht des Vorsitzenden die Beteiligung von Fachleuten oder Beamten erforderlich, dürfen diese nur im unbedingt erforderlichen Rahmen zur Erläuterung der zu behandelnden Themen oder zur fachlichen oder juristischen Darstellung der Sachlage zugezogen werden; sie müssen den Sitzungsraum zu Beginn der Diskussion verlassen (Art. 32 Abs. 2).

Auf die Diskussion folgt die Abstimmung. In der Regel wird offen abgestimmt, nicht so bei Abstimmungen über Personen oder wenn mindestens ein Drittel der anwesenden Mitglieder eine geheime Abstimmung verlangt. Mitglieder, bei denen Gründe der Befangenheit vorliegen,

wie sie in Artikel 30 des LG Nr. 17/1993 aufgezählt sind, dürfen nicht abstimmen und müssen den Sitzungsraum verlassen. Abgesehen von den im Landesgesetz festgelegten Fällen kann ein Mitglied, wo es dringend angezeigt ist, beim Vorsitzenden beantragen, sich enthalten zu dürfen. Betrifft die Verhinderung den Vorsitzenden des Kollegialorgans, so wird dieser wie bei Abwesenheit durch den stellvertretenden Vorsitzenden vertreten oder, wenn auch dieser verhindert oder abwesend ist, durch ein Mitglied, das vom Vorsitzenden, auch von Fall zu Fall, designiert wird, oder durch das älteste Mitglied. Handelt es sich um ein Kollegialorgan, das zwingend vollständig sein muss, so ist die Abstimmung nur dann gültig, wenn das verhinderte Mitglied ersetzt wird.

Die Beschlüsse des Kollegiums werden mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder gefasst, die sich an der Abstimmung beteiligen (funktionelles Quorum). Bei Stimmgleichheit, also bei gleich vielen Stimmen für wie gegen den Antrag, gilt der Antrag als nicht angenommen. Weiße Stimmzettel oder solche, die nicht lesbar oder nichtig sind, werden zur Berechnung der Anzahl der Abstimmenden mitgezählt. Mitglieder, die den Sitzungssaal bei der Abstimmung wegen Befangenheit verlassen, und jene, die erklärt haben, sich zu enthalten, werden bei der Berechnung der für die Beschlussfähigkeit erforderlichen Mitgliederzahl mitgezählt, nicht aber bei der Berechnung der Anzahl an Abstimmenden. Nach Abschluss der Abstimmung stellt der Vorsitzende das Ergebnis fest und verkündet es.

Über jede Sitzung und jeden Beschluss wird vom Sekretär des Kollegialorgans eine Sitzungsniederschrift verfasst, die von ihm und vom Vorsitzenden unterzeichnet wird und keiner weiteren Genehmigung bedarf. Bei Abwesenheit oder Verhinderung kann der Sekretär durch seinen Stellvertreter, durch das jüngste Kollegiumsmitglied oder durch einen anderen Beamten der Verwaltung ersetzt werden, der mindestens der sechsten Funktionsebene angehören muss und vom Vorsitzenden designiert wird. Jedes Kollegiumsmitglied kann Einsicht in die Sitzungsniederschrift nehmen, sich eine Kopie anfertigen oder eventuelle formelle Berichtigungen oder Präzisierungen der Erklärungen, die es im Laufe der Sitzung abgegeben hat, verlangen. Diese werden vom Sekretär mit Genehmigung des Vorsitzenden in der Sitzungsniederschrift angebracht.

#### 4. Die vom Landesgesetz Nr. 17/1993 aufgestellten Grundsätze

Nachdem nun der Anwendungsbereich des LG Nr. 17/1993 umrissen wurde, können wir uns, ausgehend von den darin aufgestellten Grundsätzen, konkret mit dessen Inhalt befassen.

Art. 1 Absatz 1 des LG Nr. 17/1993 besagt, dass der Ablauf der Verwaltungstätigkeit des Landes die Verwirklichung der vom Gesetz gesetzten Ziele fördern soll. Somit wird ausdrücklich der *Grundsatz der Gesetzlichkeit* der Verwaltungstätigkeit festgelegt.

In Anbetracht der Rolle, die das Recht der Europäischen Union heutzutage gegenüber dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten einnimmt, wird in Artikel 1 unter den Grundsätzen, nach denen sich die Verwaltungstätigkeit der Provinz Bozen richten muss, zusätzlich zur Beachtung der italienischen Rechtsordnung auch die Beachtung der Grundsätze des Unionsrechts genannt.

Dieselbe Bestimmung sieht zudem vor, dass sich die Verwaltungstätigkeit an die Grundsätze der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und der Rationalität hält, womit die Aussage des *Verfassungsgrundsatzes der guten Verwaltung* bezogen auf die Landesverwaltung genauer ausgeführt wird. Die Absätze 1/ter, 2 und 3 verankern den *Grundsatz der Vereinfachung* der Verfahren, der später in den Artikeln 5 und 6 sowie in allen im Abschnitt IV enthaltenen Artikeln (18-23) bestärkt wird. Artikel 1/quater, der mit dem LG Nr. 9/2016 neu eingefügt wurde, sieht vor, dass Maßnahmen zur *Steigerung der Qualität* der Landesverwaltung und der Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit ergriffen werden, auch durch Reduzierung der damit verbundenen Kosten und des entsprechenden bürokratischen Aufwands.

In Artikel 1 Absätze 1/bis, 1/ter und 1/quater werden auch einige Grundsätze aufgestellt, nach denen sich die Beziehungen der Verwaltung zu privaten Rechtssubjekten richten müssen, darunter vor allem *loyale Zusammenarbeit, Redlichkeit, guter Glaube* und *Klarheit*, auch durch die in den Verwaltungsakten verwendete Sprache. Diese Grundsätze werden unter anderem durch Erleichterung des Zugangs zu den Verwaltungsverfahren umgesetzt, was auch durch Nutzung von Informatikanwendungen und durch Bereitstellung geeigneter Formulare erreicht wird, wie dies in Artikel 11 des LG vom 21. Jänner 1998, Nr. 1, und auch im DLH Nr. 17/2015 und im Handbuch für die Dokumentenverwaltung angeführt ist, das mit Beschluss der Landesregierung Nr. 147 vom 16. Februar 2016 genehmigt wurde.

Generell ist im LG Nr. 17/1993, vor allem nach den mit dem LG Nr. 9/2016 eingeführten Änderungen, weiters als allgemeine Grundregel für die Verwaltungsarbeit vorgesehen, dass dafür auf die *Informations- und Kommunikationstechnologien* zurückgegriffen wird, die in Artikel

1/quarter ausdrücklich als Hilfsmittel zur Umsetzung der Effektivität, der Transparenz und der digitalen Rechte der Bürger und der Unternehmen sowie zur Verbesserung der Organisation innerhalb der Verwaltung und ihrer Beziehung zu anderen Verwaltungen anerkannt werden. Diese Aussage ist grundlegend für die Neuregelung und Verbesserung der Verwaltungstätigkeit und wird auch an anderen Stellen des LG Nr. 17/1993 angeführt, wie in den Artikeln 2 und 5 über die Übermittlung von Daten zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten des Landes, in Artikel 8 über die Mitteilung und Zustellung von Verwaltungsakten, in Artikel 15 über den Beitritt Privater zu den Verwaltungsverfahren, in Artikel 18 Absatz 6 über die Arbeitsweise der Dienststellenkonferenz, in Artikel 19 Absatz 4 und Artikel 20 Absatz 2/bis über die Übermittlung von Gutachten und Fachgutachten sowie in Artikel 26 Absatz 6 über die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen.

Art. 2 verpflichtet dazu, Kriterien für die Gewährung von Geldzahlungen und wirtschaftlichen Vergünstigungen jeder Art im Voraus zu bestimmen, und stellt in diesem Sinne eine konkrete Anwendungsmöglichkeit des *Grundsatzes der Unparteilichkeit der Verwaltung* dar. Diese Pflicht wird durch Artikel 2/bis — er wurde durch das Landesgesetz Nr. 19/2001 eingefügt und durch die Landesgesetze Nr. 15/2010 und Nr. 9/2016 geändert — unterstrichen und spezifiziert: er zeigt die Folgen einer unrechtmäßigen Inanspruchnahme von finanziellen Vergünstigungen auf. Ebenfalls auf dem Grundsatz der Unparteilichkeit beruhen die Bestimmungen von Artikel 12/bis und Artikel 30 Absatz 1 zur Vermeidung von Interessenskonflikten für den Verfahrensverantwortlichen bzw. für die Mitglieder der Kollegialorgane.

Die Artikel 3 und 4 des LG Nr. 17/1993 legen den *Grundsatz der Sicherheit* der Fristen für die Abwicklung der Verwaltungstätigkeit fest. Abschnitt II des Gesetzes führt den Grundsatz ein, wonach eine konkrete *Verantwortlichkeit* der Verwaltung und ihrer Beamten für den Ablauf des *Verwaltungsverfahrens* besteht.

Abschnitt III des LG Nr. 17/1993 bringt den *Grundsatz der Beteiligung der Bürger* an der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit zum Ausdruck.

Art. 1 Absatz 1 und die Artikel des Abschnittes V stellen schließlich die *Grundsätze der Publizität und Transparenz* der Verwaltungstätigkeit auf. Diese werden durch Art. 7 unterstrichen, der die allgemeine Pflicht einführt, die Verwaltungsmaßnahmen zu begründen; diese Pflicht wurde nun durch den mit LG Nr. 9/2016 geänderten Artikel 16 Absatz 2 auch auf die Vereinbarung von Maßnahmen ausgedehnt.



Die eben wiedergegebene Auflistung zeigt klar auf, wie das LG Nr. 17/1993 einerseits einige Grundsätze bekräftigt, die der Verwaltungstätigkeit bereits zuvor zugrunde lagen, wobei allerdings der Inhalt mit Bezug auf die Abwicklung der Verwaltungsverfahren präzisiert wurde (Gesetzlichkeit, Unparteilichkeit, gute Verwaltung); andererseits zeigt es Grundsätze auf, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 241/1990 nicht als allgemeine Grundsätze anerkannt waren (Sicherheit der Fristen, Verantwortung für das Verfahren, Beteiligung, Vereinfachung, Publizität, Transparenz).

Für die Darlegung der Merkmale dieser zweiten Gruppe von Grundsätzen ist eine Analyse der einzelnen Teile des Gesetzes erforderlich. Es soll nun auf die erste Gruppe von Grundsätzen eingegangen werden.

Was den *Grundsatz der Gesetzlichkeit* der Verwaltungstätigkeit anbelangt, so ist dieser Begriff heute als Legalität sowohl im Sinne von Garantie als auch im Sinne von Zielsetzung zu verstehen; das bedeutet, dass die Verwaltung nicht nur auf die Einhaltung der Gesetze achten muss, damit die Rechtssphäre der Adressaten dieser Tätigkeit nicht verletzt wird, sie muss - wie in Art. 1 des LG Nr. 17/1993 ausdrücklich vorgeschrieben - dem Gesetz auch Hinweise auf die anzustrebenden Ziele entnehmen. Ausgehend von der erstgenannten Begriffsdefinition manifestiert sich der Grundsatz der Gesetzlichkeit im Wesentlichen auf zweierlei Art und Weise. Zunächst bedeutet das, dass die Verwaltung nur jene Befugnisse ausüben darf, die ihr ausdrücklich laut Gesetz zustehen, und zwar ausschließlich im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele, für welche diese Befugnisse gewährt worden sind. Zweitens bedeutet das, dass die Verwaltungsbefugnis – vor allem wenn sie auf die Einschränkung der Rechtssphäre des Bürgers ausgerichtet ist - immer in der gesetzlich vorgesehenen Form und innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen ausgeübt werden muss; letztere dürfen durch die Ausübung des Verwaltungsermessens nie überschritten werden. Wird der Begriff der Gesetzlichkeit auch im Sinne von Zielsetzung verstanden, dann impliziert der Grundsatz der Gesetzlichkeit einfach, dass die öffentliche Verwaltung sich für die Erreichung von Ergebnissen einsetzt, mit denen die vom Gesetz oder von politisch relevanten Dokumenten vorgegebenen Ziele erreicht werden können; dies bedeutet aber auch, dass die öffentliche Verwaltung ihre Vorgehensweise – auch wenn sie nicht genau geregelte Bereiche betrifft – immer mit der Erreichung dieser Ergebnisse rechtfertigen kann.

Der *Grundsatz der Unparteilichkeit der Verwaltung* setzt hingegen voraus, dass die Verwaltungstätigkeit unparteiisch abläuft, das heißt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit und

nicht zum Vorteil einiger und zum Nachteil anderer erfolgt. Der Verwaltung wird somit auferlegt, Bevorzugungen jeder Art zu vermeiden und allen Adressaten ihrer Tätigkeit dieselbe Behandlung zukommen zu lassen. Dabei ist kennzeichnend, dass Art. 2 des LG Nr. 17/1993 vorsieht, dass vor Gewährung von Subventionen, Beiträgen sowie wirtschaftlichen Vergünstigungen jeglicher Art die Kriterien dazu festgelegt werden müssen. Diese vorangehende Festlegung hat den Zweck, die Unparteilichkeit zu gewährleisten, da somit im Vorhinein die grundlegenden Parameter bestimmt werden, aufgrund derer die Auswahl unter verschiedenen Anwärtern auf die Förderung erfolgt. Somit wird ein einheitliches, allgemeingültiges Auswahlkriterium geschaffen und sichergestellt, dass jeder auf dieselbe Weise bewertet und niemand willkürlich bevorzugt wird. Ebenso kennzeichnend ist, dass Art. 12/bis des LG Nr. 17/1993 für die Direktoren der zuständigen Organisationseinheiten, für den Verfahrensverantwortlichen und ebenso für die Bediensteten, die im Verfahren mit Vorbereitungs-, Bearbeitungs- oder Durchführungsarbeiten betraut sind, ausdrücklich die Pflicht vorsieht, sich bei Beschlussfassungen zu enthalten, bei denen, auch nur potentiell, ein Interessenskonflikt vorliegt, bei denen schwerwiegende Zweckmäßigkeitsgründe eine Enthaltung nahelegen und an denen in irgendeiner Weise ein persönliches Interesse oder ein Interesse von Personen besteht, die Verwandte oder Verschwägerter bis zum zweiten Grad sind oder deren Vormund oder Kurator die Betroffenen sind, oder ein Interesse von Vereinigungen oder Beiräten, deren Verwalter sie sind. Gleichermaßen kennzeichnend ist, dass Art. 30 des LG Nr. 17/1993 eine entsprechende Pflicht zur Enthaltung für die Mitglieder der Kollegialorgane des Landes und der Organe der Landesbetriebe und Landesanstalten immer dann vorsieht, wenn Beschlüsse gefasst werden, bei denen auf irgendeine Weise ein persönliches Interesse vorliegt oder das Interesse der Rechtssubjekte, die im vorhergehenden Satz in Bezug auf die in das Verfahren involvierten Personen genannt sind, oder aber das Interesse von Betrieben oder Anstalten, die von ihnen verwaltet werden oder die ihrer Überwachung oder Kontrolle unterliegen.

Die Bedeutung des Grundsatzes der Unparteilichkeit der Verwaltung geht jedoch über diese Grenzen hinaus. Er verpflichtet die Verwaltung nicht nur dazu, die Entscheidungskriterien im Vorhinein festzulegen, sondern zwingt sie auch, im Rahmen des Verwaltungsverfahrens alle Interessen bzw. ausschließlich jene Interessen, die das Gesetz in Bezug auf die zu treffende Entscheidung als relevant bezeichnet, abzuwägen. Es liegt somit auf der Hand, dass auch Abschnitt III des LG Nr. 17/1993, der der Beteiligung am Verwaltungsverfahren gewidmet ist, Hilfsmittel

für die Verwirklichung des Grundsatzes der Unparteilichkeit bietet, insbesondere durch Rechtsinstitute wie die Mitteilung der Einleitung des Verfahrens, die unter diesem Blickwinkel eben dazu dient, durch die Präsenz aller relevanten Interessen im Verfahren die Unparteilichkeit zu gewährleisten.

Was schließlich den *Grundsatz der guten Verwaltung* angeht, so kann er im weiteren Sinne als Auferlegung der Pflicht zur guten Verwaltung verstanden werden, und zwar in Verbindung mit dem Umstand, dass die Verwaltung die Pflicht hat, das allgemeine Interesse bestmöglich zu verfolgen.

In Bezug auf die Verwirklichung dieses Grundsatzes führt das LG Nr. 17/1993, wie schon zuvor das Gesetz Nr. 241/1990, einige Kriterien ein, an die sich die Abwicklung der Verwaltungstätigkeit halten muss. Dabei geht es insbesondere um die Einhaltung der Grundsätze der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zügigkeit, kurz: der Rationalität.

Unter *Wirksamkeit* oder *Effektivität* versteht man die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, innerhalb der eigenen Organisation und der eigenen Verfahren jene Systeme, Arbeitsweisen und Hilfsmittel auszumachen, die am besten geeignet sind, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Besondere Bedeutung kommt dabei den Möglichkeiten zu, die in Art. 1 Absatz 2 und Art. 1/quarter des LG Nr. 17/1993 vorgesehen sind. Mit diesen wird nämlich die Grundlage dafür geschaffen, dass die Arbeitsweise der Verwaltung stärker und dynamischer auf die Ergebnisse im allgemeinen Interesse und nicht bloß auf die formelle Einhaltung der Verfahrensabläufe ausgerichtet werden kann.

Zum Kriterium der Wirksamkeit gehört auch immer das Kriterium der *Effizienz*; darunter versteht man die Fähigkeit, durch den bestmöglichen Einsatz der verfügbaren Ressourcen bei gleichzeitig geringem Aufwand ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Aufgrund dieses Kriteriums ist die Landesverwaltung gefordert, so gut als möglich nicht nur mit den ihr verfügbaren Finanzmitteln umzugehen, sondern auch mit den verfahrenstechnischen Mitteln, mit den organisatorischen Ressourcen, mit den beruflichen Fähigkeiten des Personals, mit der Arbeitszeit und mit der Verteilung der Arbeitsaufträge sowie schließlich mit dem Beitrag, den die Bürger und Vereinigungen durch ihre Mitwirkung an der Verwaltungsarbeit zur Verfolgung der allgemeinen Interessen leisten können.

Als *Wirtschaftlichkeit* hingegen kann die Fähigkeit der Verwaltung verstanden werden, einerseits die für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen Ressourcen mit geringstmöglichem Auf-

wand aufzubringen und andererseits ihre Tätigkeit so zu organisieren, dass das dafür vorgesehene Budget nicht nennenswert überschritten wird.

Zur Verwirklichung dieser drei Grundsätze sind besonders die Bestimmungen von Art. 1/quarter des LG Nr. 17/1993, wichtig, laut denen der Generaldirektor des Landes für die Durchführung von Tätigkeiten zuständig ist, durch die die Qualität der Landesverwaltung verbessert wird. Zum Einen hat er regelmäßig die Kosten zu analysieren und zu kontrollieren, die der Verwaltung für sämtliche Verfahren erwachsen, sowie den Zeitaufwand für die Abwicklung der Verfahren und den wirtschaftlichen und bürokratischen Aufwand für Bürger und Unternehmen, wobei er auch mit den Sozialpartnern zusammenarbeitet (Absatz 1). Zum anderen hat er alle zwei Jahre einen Bericht über die genannte Tätigkeit zu verfassen, wobei er der Landesregierung Vorschläge zur Rationalisierung und Maßnahmen zur Verbesserung unterbreitet, die zur Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit erforderlich sind. Dieser Bericht muss dann dem Landtag in der zuständigen Gesetzgebungskommission unterbreitet und auf der Website des Landes veröffentlicht werden (Absatz 2).

Das Kriterium der *Zügigkeit* hält die Verwaltung dazu an, die Tätigkeit schnellstmöglich abzuwickeln, indem sie das Verfahren nicht unnütz erschwert und die Übermittlung der Akten unter den betroffenen Ämtern beschleunigt. Die Verwaltung ist daher aufgefordert, sämtliche unnützen Auflagen zu beseitigen und sogar ganze Verfahren abzuschaffen und die verschiedenen Hilfsmittel der Vereinfachung, die das LG Nr. 17/1993 zur Verfügung stellt, häufig und korrekt zu verwenden. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Bestimmungen des Landesgesetzes Nr. 4/2001, mit dem der Wortlaut des Art. 1 des LG Nr. 17/1993 ergänzt wurde. Das Landesgesetz Nr. 4/2001 sieht nämlich vor, dass die Verwaltung in einigen Bereichen für einen Gesetzesabbau („delegificazione“) sorgen kann; das bedeutet, dass Gesetze durch Verordnungen ersetzt werden können, nicht nur um Verfahren zusammenzulegen, die sich auf dieselbe private oder öffentliche Tätigkeit beziehen, sondern auch um Verfahren abzuschaffen, "welche den von den Bereichsgesetzen vorgegebenen grundsätzlichen Zielsetzungen und Zwecken nicht mehr entsprechen oder welche im Widerspruch zu den Grundsätzen der EU-Rechtsordnung stehen" oder "welche der Verwaltung und den Bürgern Kosten verursachen, die größer als der Nutzen sind" (Art.1, Abs. 3, Buchstabe e) oder „die von den allgemeinen Verfahrensregeln abweichen, sofern die Gründe für bereichsmäßige Sonderverfahren nicht mehr gegeben sind“ (Art. 1 Abs. 3 Buchstabe f), wie zum Beispiel die Verfahren, die mit DLH vom 19.

April 2004, Nr. 14, zur „Verfahrensvereinfachung im Bereich der Förderung und Verwirklichung von Maßnahmen kultureller oder künstlerischer Art für die italienische Sprachgruppe“ festgelegt wurden oder mit DLH vom 16. September 2008, Nr. 50, zur „Vereinfachung der Verfahren im Bereich der Förderung und Verwirklichung von Maßnahmen der Jugendarbeit und der Arbeitsweise des Landesjugendbeirates für die italienische Sprachgruppe“ oder schließlich mit DLH vom 5. Februar 2016, Nr. 8, „Änderungen zu Landesgesetzen im Bereich Forstwirtschaft“. Für die Anwendung des Kriteriums der Zügigkeit sind außerdem die in Art. 1 Abs. 2 des LG Nr. 17/1993 enthaltenen Vorgaben ebenso wie jene, die in Art. 5 und in den gesamten Abschnitt IV desselben Landesgesetzes eingefügt wurden, von großer Bedeutung; auf diese Bestimmungen wird später näher eingegangen.

## **5. Die Pflicht zur Begründung der Verwaltungsmaßnahmen**

Wie bereits ausgeführt, werden mit dem Landesgesetz Nr. 17/1993 nicht nur bereits bekannte Grundsätze der Verwaltungstätigkeit bekräftigt und präzisiert, sondern - und hier werden die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 241/1990 übernommen - auch zum ersten Mal ganz allgemein weitere Grundsätze aufgestellt.

So schreibt Art. 7 des Gesetzes die generelle Pflicht vor, Verwaltungsmaßnahmen zu begründen. Der Artikel übernimmt im Wesentlichen Art. 3 des Gesetzes Nr. 241/1990 und besagt, dass jede Verwaltungsmaßnahme begründet sein muss.

Auf diese Art und Weise wird auch in Bezug auf die Verwaltungstätigkeit des Landes eine Frage gelöst, die über lange Zeit hinweg in Rechtslehre und Rechtsprechung umstritten war. Während die einen auf dieser Pflicht bestanden, hielten andere an der Pflicht der Begründung nur in bestimmten Fällen fest, und zwar in jenen Fällen, in denen dies aufgrund des Gesetzes oder des Wesens des Aktes direkt erforderlich war (ablehnende Maßnahmen, Entscheidung über Beschwerden usw.). Das LG Nr. 17/1993 beendet den Streit zu Gunsten der Vertreter der ersten Theorie.

Um die Tragweite der oben genannten Bestimmung zu erfassen, sei daran erinnert, dass die *Begründung* gemeinhin als Darlegung der rechtlichen Gründe verstanden wird, aufgrund derer die Verwaltung die Maßnahme erlassen hat. Zudem soll sie belegen, dass der Erlass regel-

konform erfolgt ist, das heißt nach Kriterien, die die Rechtsordnung für die rechtmäßige Ausübung der Verwaltungsbefugnis festgelegt hat.

Die Begründung hat somit grundsätzlich eine Schutzfunktion, d.h. sie wird zu einem Hilfsmittel, um den Bürger vor der Unrechtmäßigkeit der hoheitlichen Akte der Verwaltung abzusichern, indem sie nachweist, dass diese den gesetzlichen Vorgaben entsprechend erlassen wurden. Aufgrund dieser Begriffsbestimmung wurde die Begründung in der Vergangenheit häufig unter einem formalistischen Blickwinkel gesehen, wobei die Gründe mit Standardformeln dargelegt wurden, die den konkreten Umständen, unter denen die Verwaltungstätigkeit stattfand, angepasst werden konnten. Auf diese Art und Weise ist die Begründung häufig zu einer Floskel verkommen, die für die formelle Rechtmäßigkeit der Maßnahme vonnöten war, aber kaum dazu diente, den wirklichen Ursprung der von der Verwaltung getroffenen Entscheidungen zu erfassen.

Unter diesem Blickwinkel beschränkt sich das LG Nr. 17/1993 nicht darauf, die allgemeine Pflicht zur Begründung der Maßnahmen formell einzuführen, sondern macht in Übereinstimmung mit der Verschiebung des Schwerpunktes der Verwaltungstätigkeit von der Maßnahme zum Verfahren und der Verkündung der Gültigkeit des Grundsatzes der Publizität der Verwaltungstätigkeit einen entschlossenen Schritt vorwärts. Im zweiten Teil von Art. 7 Absatz 1 sieht das LG Nr. 17/1993 nämlich vor, dass in der Begründung der Sachverhalt darzulegen und die rechtlichen Gründe anzuführen sind, die zur Entscheidung geführt haben, wobei diese *aus dem ermittelten Sachverhalt ableitbar* sein müssen. Das bedeutet klarerweise, dass die Gründe, die die Verwaltung in der Begründung zum Ausdruck bringen muss, entsprechend ihrer tatsächlichen Tragweite auf den konkreten Sachverhalt zu beziehen sind und nicht mit vorgefertigten Formeln nach einem abstrakten und formalistischen, beliebig verwendbaren Modell wiedergegeben werden dürfen (siehe z.B. regionales Verwaltungsgericht Bozen, 21. Juli 2010, Nr. 218).

Die Notwendigkeit, dass die Begründung immer die wirkliche und umfassende Kenntnis der Gründe der Maßnahme gewährleistet, wird auch durch die in Art. 7 Absatz 3 enthaltenen Bestimmungen unterstrichen. Dort wird nämlich festgehalten, dass, wenn die Gründe der Entscheidung aus einem anderen Akt hervorgehen, auf den in der Entscheidung Bezug genommen wird, ein in der Begründung der Maßnahme enthaltener Verweis auf diesen Akt nicht ausreichend ist. Vielmehr müssen die Betroffenen in die Lage versetzt werden, die Gründe zu erfah-

ren, indem zusammen mit der Entscheidung auch der zugrunde liegende Akt mitgeteilt wird (siehe wiederum Verwaltungsgericht Bozen, 21. Juli 2010, Nr. 218).

Die Begründung, die das LG Nr. 17/1993 für die Verwaltungsmaßnahmen vorschreibt, stellt somit jenen Rahmen dar, in dem die Informationen enthalten sind, die den Betroffenen über die einzelnen aufeinander folgenden Schritte des Entscheidungsfindungsprozesses der Verwaltung sowie über die Gründe, die einer bestimmten Vorgangsweise zugrunde liegen, aufklären. Insofern erwirbt die Begründung über die herkömmliche Bedeutung als Schutz hinaus eine substantielle Bedeutung sowohl als Mittel der Publizität der Verwaltungstätigkeit als auch als unabdingbares Mittel der Beteiligung, um alle von einem Verwaltungsverfahren und dessen Wirkungen tatsächlich Betroffenen an den Vorfällen, die sich im Rahmen eines Verfahrens zuge tragen haben, „teilhaben“ zu lassen.

Die Begründung ist daher wichtig, um die Entscheidung der Verwaltung zu rechtfertigen, sie für alle, auf die sie sich aus irgendeinem Grund auswirkt, verständlich zu machen und gegebenenfalls den direkten Adressaten die Möglichkeit zu geben, sich vor den negativen Auswirkungen zu schützen. Sie erweist sich also nicht nur dann als notwendig, wenn die Entscheidung mit einseitiger Maßnahme der Verwaltung getroffen wird, sondern auch in den Fällen, in denen sie einvernehmlich durch die in Artikel 16 des LG Nr. 17/1993 geregelten Vereinbarungen getroffen wird, für welche mit einer Änderung des Absatzes 2 desselben Artikels durch das LG Nr. 9/16 ausdrücklich die Pflicht zur Begründung eingeführt wurde.

Die besondere Bedeutung, die das Rechtsinstitut der Begründung somit erwirbt, wird jedoch von den Ausführungen von Art. 7 Absatz 2 teilweise gemildert, der - auch diesmal nach dem Vorbild des Gesetzes Nr. 241/1990 - die Rechtsvorschriften im Allgemeinen sowie die Akte allgemeinen Inhalts von der Verpflichtung zur Begründung ausnimmt. Für letztere findet weiterhin die einschlägige Regelung Anwendung. Die Begründung ist folglich nur in jenen Fällen notwendig, in denen sie von den einschlägigen Bestimmungen vorgesehen ist. Der Ausschluss der allgemeinen Begründungspflicht für die Rechtsvorschriften ist in Rechtslehre und Rechtsprechung unumstritten, während er für die Akte allgemeinen Inhaltes auf einem weniger sicheren Fundament steht, da die Verwaltungsrechtsprechung diesbezüglich erheblich schwankt (für die Begründungspflicht, zumindest für die einzelnen Teile, aus denen der Akt besteht, siehe u.a.: regionales Verwaltungsgericht Trentino-Südtirol, Abt. Trient, 14. Dezember 1992, Nr. 456; re-

gionales Verwaltungsgericht Piemont, Abt. I, 18. Mai 1995, Nr. 401, regionales Verwaltungsgericht Lombardei-Mailand, 5. März 1996, Nr. 276).

Die Stärke des Standpunktes der Befürworter dieser Pflicht liegt sicherlich im Umstand, dass die Anforderungen der heutigen Gesellschaft immer mehr in Richtung einer umfassenden Betrachtung der Probleme des Zusammenlebens und damit einer weitgehenden Festlegung der Modalitäten der Verwaltungstätigkeit gehen. Dies hat zur Folge, dass der Ermessensspielraum in der Verwaltungstätigkeit bei der Abfassung von Akten allgemeinen Inhaltes tendenziell am größten sein wird, und dass es daher wichtig wird, angemessene Formen der Erkennbarkeit sicherzustellen.

## **6. Die Sicherheit der Fristen bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit**

### **6.1. Die Festlegung der Frist für das Verwaltungsverfahren**

Ein weiterer vom Landesgesetz Nr. 17/1993 eingeführter Grundsatz betrifft die Sicherheit der Fristen bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit. Besagter Grundsatz wird insbesondere in den Artikeln 3 und 4 aufgestellt. Art. 3 - er wurde durch Art. 15 des Landesgesetzes Nr. 12/2003 ersetzt - besagt in Absatz 1: „Ausschließend sind die festgelegten Fristen für die Einreichung von eigentlichen oder uneigentlichen Aufsichtsbeschwerden, bei Rechtsmäßigungs- und meritorischen Kontrollen sowie bei der Abgabe von obligatorischen und bindenden Gutachten; ebenfalls ausschließend sind die von der Verwaltung festgelegten Fristen für die Zulassung zu öffentlichen Wettbewerben, Prüfungen und Ausschreibungen für die Auftragsvergabe sowie für all jene Fälle, wo die Verwaltung Rangordnungen der von einer Verwaltungsmaßnahme betroffenen Antragsteller vorsieht.“ Absatz 2 bestimmt, dass die Fristen für die Einreichung von Anträgen auf wirtschaftliche Begünstigungen beliebiger Art von der Landesregierung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 desselben Gesetzes, zuletzt geändert durch das LG Nr. 9/2016, mit einem Beschluss festgelegt werden, der auf der digitalen Amtstafel des Landes veröffentlicht werden muss.

Art. 4, der nun durch Art 7 des LG Nr. 9/2016 vollständig ersetzt wurde, regelt dagegen für alle Verwaltungsverfahren, die in die Zuständigkeit der Landesverwaltung fallen und von Amts wegen oder auf Antrag einer Partei eingeleitet werden, die Art und Weise, mit welcher die



Frist bestimmt wird, innerhalb derer diese Verfahren, soweit die Pflicht zum Erlass einer Maßnahme besteht, mittels Erlass einer ausdrücklichen Maßnahme oder auf gleichwertige Art und Weise (Verfahrensvereinbarung, stillschweigende Zustimmung) abgeschlossen werden müssen.

Absatz 1 des genannten Artikels sieht zunächst den Fall vor, dass ein von einem Privaten eingereichter Antrag nicht entgegen genommen werden kann, unzulässig ist, nicht weiter verfolgt werden kann oder unbegründet ist. In diesem Fall muss das Verfahren zwar trotzdem formell abgeschlossen werden, dies kann aber in vereinfachter Form mit einer ausdrücklichen Maßnahme geschehen, die mit einem knapp und verständlich formulierten Hinweis auf den entscheidenden Sachverhalt und Rechtsgrund begründet wird.

Es fällt in die Zuständigkeit des Direktors der zuständigen Abteilung oder des von ihm bevollmächtigten Amtsdirektors, die Archivierung des Verfahrens zu verfügen, „sobald die abschließende Maßnahme mitgeteilt oder durchgeführt ist oder wenn sich für die Verwaltung keine Verpflichtung ergibt, auf einen Antrag oder auf einen amtlichen Bericht hin tätig zu werden“ (Art. 4 Absatz 2).

Die Möglichkeit, sichere Fristen für die Abwicklung des Verwaltungsverfahrens zu bestimmen, ist von grundlegender Bedeutung, um verschiedenartige Probleme sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in ihren Beziehungen zu den Bürgern zu vermeiden. Unter dem ersten Blickwinkel wird es bei Fehlen der Frist schwierig, eine Bezugseinheit zur Regelung des Ablaufs und der Abfolge des Verfahrens zu bestimmen, die Arbeit der verschiedenen am Verfahren beteiligten Ämter wirkungsvoll und effizient abzustimmen sowie die Kosten der Verwaltungstätigkeit in Bezug auf die Arbeitsbelastung und den zeitlichen Aufwand für die Durchführung der Tätigkeiten zu erheben. Unter dem zweiten Blickwinkel bedingt das Fehlen von Fristen eine Beeinträchtigung des Schutzes der Adressaten der Verwaltungstätigkeit, da diese den Wirkungen derselben auf unbestimmte Zeit ausgesetzt und über lange Zeit hinweg im Ungewissen über das Zustandekommen der rechtlichen Eingriffe bleiben, auf welche die Tätigkeit abzielt, seien diese nun positiv oder negativ.

Art. 4 Abs. 4 des LG Nr. 17/1993 besagt, wie die Verfahrensfristen festzulegen sind, und bestimmt vor allem ganz genau, dass, sollte die Frist für die Abwicklung eines Verfahrens nicht in der dieses Verfahren betreffenden Rechtsvorschrift festgelegt sein, automatisch eine Frist von dreißig Tagen ab dem Tag läuft, an dem das Verfahren eingeleitet wird. Sollte sich jedoch erweisen, dass aus verschiedenen Gründen eine Frist von dreißig Tagen zu knapp bemessen ist

und aus organisatorischen Gründen, wegen öffentlicher Interessen, die es zu schützen gilt, oder wegen der besonderen Komplexität des Verfahrens eine längere Frist erforderlich ist, kann diese mit Beschluss der Landesregierung festgelegt werden, darf jedoch nicht mehr als 180 Tage betragen.

Was die konkreten Modalitäten für die Festlegung der Verfahrensfrist betrifft, ist die Bestimmung des Beginns und des Abschlusses des Verfahrens von ausschlaggebender Bedeutung. Sie hängen von der Art der Verfahrensinitiative bzw. vom Wesen des Verfahrens ab.

In Bezug auf den *Beginn* gilt es, wie auch in Art. 4 Abs. 5 des LG Nr. 17/1993 ausdrücklich vorgesehen, zwischen der Initiative von Amts wegen und jener auf Antrag einer Partei zu unterscheiden. Im ersten Fall läuft die Frist ab Einleitung des Verfahrens, im zweiten Fall mit dem Eingang des Antrages bei der zuständigen Verwaltung. Diesem zweiten Fall ist ein dritter gleichzusetzen, der sich dann ergibt, wenn eine andere Verwaltung die Initiative ergreift. Auch in diesem Fall läuft das Verfahren ab dem Zeitpunkt des Eingangs des Antrages oder des Vorschlages beim zuständigen Amt.

Sofern nichts anderes bestimmt wird, fällt der Beginn von Verfahren auf Antrag einer Partei mit dem Eingang des Antrages bei einer Organisationseinheit der Landesverwaltung zusammen, auch wenn nicht diese, sondern eine andere für die Entgegennahme zuständig ist. Abweichende Termine für den Fristbeginn müssen ausdrücklich angegeben werden, wie z.B. im Beschluss der Landesregierung vom 17. Mai 2016, Nr. 529. Gemäß Art. 4 Absatz 3 ist die Organisationseinheit, die einen Antrag fälschlicherweise erhält, verpflichtet, diesen von Amts wegen der zuständigen Organisationseinheit weiterzuleiten. In der Regel protokolliert sie ihn noch am Eingangstag und sendet ihn sofort der zuständigen Stelle weiter (in diesem Sinne lautet auch das Rundschreiben des Generaldirektors Nr. 14/2015).

Was den *Abschluss* angeht, ist in erster Linie zu berücksichtigen, ob der Verwaltungsakt empfangsbedürftig ist, ob er also dem Adressaten zur Kenntnis gebracht werden muss, um die ihm eigenen Rechtswirkungen zu entfalten, oder aber ob dies nicht der Fall ist. Im letzten Fall ist das Verfahren mit dem Erlass der abschließenden Maßnahme beendet. Im ersten Fall hingegen ist dieser Bezug nicht ausreichend, und der Abschluss des Verfahrens fällt mit dem Zeitpunkt der Zustellung des Aktes an den Betroffenen zusammen, die gemäß Art. 8 des LG Nr. 17/1993 erfolgen muss, der durch Art. 4 des LG Nr. 4/2001 abgeändert wurde.

Bei der Berechnung des Abschlusstermins ist zu berücksichtigen, dass die Frist, wenn sie an einem Sonn- oder Feiertag oder an einem Tag, an dem die Landesämter geschlossen sind, ablaufen würde, von Rechts wegen bis zum darauf folgenden Arbeitstag, an dem die Ämter geöffnet sind, verlängert wird (Art. 3 Abs. 3).

Die Frist wird in drei bestimmten Fällen ausgesetzt, die in Art. 4 Abs. 6 des LG Nr. 17/1993, eingefügt mit LG Nr. 9/2016, genau angeführt sind. Im Einzelnen wird sie *erstens* ausgesetzt, damit die am Verfahren Beteiligten in der Frist, die gemäß Artikel 15/bis Absatz 1 Buchstabe b) gewährt wird, schriftliche Eingaben und Unterlagen vorlegen können. *Zweitens* wird die Frist ausgesetzt, damit Erklärungen abgegeben und unrichtige oder unvollständige Erklärungen oder Anträge, sofern sie zulässig sind, richtiggestellt bzw. ergänzt werden können. Dies muss innerhalb einer Frist von höchstens 30 Tagen erfolgen, welche der Verfahrensverantwortliche gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a) gewährt und gegebenenfalls aus triftigen Gründen auf begründeten Antrag des Betroffenen um höchstens weitere 30 Tage verlängert. *Drittens* wird die Frist ausgesetzt, wenn auf obligatorische Gutachten, fakultative Gutachten oder Fachgutachten laut den Artikeln 19 und 20 gewartet werden muss.

Gemäß Art. 4 Abs. 7 des LG Nr. 17/1993 kann die Frist ebenfalls ausgesetzt werden, wenn von Amts wegen Informationen oder Unterlagen im Sinne von Artikel 5 desselben einzuholen sind; in diesem Fall darf die Frist nur einmal für höchstens 30 Tage ausgesetzt werden.

## **6.2. Die Folgen bei Nichteinhaltung der Frist**

Die Nichteinhaltung der Frist kann drei unterschiedliche Auswirkungen haben. Die erste betrifft die Möglichkeit für die Verwaltung, ihre Befugnis nach Ablauf der vorgesehenen Frist auszuüben, die zweite bezieht sich auf die Folgen der Nichteinhaltung für die verantwortlichen Beamten und die dritte wiederum betrifft die Möglichkeit der Antragstellenden sich an den Generaldirektor des Landes zu wenden, damit dieser seine Ersatzbefugnis wahrnimmt.

Was die *erste Art von* Auswirkungen betrifft, sind Rechtslehre und Rechtsprechung geteilter Meinung. Erstere ist der Ansicht (und trifft damit auf größere Zustimmung), dass die Verwaltung auch nach Ablauf der Frist die Befugnis hat, die in ihre Zuständigkeit fallende Maßnahme zu erlassen. Letztere behauptet dagegen, dass die Verwaltung diese Befugnis nur dann beibehält, wenn das Verfahren auf Parteieninitiative beginnt und daher fast sicher auf eine für den Adressaten günstige Maßnahme abzielt, nicht aber, wenn die Initiative von Amts wegen erfolgt.

Auf jeden Fall liefert das passive Verhalten der Verwaltung seit jeher den Anlass dafür, dass die stillschweigende Untätigkeit zustande kommt, gegen die im Sinne von Art. 31 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 104/2010 Rekurs beim Verwaltungsgericht eingelegt werden kann. Diesbezüglich ist ein Teil der Rechtslehre und der Rechtsprechung der Ansicht, dass die stillschweigende Untätigkeit automatisch ab Ablauf der Frist zustande kommt, während ein anderer Teil meint, dass zuvor die Verwaltung zum Handeln aufgefordert werden muss. Die erste Interpretation ist sicher vorzuziehen, da es andernfalls keine Neuerung zum Besseren gegenüber dem System gäbe, das vor Inkrafttreten des Gesetzes über die Regelung der Verwaltungsverfahren galt. Vielmehr würde man damit in manchen Fällen nur die Frist verlängern, die die Betroffenen im Hinblick auf die Vorlage der Aufforderung verstreichen lassen müssen. Im LG Nr. 17/1993 wird diese Schlussfolgerung dadurch gestützt, dass die Aufforderung, die ursprünglich in Art. 4 Abs. 4 vorgesehen war, nun ausdrücklich abgeschafft wurde.

Zu diesem Punkt ist hinzuzufügen, dass Art. 20 des Gesetzes Nr. 241/1990 mit seiner Änderung durch das Gesetz Nr. 15/2015 nun für Verfahren auf Antrag einer Partei eine bedeutende Neuheit eingeführt hat: Wird die Verwaltung nicht wie vom Gesetz vorgesehen tätig, so gilt ihr Stillschweigen nicht mehr als Untätigkeit, sondern als Zustimmung zum Antrag, ohne dass weitere Anträge oder Aufforderungen erforderlich wären. Nach dieser Bestimmung sind die Folgen des Stillschweigens der Verwaltung also völlig anders als bisher, da die Untätigkeit der Verwaltung nicht mehr ein verhinderndes Verhalten für die Rechtswirkung der von ihr verlangten Maßnahme ist, sondern im Gegenteil ein Verhalten, durch das die Rechtswirkung bei Ablauf der für das Verfahren festgelegten Frist bedingt wird; in diesem Fall kann die Verwaltung zum Selbstschutz nur mehr *ex post* handeln. Es handelt sich hier um eine Neuerung, die in seiner ganzen Tragweite jetzt auch vom Land mit einer Änderung durch das Gesetz Nr. 9/2016 in das LG Nr. 17/1993 übernommen wurde; Art. 22 sieht nun vor, dass die stillschweigende Zustimmung nicht mehr nur für eine begrenzte Anzahl von Genehmigungsverfahren, sondern für alle auf Antrag einer Partei eingeleiteten Verfahren gilt, sofern diese nicht „sensible“ Interessen laut Abs. 3 desselben Artikels betreffen.

Bezüglich der *zweiten Art* von Auswirkungen ist anzumerken, dass bei Nichtbeachtung der Verfahrensfrist dem verantwortlichen Beamten das Vergehen der Verweigerung von Amtshandlungen gemäß Art. 328 Strafgesetzbuch zur Last gelegt werden kann. Besagter Artikel sieht nämlich zu Lasten der Amtsperson oder der mit einem öffentlichen Dienst beauftragten Person,

die innerhalb von dreißig Tagen nach der Antragstellung durch den Berechtigten die Amtshandlung nicht vornimmt und die Verzögerung nicht begründet, Sanktionen vor. Das erfolglose Verstreichen der Verfahrensfrist ist dem Verzug bei der Vornahme der Amtshandlungen gleichzusetzen und ermöglicht es den Betroffenen, den oben genannten Antrag vorzulegen. Nach Eingang desselben hat der verantwortliche Beamte dreißig Tage Zeit, die Amtshandlung abzuschließen oder die Gründe für die Verzögerung darzulegen. Wenn er dies unterlässt, kann die Nichteinhaltung der Frist zur Einleitung eines Verfahrens die Erhebung der Anklage wegen Unterlassung einer Amtshandlung bedingen.

Zudem könnte die Untätigkeit für den verantwortlichen Beamten zu den oben beschriebenen auch weitere Konsequenzen wegen Nichteinhaltung der Frist haben, und zwar dass die Verwaltung ihm gegenüber ein Rückgriffsrecht geltend macht, wenn sie einem Privaten Schadenersatz wegen Nichteinhaltung der Verfahrensfristen leisten muss. Dies könnte nämlich der Fall sein, wenn in einem Rekurs gegen den Verzug der Verwaltung ein dem Antragsteller zugefügter „Schaden wegen Verzug“ nachgewiesen wird; ein solcher wird nämlich von den Gerichten, wenn auch nicht einheitlich, seit einigen Jahren anerkannt (zur Vertiefung siehe Staatsrat, Vollsitzung vom 15. September 2005, Nr. 7) und ist nun auch vom staatlichen Gesetzgeber gesetzlich verankert worden, und zwar durch Art. 2-bis des Gesetzes Nr. 241/1990, eingefügt durch das Gesetz Nr. 69/2009, und dann geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 104/2010 und durch das Gesetz vom 9. August 2013, Nr. 98, mit dem das Gesetzesdekret vom 21. Juni 2013, Nr. 69, zum Gesetz erhoben wurde. Dieser Artikel wurde nicht in das LG Nr. 17/1993 übernommen, weil das Land im Bereich Schadenersatz keine Gesetzgebungsbefugnis hat; folglich ist die staatliche Gesetzgebung anzuwenden. Im Sinne des genannten Artikels sind die öffentlichen Verwaltungen und die mit Verwaltungsaufgaben betrauten privaten Rechtssubjekte zum Ersatz von unbilligen Schäden verpflichtet, die infolge von vorsätzlicher oder fahrlässiger Nichteinhaltung der Frist für den Abschluss des Verfahrens zugefügt wurden, sowie zur Entschädigung für die reine Verspätung in Verfahren auf Antrag einer Partei, für die eine Äußerungspflicht besteht; in diesem Fall werden die als Entschädigung zustehenden Beträge gegebenenfalls vom Schadenersatz abgezogen. Auch aus diesem Grund wird die Einhaltung der Verfahrensfrist für die öffentlichen Verwaltungen immer wichtiger.

Die *dritte Art* von Folgen betrifft, wie gesagt, die Möglichkeit der antragstellenden Partei, sich direkt an den Generaldirektor des Landes oder an die höchsten Führungskräfte der anderen

Einrichtungen, die zur Anwendung des LG Nr. 17/1993 verpflichtet sind, zu wenden, damit diese die Ersatzbefugnis wahrnehmen, die in Art. 4/bis des LG Nr. 17/1993, eingefügt durch Art. 8 des LG Nr. 9/2016, vorgesehen ist. Dieser Artikel sieht nämlich vor, dass der Antragsteller bei erfolglosem Verstreichen der Frist, die für den Abschluss des in die jeweilige Zuständigkeit fallenden Verfahrens gesetzt war, die Wahrnehmung der Ersatzbefugnis durch den Generaldirektor des Landes oder bei den anderen Einrichtungen, die zur Anwendung des LG Nr. 17/1993 verpflichtet sind, durch die höchste Führungskraft beantragen kann. Der Generaldirektor oder die Führungskraft muss das Verfahren mit Unterstützung der zuständigen Organisationseinheiten innerhalb einer Frist abschließen, die der Hälfte der ursprünglich vorgesehenen entspricht. Auf der Website der Einrichtungen laut Art. 1/ter des LG Nr. 17/1993 müssen für jedes Verfahren der Name und die Zustelladresse der Person angegeben werden, welche die Ersatzbefugnis hat.

## **7. Der Grundsatz der Verantwortung für das Verwaltungsverfahren**

Im Ablauf des Verwaltungsverfahrens zeigt die Verwaltungsorganisation ihre dynamische Seite: Die verschiedenen Strukturen der Verwaltung treten in Verbindung, um alle in ihre Zuständigkeiten fallenden Handlungen zu setzen, die für den Erlass der abschließenden Maßnahme notwendig sind.

Aufgrund der Bestimmungen von Art. 3 des Landesgesetzes vom 23. April 1992, Nr. 10, zuletzt geändert durch Art. 13 des LG vom 7. April 2014, Nr. 1, gliedert sich der Verwaltungsapparat des Landes in das Generalsekretariat, die Generaldirektion, die Ressorts, die Abteilungen – es dürfen nicht mehr als 25 sein – und die Ämter (nicht mehr als 160). Die zahlreichen Zuständigkeiten des Landes sind unter den Ressorts aufgeteilt, innerhalb derselben sind die verschiedenen Aufgaben unter den Abteilungen aufgeteilt und innerhalb dieser ist die Aufgabe, die konkreten Angelegenheiten zu behandeln, den einzelnen Ämtern zugeteilt. In den einzelnen Ressorts oder Abteilungen können für bestimmte, besonders komplexe Sachgebiete eigene Funktionsbereiche vorgesehen werden. Bei der Abwicklung eines Verwaltungsverfahrens werden eines oder mehrere Landesämter tätig, die in der Regel zu ein und derselben Abteilung gehören, aber je nach der Komplexität des Verfahrens auch unterschiedlichen Abteilungen oder Ressorts angehören können. Darüber hinaus können in bestimmte Verfahren auch Organisationseinheiten verwickelt werden, die anderen Verwaltungen angehören.

Jedes Amt, jede Abteilung und jedes Ressort hat einen Direktor, dem die Führungsfunktion für die jeweilige Organisationseinheit zusteht und der die Aufgabe hat, deren Aktivitäten zu koordinieren. Jedem Bereich wird vorzugsweise eine im Dienst stehende Führungskraft vorgesetzt (Art. 3 Abs. 2 des LG Nr. 10/1992). Findet ein Verwaltungsverfahren statt, so wird die Abstimmung der verschiedenen Verfahrenshandlungen im Allgemeinen vom Direktor der zuständigen Organisationseinheit gewährleistet. Im Zuge der konkreten Abwicklung der Verwaltungstätigkeit kann diese Art der Koordinierung jedoch auf Grenzen stoßen, entweder weil die Verfahren, die zeitgleich in ein und derselben Organisationseinheit ablaufen, zu zahlreich sind, als dass diese noch unmittelbar vom Direktor verfolgt werden könnten, oder aber weil, wie schon gesagt, in die einzelnen Verfahren Ämter verwickelt sein können, die nicht dem Amts- oder Abteilungsdirektor unterstehen, der federführend verantwortlich ist.

### **7.1. Der für das Verwaltungsverfahren Verantwortliche**

Die soeben erwähnten Gegebenheiten können zu Problemen in der internen Organisation führen, entweder, weil die beteiligten Ämter dazu neigen können, sich ohne Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs nur um das zu kümmern, was in ihre eigene Zuständigkeit fällt, oder aber, weil es in bestimmten Fällen schwierig ist, gegen die Untätigkeit eines Bediensteten oder eines Amtes vorzugehen, da diese dem Direktor der Einheit, die das Verfahren betreibt, nicht unterstellt sind. Gleichermaßen können Probleme auch in den Beziehungen mit den Adressaten der Verwaltungstätigkeit auftreten, da es diesen schwer fallen kann, eine Person zu finden, die zweckdienliche Informationen zum Verlauf des Verfahrens liefern kann. Dabei laufen sie Gefahr, beim Versuch, herauszufinden, wer tatsächlich den für den Abschluss des Verfahrens notwendigen Anstoß geben kann, von einer Stelle oder Person zur anderen geschickt zu werden.

Um diese Art von Problemen anzugehen, hat das LG Nr. 17/1993 die vom Gesetz Nr. 241/1990 eingeführte Figur zum Vorbild genommen, aber einen anderen Weg gewählt. Das Gesetz sieht vor, dass entweder in Person des Direktors oder eines der Bediensteten der Organisationseinheit ein Verfahrensverantwortlicher bestimmt wird, der federführend am Verfahren beteiligt ist. Seine Aufgabe ist es, den gesamten Ablauf der Verwaltungstätigkeit zu verfolgen, sowohl was die internen Auswirkungen angeht, als auch jene, die die Bürger betreffen.

Art. 10 des LG Nr. 17/1993, ersetzt durch Art. 13 des LG Nr. 9/2016, sieht insbesondere vor, dass die *Verantwortung für das Verfahren* in erster Linie einer Organisationseinheit des

Landes oder der anderen Einrichtung, die zur Anwendung des LG Nr. 17/1993 verpflichtet ist, obliegt, entweder entsprechend den vom Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten (Art. 10 Absatz 1) oder aber, wenn mehrere Ämter derselben Abteilung beteiligt sind, aufgrund der Verantwortungserteilung durch den Abteilungsdirektor (Art. 10 Absatz 2). Sind am Verfahren mehrere Landesabteilungen beteiligt, so übernimmt der Direktor jener Abteilung die Verantwortung, die am stärksten in die Verfahrensbearbeitung eingebunden ist oder die den Entwurf für die abschließende Maßnahme ausarbeiten muss (Art. 10 Abs. 3). Die Verantwortung bleibt auch dann bei der Organisationseinheit, die mit der Bearbeitung der Angelegenheit betraut ist, wenn allfällige verfahrensinterne, buchhalterische oder Kontrollmaßnahmen ergriffen werden, es sei denn, den Betroffenen wird etwas anderes mitgeteilt (Art. 11 Abs. 6).

Es ist auch vorgesehen, dass der Direktor der Landesabteilung, die für die Ausarbeitung oder den Erlass der abschließenden Maßnahme zuständig ist, alle Anträge und amtlichen Berichte entgegennimmt und sie unverzüglich den unterstellten Organisationseinheiten weiterleitet, sofern er nicht selbst für die Bearbeitung zuständig ist. Mit Dienstanweisung kann der Abteilungsdirektor jedoch die für das Verfahren verantwortlichen Organisationseinheiten und Beamten beauftragen, die Anträge und Berichte direkt entgegenzunehmen (Art. 11 Abs. 1 und 2).

In der Regel, das heißt, sofern der Abteilungsdirektor nicht eine anderslautende Dienstanweisung erlässt, ist *der für das Verfahren verantwortliche Beamte* der Direktor der Organisationseinheit, die zuständigkeitshalber den Antrag oder den Bericht entgegennimmt, oder ein von ihm namhaft gemachter Bediensteter der Organisationseinheit im Rahmen der jeweiligen institutionellen Zuständigkeiten (Art. 11 Abs. 3 und 4). Der Direktor der Organisationseinheit bleibt auf jeden Fall für die Mitteilung der Einleitung des Verfahrens zuständig (Art. 11 Abs. 5 und Art. 14 Abs. 3).

Dem derart bestimmten Verantwortlichen kommen *mehrere* sehr wichtige *Aufgaben* zu. Einige davon sind Folge einer Beauftragung seitens des Abteilungsdirektors, andere sind dagegen vom Gesetz vorgesehen. Unter den *ersten* ist vor allem jene der bereits erwähnten direkten Entgegennahme der Anträge und amtlichen Berichte zu erwähnen, die der Abteilungsdirektor eben mit Dienstanweisung den Ämtern und den für das Verfahren verantwortlichen Beamten zuweisen kann (Art. 11 Absätze 1 und 2). Die *anderen* Aufgaben sind dagegen in einem in Art. 12 des Gesetzes enthaltenen Verzeichnis angeführt. Man unterscheidet dabei zwischen Aufga-



ben, die die Beziehungen innerhalb der Verwaltungsorganisation betreffen, und solchen, die die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Adressaten ihrer Tätigkeit betreffen.

Zu den ersten zählen folgende Aufgaben des Verfahrensverantwortlichen: Vorschlag für die Anberaumung der in Art. 18 des LG Nr. 17/1993 vorgesehenen Konferenz der Dienststellen; Einholung der vorgeschriebenen obligatorischen oder bindenden Gutachten bei den beratenden Organen; Vorschlag an den Abteilungsdirektor, je nach Komplexität der Angelegenheit oder der Ermittlungen allfällige fakultative Gutachten oder Sachauskünfte von externen Experten einzuholen; Übermittlung der Akte an die zuständigen Ämter zur weiteren Bearbeitung bei gleichzeitiger Verständigung der am Verfahren Beteiligten unter Angabe des betreffenden Direktors, Erlass der abschließenden Maßnahme, sofern der Verfahrensverantwortliche dafür zuständig ist, oder Unterbreitung des eigenen Textvorschlags beim dafür zuständigen übergeordneten Organ und schließlich Veranlassung der Durchführung der abschließenden Maßnahme.

Zu den zweiten zählt dagegen die Aufgabe, alle Handlungen vorzunehmen, die in die Vorbereitungsphase des Verfahrens fallen, insbesondere was die zu Bearbeitungszwecken durchzuführende Beurteilung der Zulassungsbedingungen, die Legitimationsanforderungen und die Voraussetzungen betrifft, die für den Erlass der Maßnahmen relevant sind; ebenso dazu gehört die Aufgabe, jede zweckdienliche Maßnahme für eine angemessene und schnelle Bearbeitung zu ergreifen. Unter die Aufgaben des Verantwortlichen fallen im Einzelnen das Einholen von Informationen und Unterlagen von Amts wegen im Sinne von Art. 5, die Aufforderung an die Betroffenen, sofern zulässig, Erklärungen abzugeben oder unrichtige oder unvollständige Erklärungen oder Anträge richtigzustellen bzw. zu ergänzen, und schließlich eventuell die Mitteilung an die anspruchsberechtigten Eigentümer oder Besitzer eines Gutes, dass ein Lokalaugenschein durchgeführt wird, sofern dieser Lokalaugenschein nicht im Rahmen einer beliebig benannten Kontrolltätigkeit durchzuführen ist. Darüber hinaus hat der Verantwortliche die Ausübung der von Art. 15 Absatz 2 des Gesetzes vorgesehenen Beteiligungsrechte zu fördern, von denen noch die Rede sein wird (hierzu siehe das Urteil des Verwaltungsgerichts Trentino-Südtirol, Trient, 7. März 1995, Nr. 79).

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass die Figur des für das Verwaltungsverfahren Verantwortlichen sowohl als neues Bindeglied innerhalb der Organisation der öffentlichen Verwaltung als auch als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern Bedeutung erlangt.

Unter dem *ersten Gesichtspunkt* ist die Figur des Verfahrensverantwortlichen aus zwei Gründen von Bedeutung. *Erstens* wird damit ein Element der "Personalisierung" der öffentlichen Verwaltung geschaffen, da die Figur des Beamten nicht mehr als ein Hilfsmittel erscheint, das dem Verwaltungsorgan seinen Willen verleiht, sondern als Subjekt mit eigenständiger Bedeutung, dem die vom Gesetz vorgesehenen Aufgaben unmittelbar und persönlich übertragen wurden.

*Zweitens* stellt die Figur des Verfahrensverantwortlichen eine übergreifende Organisationsebene dar, die sich zwischen die vom traditionellen hierarchischen Organisationsmodell vorgesehenen Ebenen einfügt. Hierzu ist zu bemerken, dass die Zuteilung der Verantwortung für den Ablauf des Verfahrens, zumindest im Rahmen des durchzuführenden Verfahrens, unweigerlich auch die Zuerkennung der notwendigen Befugnisse bedingt. Dabei muss es möglich sein, diese sowohl innerhalb der eigenen Einheit als auch gegenüber den anderen beteiligten Organisationseinheiten auszuüben. Falls ein Bediensteter der Organisationseinheit zum Verfahrensverantwortlichen ernannt wird, kann dies auch Auswirkungen auf die traditionelle Auffassung des hierarchischen Verhältnisses haben. In Bezug auf die Abwicklung des Verfahrens wird die Weisungsbefugnis des Direktors der Einheit gegenüber dem Verfahrensverantwortlichen abgeschwächt, da es wohl nicht gut möglich ist, den Letztgenannten für Handlungen verantwortlich zu machen, die aufgrund einer Weisung vorgenommen wurden. Diese Abschwächung findet ihren Ausgleich sowohl in der anfänglichen Befugnis der Ernennung des Verantwortlichen, als auch in der Befugnis der Überprüfung und des Ansichziehens der Sache.

*Unter dem zweiten Gesichtspunkt* kommt der Figur des Verfahrensverantwortlichen insofern eine Bedeutung zu, als er die Organisationseinheit "sichtbarer" macht, indem den Bürgern für jedes einzelne Verfahren eindeutig der Gesprächspartner innerhalb der Verwaltung angegeben wird, und indem allen an der Durchführung Beteiligten ein sicherer Bezugspunkt und somit eine wirksame Hilfe bei der Wahrnehmung der von den Rechtsvorschriften auferlegten Verfahrenspflichten geboten wird.

Wie aus dem Gesagten hervorgeht, stellt die Verantwortung für das Verfahren eine neue Form der Verantwortung dar, die vom Gesetz Nr. 241/1990 eingeführt und vom LG Nr. 17/1993 übernommen wird. Die Person, der diese Verantwortung auferlegt wird, haftet für die Art und Weise, in der das Verfahren bis zu seinem Abschluss abläuft. Sie muss daher ihre berufliche Kompetenz bei der Durchsetzung der konkreten Ziele, die sich die Verwaltung von Mal zu Mal

steckt, unter Beweis stellen. Diese Verantwortung deckt sich also nicht vollständig mit den anderen, bereits bekannten Formen der Verantwortung des Beamten, sondern überschneidet sich auf vielfältige Art und Weise mit diesen.

## **7.2. Andere Formen der Beamtenhaftung**

Die Figur des Verfahrensverantwortlichen muss vor allem von der des Verantwortlichen für die Verarbeitung der personengebundenen Daten (Datenschutzbeauftragter) unterschieden werden; die zuletzt genannte Figur wurde mit Art.1, Abs.2, Buchstabe e) und Art. 8 des Gesetzes vom 31. Dezember 1996, Nr. 675, ersetzt durch die Artikel 4 und 29 des gesetzesvertretenden Dekretes vom 30. Juni 2003, Nr. 196, eingeführt und wird für die Provinz Bozen durch Art. 10 des Dekrets des Landeshauptmannes vom 16. Juni 1994, Nr. 21, geregelt, das zuletzt durch das Dekret des Landeshauptmannes vom 21. Juli 2014, Nr. 25, ersetzt wurde. Die Haftung für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten betrifft nämlich einerseits die Verarbeitung der Daten insgesamt und ist somit nicht auf ein einzelnes Verwaltungsverfahren zurückzuführen, andererseits handelt es sich um eine spezifische Haftung der Personen an der Spitze der Verwaltungsorganisation (dazu gehören laut Art. 10, Abs. 1 des Dekrets des Landeshauptmannes Nr. 21/1994 insbesondere die amtierenden Ressortdirektoren, Abteilungsdirektoren und Direktoren der anderen Organisationseinheiten, die von Rechts wegen, was Aufgaben und Befugnisse betrifft, mindestens einer Abteilung gleichgestellt sind), die im Unterschied zu der Regelung der Verfahrenshaftung ihre Haftung nicht an die Mitarbeiter der eigenen Organisationseinheit delegieren können. Diese Form der Haftung ist viel spezifischer definiert und lässt dem Verantwortlichen wenig eigenen Spielraum; denn Art. 29 des gesetzesvertretenden Dekretes vom 30. Juni 2003, Nr. 196, sieht vor, dass die Aufgaben des Verantwortlichen immer im Detail schriftlich vom Inhaber der Datensammlung festgelegt werden; eine Maßnahme, die für den Verfahrensverantwortlichen nie angewendet wird. Der Verfahrensverantwortliche kann daher mit dem Verantwortlichen für die personengebundenen Daten nur in einem eher unwahrscheinlichen Fall identisch sein; in diesem Fall müsste die Abteilung als solche die für das Verfahren zuständige Organisationseinheit sein, und der Abteilungsdirektor, der bereits als Verantwortlicher für die Datenverarbeitung festgelegt ist, darf nicht die Verfahrenshaftung, die er laut Gesetz trägt, an andere delegiert haben. Die Figur des Verantwortlichen für Verwaltungsverfahren kann allgemein jedoch jener des für die Datenverarbeitung Verantwortlichen zur Seite gestellt werden, wie

er in Art. 30 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 196/2003 und in Art. 12 des Dekrets des Landeshauptmannes Nr. 21/1994, ersetzt durch das Dekret des Landeshauptmanns Nr. 25/2014, vorgesehen ist.

Ebenso muss von der Figur des Verfahrensverantwortlichen jene des Transparenzbeauftragten unterschieden werden, dessen Aufgaben im gesetzesvertretenden Dekret Nr. 33/2013, geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 97/2016, festgelegt sind und die Bereiche Transparenz in der Verwaltung sowie Koordinierung und Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in Hinsicht auf deren Pflichten bezüglich Kommunikation und Bürgerzugang betreffen. Das LG Nr. 17/1993 sieht vor, dass der Transparenzbeauftragte von der Landesregierung ernannt wird (Art. 28/bis Abs. 11) und dass er Aufsichts- und Ersatzbefugnis im Bereich Bürgerzugang hat (Art. 28/bis Abs. 10). Was die Transparenz in der Verwaltung betrifft, verweist das LG Nr. 17/1993 jedoch größtenteils auf das gesetzesvertretende Dekret Nr. 33/2013, das heißt, dass die Figur des Transparenzbeauftragten auch durch die staatliche Gesetzgebung geregelt ist, im Einzelnen durch Art. 45 des genannten gesetzesvertretenden Dekretes. Gemäß diesem Artikel beaufsichtigt der Transparenzbeauftragte die Verwaltung ständig in Hinsicht auf ihre gesetzlich vorgesehenen Veröffentlichungspflichten: Er gewährleistet die Vollständigkeit, die Klarheit und die Aktualisierung der veröffentlichten Informationen und meldet dem politischen Weisungsorgan, der unabhängigen Prüfstelle, der staatlichen Antikorruptionsbehörde (ANAC) und in schwereren Fällen dem Disziplinaramt, wenn er feststellt, dass die Veröffentlichungspflicht vernachlässigt oder verzögert eingehalten wird.

Allgemein ist vorgesehen, dass die Aufgaben und Befugnisse des Transparenzbeauftragten von derselben Person übernommen werden, die als Antikorruptionsbeauftragter laut Art. 1 Abs. 7 des Gesetzes 190/2012 ernannt wird. Die Provinz Bozen hat jedoch mit den Beschlüssen der Landesregierung Nr. 1247 und Nr. 1248 vom 4. November 2014 festgelegt, dass es zwei verschiedene Beauftragte geben soll, und zwar übernimmt der Generaldirektor die Funktion des Antikorruptionsbeauftragten, der Generalsekretär hingegen die Funktion des Transparenzbeauftragten. Es handelt sich hier um eine eigenwillige Entscheidung, bedingt durch die Besonderheit der Landesverwaltung, die jedenfalls laut Entscheidung der staatlichen Antikorruptionsbehörde vom 28. Dezember 2016, Nr. 1310, auch ausnahmsweise zulässig ist.

Neben den hier beschriebenen "neuen" Formen der Haftung dürfen die traditionellen Formen der Beamtenhaftung nicht außer Acht gelassen werden. Diese kann je nach Situation straf-, zivil-, verwaltungsrechtlicher, buchhalterischer oder dienststrafrechtlicher Art sein.

Der *strafrechtlichen Haftung* unterliegt die Amtsperson oder die mit einem öffentlichen Dienst beauftragte Person, die eine der vom Strafgesetzbuch vorgesehenen Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung begeht. Dazu zählen insbesondere die Amtsunterschlagung (Art. 314 StGB), die Veruntreuung zum Schaden des Staates (Art. 316-bis StGB), die Erpressung im Amt (Art. 317 StGB), die Bestechung (Art. 318 StGB), der Amtsmissbrauch (Art. 323 StGB), die Offenbarung von Amtsgeheimnissen (Art. 326 StGB), die Verweigerung oder Unterlassung von Amtshandlungen (Art. 328 StGB), die Urkundenfälschung (Artt. 476 bis 480 StGB) und die Unterbrechung eines öffentlichen Dienstes (Art. 331 StGB). Alle öffentlich Bediensteten sind überdies für die allgemeinen Straftaten verantwortlich, die sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit begehen. Die begangene Straftat muss folgende Merkmale aufweisen: Sie muss ausdrücklich von einer strafrechtlichen Bestimmung vorgesehen sein, sie muss von einer natürlichen Person begangen worden und dieser zurechenbar sein, es muss Vorsatz oder, für die allgemeinen Straftaten, Fahrlässigkeit vorliegen, es muss ein Kausalzusammenhang bestehen und es dürfen keine Rechtfertigungsgründe vorliegen.

Der öffentlich Bedienstete unterliegt für die zum Schaden Dritter vorgenommenen Handlungen der zivilrechtlichen Haftung im Sinne von Art. 2043 des Zivilgesetzbuches. Nach dieser Bestimmung haftet jeder, der durch eine vorsätzliche oder fahrlässige Handlung einem anderen einen rechtswidrigen Schaden zufügt. Die wesentlichen Elemente der zivilrechtlichen Haftung sind die Zurechenbarkeit, das heißt die Tat muss bei der Ausübung der Amtsfunktionen begangen worden sein, die Verletzung eines Rechtes Dritter, die Entstehung eines rechtswidrigen Schadens, das Vorliegen von Vorsatz oder Fahrlässigkeit sowie der Kausalzusammenhang. Die Rechtslehre ist mehrheitlich der Ansicht, dass diese Haftung gemäß Art. 28 der Verfassung sowohl auf dem Bediensteten als auch auf der Verwaltung, der er angehört, lastet. Die Geschädigten können sich folglich mit ihren Schadenersatzforderungen unmittelbar an die Verwaltung wenden, unbeschadet der Möglichkeit für diese, sich anschließend am eigenen Bediensteten schadlos zu halten, der die unerlaubte Handlung begangen hat. Dieser Ansatz wird von der Autonomen Provinz Bozen auch in einem Landesgesetz bestätigt: Art. 3, Abs. 1 des Landesgesetzes vom 9. November 2001, Nr. 16, ersetzt durch Art. 2 des LG vom 20. Juni 2005, Nr. 3, sieht aus-

drücklich vor, dass das Land Südtirol sowie die öffentlichen Körperschaften, die von ihm abhängen oder deren Ordnung in seine Befugnisse fällt, „auch für die Verwalter und das Personal, Dritten den Schaden“ vergüten, „vorbehaltlich der Regressklage gegen Verwalter und Personal [...] zwecks Feststellung der verwaltungsrechtlichen Haftung“.

In diesem Zusammenhang muss festgestellt werden, dass sich inzwischen sowohl in der Gesetzgebung (gesetzesvertretendes Dekret vom 31. März 1998, Nr. 80, Gesetz vom 21. Juli 2000, Nr. 205, und gesetzesvertretendes Dekret Nr. 104/2010) als auch in der Rechtsprechung (Kassationsgericht, Urteile ab Nr. 500/1999), die Ansicht durchgesetzt hat, dass zumindest in bestimmten Fällen außer beim Tatbestand der Rechtsverletzung auch bei Verletzung eines rechtlich geschützten Interesses die Voraussetzungen für die zivilrechtliche Haftung der Verwaltung gegeben sind, weshalb die Verwaltung in diesen Fällen zum Schadenersatz verpflichtet ist. Als Folge dieses neuen Standpunkts wurde dem Verwaltungsgericht mit Art. 30 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 104/2010 die exklusive Zuständigkeit für Schadenersatzfragen bei Verletzung rechtlich geschützter Interessen und, beschränkt auf die in seine ausschließliche Gerichtsbarkeit fallenden Sachbereiche, auch bei Verletzung eines subjektiven Rechts übertragen. In diesem Zusammenhang sieht Art. 30 Absatz 3 vor, dass der Antrag auf Schadenersatz wegen Verletzung rechtlich geschützter Interessen innerhalb der Fallfrist von 120 Tagen ab dem Tag zu stellen ist, an dem sich der Sachverhalt ergeben hat oder an dem Kenntnis über die Maßnahme erlangt wurde, wenn der Schaden direkt durch diese verursacht wurde. Auch in diesen Fällen bleibt jedoch die Zuständigkeit des Rechnungshofes für den Rückgriff der zum Schadenersatz verurteilten Verwaltung gegenüber dem Bediensteten aufrecht, der für den Schaden verantwortlich ist.

Die bisher angeführten Formen der Haftung haben allgemeinen Charakter, da sie gleichermaßen für die öffentlich Bediensteten wie für alle anderen Personen gelten, die der Rechtsordnung unterliegen. Zu Lasten der Erstgenannten gibt es weitere besondere Formen der Haftung, unter denen insbesondere die dienststrafrechtliche Haftung und die verwaltungsrechtliche Vermögenshaftung hervorzuheben sind.

Die *dienststrafrechtliche Haftung* betrifft alle öffentlich Bediensteten, wenngleich sich die Merkmale je nach dem Dienstherrn, also der Verwaltung, bei der sie Dienst leisten (Staatsverwaltung, Militärverwaltung, örtliche Gebietskörperschaften, andere öffentliche Körperschaften), unterscheiden. Ihr unterliegt jeder öffentlich Bedienstete, der gegen die institutionelle Ordnung

der Zugehörigkeitsverwaltung (Dienstherr) verstößt bzw. die Pflichten verletzt, die sich aus dem Dienstverhältnis mit dieser ergeben. Ursprünglich wurde diese Form der Haftung in das Sonderüberordnungsverhältnis der Verwaltung gegenüber dem öffentlich Bediensteten eingefügt. Die einschlägigen Normen, die im Wesentlichen dem Grundmuster des DPR vom 5. Januar 1957, Nr. 3, entsprachen, zeichneten sich durch einen betont autoritären Charakter aus. Heutzutage haben die Bestimmungen, die auf Staatsebene mit dem gesetzesvertretenden Dekret vom 3. Februar 1993, Nr. 29, ersetzt durch das gesetzesvertretende Dekret vom 30. März 2001, Nr. 165, (Art. 55) , und auf Landesebene mit dem Landesgesetz vom 19. Mai 2015, Nr. 6, (Art. 32) eingeführt wurden, auch die Thematik der Disziplinalgewalt und der entsprechenden Haftung in den Bereich der Privatisierung des Dienstverhältnisses mit den öffentlichen Verwaltungen verschoben. Dabei wird für einige Aspekte auch auf die in den Kollektivverträgen enthaltene Regelung verwiesen.

Bei der *verwaltungsrechtlichen Vermögenshaftung* wurde traditionell zwischen der *verwaltungsrechtlichen Haftung* im engeren Sinne, der *buchhalterischen Haftung* und der *formellen Haftung* unterschieden. Die Letztgenannte bestand zu Lasten der Bediensteten der lokalen Gebietskörperschaften und wurde mit dem Gesetz vom 8. Juni 1990, Nr. 142, (nunmehr ersetzt durch das gesetzesvertretende Dekret vom 18. August 2000, Nr. 267) abgeschafft, das den vereinheitlichten Text vom 3. März 1934, Nr. 383, insofern außer Kraft gesetzt hat. Die beiden anderen Formen der Haftung wurden dagegen mit dem Gesetz vom 14. Januar 1994, Nr. 20, in geltender Fassung, sowie für die Gemeinden der Provinzen Bozen und Trient mit dem Regionalgesetz vom 4. Januar 1993, Nr. 1, (nunmehr mit Dekret des Präsidenten der Region vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L mit anderen Bestimmungen zusammengefasst) neu geregelt. Diese Bestimmungen haben die Regelungen der beiden Haftungsformen, von denen die Rede ist, wesentlich vereinheitlicht. Der *verwaltungsrechtlichen Haftung* unterliegen all jene, die mit der öffentlichen Verwaltung durch ein Anstellungs- oder Dienstverhältnis verbunden sind, in Bezug auf jene Fälle, in denen sie durch ihr vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten einen Schaden zu Lasten der Staatskassen verursachen oder irgendwie das Vermögen der öffentlichen Verwaltung schädigen bzw. die Beschädigung zulassen. Die buchhalterische Haftung betrifft dagegen die Rechnungsführer des Staates und der anderen Gebietskörperschaften, die zur Rechnungslegung verpflichtet sind, oder alle anderen, die ebenfalls öffentliches Geld verwalten, und bezieht sich auf die Überprüfung der vom Buchhalter vorgelegten Abrechnung. Sie liegt also nur dann vor, wenn

der Beamte, dem sie angelastet wird, (sachlich oder rechtlich) die Funktionen eines Buchhalters ausübt. Sie bezieht sich auf Unregelmäßigkeiten, die bei der Überprüfung und beim gerichtlichen Verfahren über die von ihm vorgelegte Abrechnung festgestellt werden, sowie auf die Schäden, die der Staatskasse dadurch entstehen.

Im Allgemeinen kann man sagen, dass die verwaltungsrechtliche Vermögenshaftung zu Lasten des öffentlich Bediensteten oder Beamten unter folgenden Voraussetzungen besteht: (siehe zum Beispiel: Rechnungshof, Abt. II, 24. Mai 1990, Nr. 142):

- a) eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung;
- b) ein Schadensfall zu Lasten der Staatskasse, der in einem wirtschaftlich messbaren Nachteil besteht;
- c) der Kausalzusammenhang zwischen dem schuldhaften Verhalten und dem Schadensfall;
- d) das psychologische Element des Vorsatzes oder der Fahrlässigkeit, bei der es sich nach Art. 1 des Gesetzes Nr. 20/1994 um grobe Fahrlässigkeit handeln muss.

Art. 2, Abs. 1 des Landesgesetzes Nr. 16/2001 legt für die Verwalter und die Beamten des Landes Südtirol, der vom Land abhängigen Körperschaften (Landesanstalten und Landesinstitute) sowie der Körperschaften, deren institutionelle Ordnung in den Kompetenzbereich des Landes fällt, die verwaltungsrechtlichen Haftungsfälle genau fest. Als verwaltungsrechtliche Haftungsfälle gelten insbesondere: die Schäden an Dritten infolge einer Verletzung der Dienstpflichten oder der Verhaltensregeln; die Schäden, die ebenfalls durch Verletzung der Dienstpflichten oder Verhaltensregeln dem Dienstherrn, der Körperschaft, welcher das Personal zugeteilt ist, oder anderen Körperschaften zugefügt werden; die Schäden für die Finanzen der hier genannten Körperschaften aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen buchhalterischer Natur sowie wegen Ausgaben, die diese Körperschaften aufgrund ihrer solidarischen Haftung übernommen haben. Abs. 2 des Artikels 2 sieht außerdem ausdrücklich vor, dass die verwaltungsrechtliche Haftung für die hier genannten Subjekte auf vorsätzlich oder grob fahrlässig begangene Handlungen beschränkt ist.

Bei Eintritt eines Ereignisses, bei dem eine verwaltungsrechtliche Haftung gegeben ist, müssen nach Art. 5 des Landesgesetzes Nr. 16/2001 die Verwalter und Führungskräfte der betroffenen Körperschaften bei der zuständigen Stelle Meldung erstatten und in der Meldung alle gesammelten Informationen zwecks Feststellung der verwaltungsrechtlichen Haftung und der Schäden angeben. Die Meldung muss außerdem die vollständigen meldamtlichen Daten der



vermutlich für den Fall verantwortlichen Verwalter oder Mitarbeiter sowie Angaben zu den Handlungen, zum Verhalten, zur Höhe des Schadens oder zumindest Anhaltspunkte enthalten, um die Schadenhöhe bestimmen zu können.

Die Meldung ist an die Stelle zu richten, die für verwaltungsrechtliche und buchhalterische Haftungsfragen zuständig ist, d.h. an den Rechnungshof. In Südtirol ist dies, wie von Art. 1 des Gesetzes vom 14. Januar 1994, Nr. 19, vorgesehen, die rechtsprechende Abt. Bozen des Rechnungshofes. Die Verjährungsfrist beträgt nunmehr für alle Kategorien der öffentlich Bediensteten fünf Jahre (Art. 1 des Gesetzes Nr. 20/1994 und für die Gemeindebediensteten, Art. 38 des RG. Nr. 1/93, Art. 56 des Dekrets des Präsidenten der Region Nr. 3/L/2005). Die jüngste Rechtsprechung in Buchhaltungsfragen neigt dazu, die verwaltungsrechtliche Haftung der buchhalterischen gleichzustellen, und zwar auch, was die Beweislast im Haftungsverfahren (in der Vergangenheit ging man nämlich in Bezug auf die die buchhalterische Haftung betreffenden Verfahren von einer Beweislastumkehr aus) sowie die Befugnis des Rechnungshofes angeht, die Anschuldigung herabzusetzen. Diese Befugnis wurde in der Vergangenheit für die Verfahren über die buchhalterische Haftung ausgeschlossen (Rechnungshof, Abt. II, 18. Januar 1974, Nr. 1, dem sich die nachfolgende Rechtsprechung anpasste).

Die Vertretung der Verwaltung und des Personals der Körperschaften, für die das Landesgesetz Nr. 16/2001 gilt, wird durch die im Dienst der jeweiligen Körperschaft stehenden Anwälte gesichert, wobei die Kosten genau begrenzt sind; dem Antrag wird nicht stattgegeben, falls ein Interessenkonflikt besteht (Art. 6, Landesgesetz Nr. 16/2001).

Das LG Nr. 17/1993 nimmt im Gegensatz zum Gesetz Nr. 241/1990 und zu Regionalgesetzen über das Verwaltungsverfahren in Art. 13, teilweise geändert durch Art. 18 des LG Nr. 9/2016, ausdrücklich Bezug auf die verwaltungsmäßige und buchhalterische Haftung und regelt, wie diese innerhalb der Organisationsstruktur des Landes zuzuweisen ist.

In diesem Artikel sind drei Bestimmungen besonders erwähnenswert. Die *erste* sieht vor, dass jedes Dekret und jede Verwaltungsmaßnahme eines Landesrates sowie jeder der Landesregierung zur Beschlussfassung vorzulegende Entwurf vom Amtsdirektor, der für die abschließende Ausarbeitung des Aktes verantwortlich ist, und, sofern eine Ausgabenzweckbindung vorgesehen ist, vom Direktor des zuständigen Amtes der Abteilung Finanzen in fachlicher und buchhalterischer Hinsicht mit dem Sichtvermerk zu versehen sind. Außerdem ist ein Sichtvermerk des Abteilungsdirektors hinsichtlich der Rechtmäßigkeit vorgesehen (Absätze 1 und 2).

Der oben genannte Sichtvermerk ist wichtig, damit festgehalten wird, wer für die genannten Akte in verwaltungsmäßiger und buchhalterischer Hinsicht haftet. Wenn der Sichtvermerk vorliegt, haften die leitenden Beamten, die ihn angebracht haben, während obige Haftung in Ermangelung des Sichtvermerks auf den entscheidenden Organen lastet (Absatz 5). Der für die Schlussphase der Verwaltungsmaßnahme zuständige Direktor der Organisationseinheit ist zudem in verwaltungsmäßiger und buchhalterischer Hinsicht für die Durchführung verantwortlich (Absätze 4 und 7). Auf die für Ausgaben verantwortlichen Stellen, die im Landesgesetz über das Rechnungswesen festgelegt sind, werden die dort vorgesehenen eigenen Verfahren angewandt (Abs. 2/bis, angefügt durch das LG Nr. 9/2016).

Die *zweite* wichtige Bestimmung sieht vor, dass jene Landesbediensteten, die am Verwaltungsverfahren mit sachverhaltsermittelnden Aufgaben teilnehmen, generell in fachlicher und buchhalterischer Hinsicht sowie für die Rechtmäßigkeit der einzelnen Handlung unter Berücksichtigung des mit dem jeweiligen Berufsbild verbundenen Verantwortungsgrades haften (Absatz 4). Werden Verwaltungsfunktionen delegiert, so haftet der Beauftragte dafür, dass das Verfahren fachlich, buchhalterisch oder im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit in Ordnung ist (Absatz 3).

Die *dritte* wichtige Bestimmung bezieht sich auf die Wirksamkeit der Figur des Verfahrensverantwortlichen. Sie stellt klar, dass die verwaltungsmäßige und buchhalterische Verantwortung gemeinsam auf dem Letztgenannten sowie auf dem Direktor der für den Erlass der abschließenden Maßnahme zuständigen Organisationseinheit lastet, vorbehaltlich der für die einzelnen Verfahrenshandlungen vorgesehenen Verantwortung (Absatz 6). Zieht das entscheidende Organ jedoch das Verfahren an sich, so haftet es verwaltungsmäßig und buchhalterisch direkt dafür (Abs. 9).

## **8. Die Beteiligung am Verwaltungsverfahren**

Zu den innovativsten Teilen des LG Nr. 17/1993 zählt sicherlich Abschnitt III. Die dort enthaltenen Bestimmungen betreffen die Beteiligung am Verwaltungsverfahren und erklären diese zur *allgemeinen Regel* für das Verwaltungshandeln, und zwar mit der wesentlichen von Art. 17 vorgesehenen Einschränkung, wonach die Anwendung o.g. Bestimmungen beim Erlass

von Rechtsvorschriften und generellen Verwaltungsakten und bei der Erstellung von Plänen und Programmen ausgeschlossen ist.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 241/1990 auf staatlicher Ebene sowie des LG Nr. 17/1993 auf Landesebene war ein allgemeines Interesse bestimmter Gruppen von Personen und anderer Subjekte, am Verwaltungsverfahren teilzunehmen, gesetzlich nicht vorgesehen. Es gab sicherlich Bestimmungen, die die Möglichkeit der Beteiligung an bestimmten Verfahrensarten vorsahen bzw. vorsehen (man denke an die Bestimmungen über die Enteignung oder jene im Baubereich); ihre Auswirkung blieb jedoch auf den spezifischen Sachbereich beschränkt. Als einziger allgemeiner Grundsatz wurde der des angemessenen Verfahrens ausgearbeitet, der jedoch immer äußerst umstritten war, auch weil der Verfassungsgerichtshof diesem nie den Rang eines Verfassungsgrundsatzes zuerkannt hat.

Die Bestimmungen des Abschnitts III des LG Nr. 17/1993 haben daher eine ganz spezielle Bedeutung und sind sehr sorgfältig zu beachten.

### **8.1. Die verschiedenen Formen der Beteiligung**

Hinsichtlich der Erfassung der innovativen Bedeutung der im Abschnitt III des LG Nr. 17/1993 zusammengefassten Bestimmungen (Art. 14 bis 17) ist zuallererst zu klären, was man unter der Beteiligung am Verwaltungsverfahren versteht, da dieser Begriff von der italienischen Rechtslehre in mindestens drei Bedeutungsvarianten verwendet wird.

Der Beteiligung wird erstens eine *Schutzfunktion* beigemessen. Den Adressaten der Verwaltungstätigkeit wird somit die Möglichkeit eingeräumt, sich vor der Verwaltungsmaßnahme noch vor deren Erlass unter Darlegung ihrer Standpunkte zu schützen. Zweitens wird die Beteiligung unter dem Gesichtspunkt der *Zusammenarbeit* betrachtet. Die Adressaten der Verwaltungstätigkeit haben somit die Möglichkeit, einen Beitrag zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses, dessen Wahrung vornehmlich der Verwaltung obliegt, zu leisten und dabei Bewertungselemente zu liefern, an die diese sonst nur schwer herankommt. Schlussendlich kommt der Beteiligung auch noch eine Bedeutung für die *Gleichstellung* zu, insofern sie als Gelegenheit verstanden wird, die Bürger im Sinne der partizipativen Demokratie, also durch die direkte Anwendung des demokratischen Grundsatzes, aktiv in den Erlass der sie betreffenden Bescheide einzubeziehen.

Der Wortlaut des LG Nr. 17/1993 hat anscheinend, wie zuvor auch jener des Gesetzes Nr. 241/1990, anfangs unter diesen verschiedenen Bedeutungen die erste, garantistische, bevorzugt, indem den Personen, gegenüber welchen die Maßnahme eine direkte Wirkung hat, sowie jenen, denen daraus ein Nachteil erwachsen kann, die Möglichkeit der Beteiligung eingeräumt wird. Andererseits wurde durch die mit LG Nr. 9/2016 eingeführten Änderungen sicher auch die Bedeutung der Zusammenarbeit betont, indem unter anderem – durch die Einfügung von Art. 1 Abs. 1/bis – ausdrücklich auf die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit, der Redlichkeit und des guten Glaubens in den Beziehungen zwischen Verwaltung und Privaten hingewiesen wird. Schließlich ist zu bemerken, dass der Geist des Gesetzes Nr. 241/1990 der aktiven Teilnahme des Bürgers an der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit einen besonderen Stellenwert einräumt. Dies kann man den Akten des Parlaments und den Entwürfen der Nigro-Unterkommission entnehmen, die bereits von Anfang an nicht umsonst der Aufwertung der Stellung des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung und Demokratie gewidmet sind. Dieser Geist findet sich auch im LG Nr. 17/1993 wieder und wird durch die mit LG Nr. 9/2016 eingeführten Änderungen weiter unterstrichen, wie aus der Debatte, die im Landtag vor der Genehmigung dieses Gesetzes geführt wurde, hervorgeht und wie unter anderem die neuen Bestimmungen zeigen, die vorsehen, dass die Bürgerbeteiligung vorzugsweise digital erfolgen soll (Art. 1 Abs. 1/quarter), dass ein eigener Schalter für die Beziehungen zur Öffentlichkeit eingerichtet wird und dass die Privaten auch bei der Bewertung der Qualität der Landesverwaltung einbezogen werden (Art. 1 Abs. 1/quarter). Man kann also behaupten, dass alle drei oben angeführten Bedeutungen bei der Interpretation der zu berücksichtigenden Bestimmungen angewandt werden können: die Entscheidung für die eine oder die andere Bedeutung muss also je nach Gegebenheit im einzelnen konkreten Fall erfolgen, auf den das LG Nr. 17/1993 angewandt wird.

Nachdem dies geklärt ist, muss nun auf die beiden wichtigsten Fragen bei der Anwendung dieses Teils des LG Nr. 17/1993 eingegangen werden. Dabei geht es einerseits darum, festzustellen, wem es tatsächlich erlaubt ist, am Ablauf der Verwaltungstätigkeit teilzuhaben, und andererseits darum, die aktiven, rechtlich relevanten Positionen zu bestimmen, in denen die Beteiligung konkret Gestalt annimmt.

## **8.2. Die zur Beteiligung am Verfahren Berechtigten**

Zur ersten Frage ist anzumerken, dass das Landesgesetz Nr. 17/1993 zwei Gruppen von Personen nennt, die berechtigt sind, am Verwaltungsverfahren teilzunehmen. Diese können auf die von der Rechtslehre als *notwendig Beteiligte* und *freiwillig Beteiligte* bezeichneten Kategorien zurückgeführt werden. Bei den ersten handelt es sich um jene, deren Beteiligung von der Verwaltung bei sonstiger Rechtswidrigkeit der Verwaltungstätigkeit zumindest veranlasst werden muss. Bei den anderen dagegen handelt es sich um jene Personen, deren Beteiligung zulässig ist, ohne dass diese jedoch notwendigerweise von der Verwaltung veranlasst werden muss.

Zu den notwendig Beteiligten gehören im Einzelnen die Adressaten, denen gemäß Art. 14 Abs. 1 des LG Nr. 17/1993, geändert durch Art. 19 des LG Nr. 9/2016, die Einleitung des Verwaltungsverfahrens mitgeteilt werden muss, das heißt jene Rechtssubjekte, für die die abschließende Maßnahme direkte Auswirkungen hat, und jene, die kraft Gesetzes dem Verfahren beitreten müssen, sowie jene bestimmten oder leicht bestimmbar Rechtssubjekte, denen aus der Maßnahme ein Nachteil erwachsen kann (z.B. die Gegenpartei).

Die freiwillig Beteiligten sind dagegen in Art. 15 aufgezählt, der jedem Träger öffentlicher oder privater Interessen sowie den Trägern von überindividuellen Interessen, die in Vereinigungen oder Komitees konstituiert sind, die Möglichkeit einräumt, sich, auch durch Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien, am Verfahren zu beteiligen, wenn ihnen aus der Maßnahme ein Nachteil erwachsen kann.

Die so vorgenommene Festlegung der zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren berechtigten Subjektgruppen ist sowohl in der Rechtslehre als auch in der Rechtsprechung unumstritten. Umstritten ist dagegen die Frage, ob es sich beim Anspruch auf Beteiligung um ein *subjektives Recht*, also ein von der Rechtsordnung ausschließlich seinem Inhaber zuerkanntes Interesse handelt, das als solches direkten und unmittelbaren Schutz genießt, oder ob es sich um ein *rechtlich geschütztes Interesse* handelt. Dieses Interesse räumt die Rechtsordnung seinem Inhaber nur in enger Verbindung mit einem öffentlichen Interesse als Rechtsposition ein, die mit der Befugnis der öffentlichen Verwaltung interagiert und die nur in Verbindung mit dem Schutz des öffentlichen Interesses geschützt werden kann.

Derzeit ist es nicht möglich, eine endgültige Antwort auf diese Frage zu geben, auch weil der Begriff des rechtlich geschützten Interesses heute als Folge der in paritätischem Sinne geänderten Position des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung Gegenstand einer grundlegenden Neubewertung ist. Diesbezüglich ist also nur eine empirische Überlegung möglich, die

sich auf die Betrachtung der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis stützt. Die Aktivlegitimation, sich am Verfahren zu beteiligen, ist jedenfalls weiter gefasst als die Legitimation, gegen die erlassene Maßnahme Rekurs einzulegen. In diesem Sinne ist diese Legitimation weiter gefasst als jene des herkömmlichen Begriffes des rechtlich geschützten Interesses, selbst wenn man sie nicht mit der Position des subjektiven Rechtes in Verbindung bringen will.

### **8.3. Die Ansprüche auf Beteiligung**

Bezüglich der zweiten oben angesprochenen Frage ist anzumerken, dass es vier aktive Rechtspositionen gibt, die den am Verfahren beteiligten Subjekten zustehen und die zusammenfassend als "Ansprüche auf Beteiligung" bezeichnet werden können. Die erste betrifft das Recht, die *Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens* zu erhalten (Art. 14 des LG Nr. 17/1993), die zweite das Recht auf *Einsichtnahme in die Verwaltungsunterlagen*, sofern der Zugang nicht ausgeschlossen oder beschränkt ist (Art. 15 Abs. 2 Buchst. a), die dritte das Recht, *schriftliche Stellungnahmen und Unterlagen vorzulegen*, die die Verwaltung berücksichtigen muss, wenn sie mit dem Verfahren zusammenhängen (Art. 15 Abs. 2 Buchst. b), und die vierte schließlich das Recht in Verfahren auf Antrag der Partei, im Vorhinein eine *Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme des Antrages* zu erhalten (Art. 11/bis).

#### **8.3.1. Die Mitteilung der Einleitung des Verfahrens**

Hinsichtlich der Mitteilung über die Einleitung des Verwaltungsverfahrens muss in erster Linie festgestellt werden, dass infolge der mit Art. 5 des LG Nr. 9/2016 eingeführten Änderung von Art. 14 Abs. 1 des LG Nr. 17/1993 diese Mitteilung an folgende Rechtssubjekte ergehen muss: Subjekte, denen gegenüber die abschließende Maßnahme direkte Auswirkungen hat, direkte Adressaten des Verwaltungsakts, Subjekte, die kraft Gesetzes dem Verfahren beitreten müssen, und bestimmte oder leicht bestimmbar Subjekte, denen aus der abschließenden Maßnahme ein Nachteil erwachsen kann. Als Adressaten der Mitteilung wurden also auch die Adressaten des Verwaltungsakts wieder eingefügt, bei denen vorher davon ausgegangen worden war, dass sie – sofern sie zu den notwendig Beteiligten gehören – vom Bestehen des Verfahrens bereits Kenntnis haben, weshalb eine Mitteilung über dessen Einleitung als überflüssig angesehen worden war. Diese Änderung ist zweifellos angebracht, da die Mitteilung über die Einleitung

des Verfahrens - wie unten noch näher erläutert wird - auch andere Angaben als nur den Hinweis auf die Verfahrenseinleitung enthält. Es ist daher wichtig, dass die öffentliche Verwaltung auch den direkten Adressaten des Verwaltungsakts gewährleistet, alle Informationen zu erhalten, die in der Mitteilung über die Verfahrenseinleitung enthalten sein müssen.

Inhaltlich muss die Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens zwingend *sieben Angaben* enthalten (Art. 14 Abs. 3 des LG Nr. 17/1993, geändert durch Art. 19 des LG 9/2016):

- die für das Verfahren zuständige Landesabteilung,
- den Gegenstand des eingeleiteten Verfahrens,
- das Amt oder die anders benannte Organisationseinheit sowie die Person, die für das Verfahren verantwortlich sind,
- das Amt oder die anders benannte Organisationseinheit, wo man in die Akten Einsicht nehmen kann,
- das Datum, bis zu dem das Verfahren abgeschlossen sein muss,
- die rechtlichen Möglichkeiten bei Untätigkeit der Verwaltung und
- bei Verfahren, die auf Antrag einer Partei eingeleitet wurden, das Datum der Einreichung des Antrags.

Was die erste, die dritte und die vierte der genannten Angaben betrifft, muss jedes Mal eine neue Mitteilung gemacht werden, wenn sich die Abteilung, die Organisationseinheit oder der Verfahrensverantwortliche ändert (Abs. 3/bis).

In der Regel muss die *Mitteilung persönlich* erfolgen. Wenn dies jedoch nicht möglich oder besonders schwierig ist, kann die *Bekanntmachung in geeigneter Form* erfolgen, die von Fall zu Fall festgesetzt wird (Art. 14 Absätze 3 und 4). Ist die Mitteilung an mehrere nicht leicht bestimmbare Betroffene gerichtet, so ist sie in deutscher und italienischer Sprache abzufassen (Art. 14 Absatz 5).

Zuständig für die Mitteilung ist gemäß Art. 11 Absatz 5 der Direktor des Amtes, dem die Angelegenheit, auf die sich das Verfahren bezieht, zugewiesen worden ist.

Die Form der Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens ist nicht vorbestimmt. Während das LG Nr. 17/1993 einerseits die inhaltlichen Mindestanforderungen der Mitteilung eindeutig festlegt und die Angabe der oben genannten Daten vorschreibt, wird der Verwaltung andererseits bezüglich der Form, in welcher diese Daten dargestellt werden, eine gewisse Freiheit eingeräumt. Somit werden mehrere Möglichkeiten in Aussicht gestellt, unter denen die Auswahl

unter Berücksichtigung der konkreten praktischen Erfordernisse erfolgt. Vorgesehen ist, zum Beispiel, dass die Mitteilung in die Empfangsbestätigung eingefügt werden kann, die – gemäß neuem Art. 20/bis des LG Nr. 17/1993, der sich bereits in der Genehmigungsphase befindet – immer jeder Person auszustellen ist, die bei der Landesverwaltung einen Antrag einreicht oder eine Meldung macht. Die Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens kann aber auch elektronisch erfolgen, wie dies allgemein in Art. 1 Abs. 1/quarter des LG Nr. 17/1993 über die Wahrnehmung des Rechts auf Beteiligung und in Art. 8 desselben Landesgesetzes über die Mitteilung und Zustellung von Verwaltungsakten vorgesehen ist. Die herkömmliche Form der schriftlichen Mitteilung auf Papier ist nur mehr ein Auslaufmodell; sie darf verwendet werden, wenn der Adressat keine zertifizierte elektronische Zustelladresse und kein anderes digitales Domizil angegeben hat.

Mit dem LG Nr. 17/1993 ist die Pflicht, die Einleitung des Verfahrens mitzuteilen, zur *allgemeinen Regel* bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit geworden; sowohl die Unterlassung als auch die Mangelhaftigkeit dieser Mitteilung kann von einem Rechtsträger, in dessen unmittelbarem Interesse die Mitteilung vorgesehen ist, im Verwaltungswege oder vor Gericht als Grund für die Rechtswidrigkeit der abschließenden Maßnahme beanstandet werden (Art 14, Abs. 6). Dies vorausgeschickt ist jedoch zu bedenken, dass es Ausnahmen von dieser Regel gibt und dass es einige Fälle gibt, in denen die Mitteilung über die Verfahrenseröffnung nicht notwendig ist. Einige davon sind im *LG Nr. 17/1993 direkt vorgegeben*. Dabei handelt es sich insbesondere um Verfahren, die auf den Erlass von Rechtsvorschriften und generellen Verwaltungsakten oder auf die Erstellung von Plänen und Programmen abzielen, für die die Bestimmungen in Abschnitt III des LG Nr. 17/1993 nicht gelten und für die die besonderen einschlägigen Vorschriften aufrecht bleiben (Art. 17). Andere Fälle ergeben sich *analog*, wie etwa jene der Steuerverfahren (für die im Sinne des Gesetzes Nr. 241/1990 die Pflicht zur Mitteilung nicht gilt), jene in Bezug auf die *Sonderbestimmungen*, die bestimmte Verfahren regeln, jene aufgrund einer systematischen Analyse, wie etwa die Verfahren mit geheimer Sachverhaltsermittlung oder jene, in denen Dringlichkeits- oder Sicherungsmaßnahmen angewandt werden.

Weitere Ausnahmefälle zum Gesetz Nr. 241/1990 wurden von der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ausgemacht; hier hat sich eine Auslegungstendenz durchgesetzt, die dahin geht, eine bedeutende Anzahl von Fällen der Pflicht zur Mitteilung zu entziehen, um zu vermeiden, dass die Unterlassung dieser Mitteilung als Vorwand für eine "Jagd nach Formfehlern" im



Verfahren verwendet wird, wodurch es – unabhängig von seiner substantziellen Richtigkeit - zur Aufhebung des Verfahrens kommen kann. Unter diesen Ausnahmen sind insbesondere die Verfahren zu erwähnen, die auf den Erlass von gebundenen Akten abzielen (siehe z.B. Verwaltungsgericht Emilia-Romagna, Bologna, Abt. II, 6. November 1995, Nr. 470) oder jene, in denen das Subjekt, das Anrecht auf die Mitteilung hatte, ohnehin Kenntnis von der Einleitung der Verfahrens erlangt hat (siehe z.B. Staatsrat, Abt. V, 26. September 1995, Nr. 1539; Verwaltungsgericht Kampanien, Neapel, Abt. III, 6. Juli 1994, Nr.248, mit einer Zusammenfassung aller genannten Ausnahmen; zu diesem Punkt siehe auch Verwaltungsgericht Bozen, 21. Juli 1997, Nr. 26; Verwaltungsgericht Bozen, 12. August 2002, Nr. 379; Staatsrat, 30. September 2002, Nr. 5003). Die hier angeführte Interpretationslinie wurde auch vom staatlichen Gesetzgeber anerkannt, der mit Gesetz Nr. 15/2005 den Art. 21-octies in das Gesetz Nr. 241/1990 eingefügt hat; Absatz 2 dieses neu eingeführten Artikels sieht vor, dass das Verwaltungsverfahren nicht wegen fehlender Mitteilung der Einleitung des Verfahrens annulliert werden kann, wenn die Verwaltung vor Gericht nachweist, dass der Inhalt der Maßnahme nicht hätte anders lauten können als der konkret erlassene. Dieser Artikel wurde nicht ausdrücklich in das LG Nr. 17/1993 übernommen, weil die Provinz Bozen-Südtirol im Bereich Verwaltungsprozesse keine Zuständigkeit hat, weshalb sie sich auf die staatliche Gesetzgebung berufen muss.

Die oben genannten Ausnahmen von der Mitteilungspflicht dienen einerseits zwar dazu, das Risiko einer Aufhebung der abschließenden Maßnahme aufgrund von reinen Formfehlern zu beseitigen, sie lassen andererseits aber auch einige Fragen offen. Zunächst ist z.B. zu beachten, dass die Funktion der Mitteilung nicht nur darin besteht, den am Verfahren Beteiligten die Möglichkeit zu geben, auf den Ablauf der Verwaltungstätigkeit Einfluss zu nehmen, was nur möglich ist, wenn für diese Tätigkeit ein Ermessensspielraum vorgesehen ist; eine weitere Funktion besteht nämlich darin, den Betroffenen wichtige Informationen über den Ablauf des Verfahrens, wie z.B. den Namen des Verfahrensverantwortlichen, zu geben, weshalb diese Mitteilung auch bei der gebundenen Verwaltungstätigkeit notwendig ist. Weiters ist – wie oben bereits erwähnt – zu bedenken, dass auch bei einem auf Parteiiinitiative eingeleiteten Verfahren, in dem der direkt Betroffene bereits über das Verfahren informiert ist, ihm einige Daten nicht bekannt sein können, die in der Mitteilung über die Verfahrenseröffnung enthalten sein müssten, weshalb ihm diese Daten auf eine andere Art und Weise mitgeteilt werden müssen.

Was schließlich die *Folgen der unterlassenen Übermittlung* der Mitteilung über die Einleitung angeht, ist daran zu erinnern, dass es sich bei der Unterlassung um einen Gesetzmäßigkeitsmangel des Verwaltungsaktes, und zwar um die Gesetzesverletzung handelt, wobei aber die oben erwähnten, durch Art. 21-octies Absatz 3 des Gesetzes Nr. 241/1990 eingeführten Einschränkungen zu beachten sind. Die Unterlassung oder Mangelhaftigkeit einer vorgeschriebenen Mitteilung kann aber auf jeden Fall nur von jenem Rechtsträger beanstandet werden, in dessen direktem Interesse die Mitteilung vorgesehen ist (Art. 14 Abs.6).

### **8.3.2. Die Einsichtnahme in die Verwaltungsunterlagen. Verweis**

Nachdem die erste der aktiven Rechtspositionen, die den am Verwaltungsverfahren Beteiligten zuerkannt werden, dargestellt wurde, folgen nun also die anderen beiden.

Was das Recht auf Einsichtnahme in die Verwaltungsunterlagen angeht, entsprechen die diesbezüglichen Problematiken im Großen und Ganzen den mit dem Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen zusammenhängenden Problemkreisen. Diesbezüglich wird auf den Abschnitt über das Recht auf Zugang verwiesen.

### **8.3.3. Die Vorlage von schriftlichen Stellungnahmen und Unterlagen**

Bezüglich der Vorlage von schriftlichen Stellungnahmen und Unterlagen kann man feststellen, dass das LG Nr. 17/1993 mit der Zuerkennung dieses Rechts ein Modell der schriftlichen, auf Urkunden basierten Sachverhaltsermittlung einführt und damit die Möglichkeit der mündlichen Sachverhaltsermittlung ausschließt. Was diesen Punkt betrifft, folgt das LG Nr. 17/1993 dem Muster des Gesetzes Nr. 241/1990. Dieses hat jedoch hierzu die Vorgaben des von der Nigro-Unterkommission ausgearbeiteten Musters missachtet, die, zumindest mit Bezug auf bestimmte Sonderfälle, die Möglichkeit der öffentlichen Ermittlung vorgesehen hatte, in welcher die Beiträge der Betroffenen auch dann gültig waren, wenn sie bloß mündlich zum Ausdruck gekommen waren.

Die getroffene Entscheidung ist insofern vorteilhaft, als sie größere Klarheit über die von den Bürgern gelieferten Daten, die die handelnde Verwaltung zu berücksichtigen hat, gewährleistet. Andererseits weist diese Entscheidung Nachteile auf, die die Vollständigkeit der im Zuge der Sachverhaltsermittlung aufzunehmenden Daten, die Zügigkeit und Dynamik derselben sowie die Unmittelbarkeit der Beziehung mit der Verwaltung und die Formlosigkeit der Beteiligung

seitens der Träger von Interessen betreffen. Diese besitzen nicht immer die rechtlichen und fachlichen Kenntnisse, die für die Abfassung einer Stellungnahme oder eines Schriftstücks in einer Form, die von der Verwaltung unmittelbar bewertet werden kann, erforderlich sind. Daher könnten sie unter Umständen nur mittelbar, d.h. mit dem Beistand anderer (Berufsverbände, Rechtsanwälte usw.), am Verfahren teilnehmen.

Um den durch diese Situation geschaffenen Nachteilen entgegenzuwirken, kommt der Rolle, die der für das Verwaltungsverfahren Verantwortliche als Mittler zwischen Verwaltung und Bürgern einnehmen kann, eine besondere Bedeutung zu, und zwar in dem Maße, wie er es versteht, den letzteren bei der Abfassung ihrer Beiträge zum Verfahren beizustehen. Zur Reduzierung der Formalitäten, die zur Erfüllung dieses Anspruchs auf Beteiligung am Verfahren erforderlich sind, tragen außerdem die bereits erwähnten, mit dem LG Nr. 9/2016 eingeführten Neuerungen wesentlich bei, sei es in Hinsicht auf die Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien, die an mehreren Stellen ausdrücklich als Mittel zur erleichterten Wahrnehmung des Rechts auf Beteiligung am Verfahren genannt werden (z.B. in Art. 1 Abs. 4/quarter und in Art. 15 des LG Nr. 17/1993), sei es in Hinsicht auf die Einrichtung des Schalters für die Beziehungen zur Öffentlichkeit, zu dessen Hauptaufgaben die Gewährleistung des Rechts auf Beteiligung zählt (Art. 29 Abs. 2 Buchst. c des LG Nr. 17/1993).

Grundsätzlich muss - was die Bedeutung der Verfahrensbeteiligung anbelangt - festgestellt werden, dass die schriftlichen Stellungnahmen und die Unterlagen, die von den am Verfahren beteiligten Subjekten übermittelt werden, unbedingt von der Landesverwaltung berücksichtigt werden müssen, die von den darin enthaltenen Angaben zwar Abstand nehmen kann, jedoch die derart getroffenen Entscheidungen in der Begründung der abschließenden Maßnahme erläutern muss.

#### **8.3.4. Die Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme des Antrages**

Zu unterscheiden ist zwischen der Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens und der Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme eines Antrages, die in Art. 11/bis des LG Nr. 17/1993 geregelt ist und bereits im 5. Abschnitt erwähnt wurde. Dieser Artikel wurde durch das LG Nr. 4/2008 eingefügt und sieht vor, dass der Verfahrensverantwortliche oder jedenfalls die zuständige Behörde in Verfahren auf Antrag einer Partei, bei denen sich ein negativer Ausgang für den Antragsteller abzeichnet, diesem rechtzeitig vor der Verabschiedung der ablehnenden

Maßnahme die Gründe mitteilt, die einer Annahme des Antrags entgegenstehen. Der Antragsteller hat daraufhin höchstens 30 Tage Zeit – in diesem Zeitraum wird die Verfahrensfrist ausgesetzt –, um schriftlich seine Einwände vorzubringen und eventuell entsprechende Unterlagen einzureichen. Die Verwaltung ist verpflichtet, auf die Einwände einzugehen und entweder diese anzunehmen oder in der abschließenden Maßnahme die Gründe für die Nichtannahme anzugeben. Alternativ dazu kann der Antragsteller innerhalb derselben Frist bei der vorgehenden Verwaltung eine Anhörung beantragen.

Ursprünglich sah das LG Nr. 17/1993 vor, dass dieses Rechtsinstitut nur auf die Gemeinden anzuwenden ist. Diese Einschränkung wurde mit Art. 38 des LG Nr. 9/2016 abgeschafft, indem der entsprechende Art. 11/bis Absatz 2 aufgehoben wurde. Jetzt sind alle Organisationseinheiten der Landesverwaltung und aller Einrichtungen, die das LG Nr. 17/1993 anwenden müssen, zu dieser Mitteilung verpflichtet. Es gibt dabei wenige Ausnahmen, die im selben LG Nr. 17/1993 genannt sind, und zwar ist die Mitteilung nicht Pflicht bei Maßnahmen in vereinfachter Form (Art. 4 Abs. 1), bei Maßnahmen, mit denen die Weiterführung einer mit zertifizierter Meldung des Beginns aufgenommenen Tätigkeit verboten wird (Art. 21/bis Abs. 5), bei gebundenen Maßnahmen (Art. 11/bis Abs. 3) und allgemein in Wettbewerbsverfahren, in Verfahren mit Förderungscharakter, bei denen die Anträge miteinander im Wettbewerb stehen, sowie in Verfahren im Bereich der Fürsorge und der ergänzenden Vorsorge, die auf Antrag einer Partei abgewickelt werden (Art. 11/bis Abs.3).

Es ist sicher angebracht, diese Art von Mitteilung auch für alle Körperschaften, die das LG Nr. 17/1993 anwenden müssen, vorzusehen. Es handelt sich nämlich um ein Instrument, das sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung vorteilhaft ist, weil dadurch manches Mal mögliche Rechtsstreitigkeiten noch im Laufe des Verfahrens bereinigt und somit daraus folgende Streitverfahren vor dem Verwaltungsgericht vermieden werden können. Die mit Art. 11/bis eingeführte Bestimmung ist also sicher zweckdienlich und es liegt im Interesse aller Verwaltungen, für die sie vorgesehen ist, sie gewohnheitsmäßig anzuwenden.

#### **8.4. Die Mitteilung und die Zustellung der Verwaltungsakte**

Wie bereits erwähnt, regelt das LG Nr. 17/1993 – in Art. 8, zuletzt geändert durch Art. 11 des LG Nr. 9/2016 – auch die Mitteilung und die Zustellung der Verwaltungsakte, zu denen die Verwaltung gesetzlich verpflichtet ist. Unter Mitteilung ist die einfache Übermittlung eines Ak-

tes von Seiten der öffentlichen Verwaltung an einen anderen Rechtsträger zu verstehen, die Zustellung hingegen ist die Übergabe eines Aktes an seinen Adressaten zu dem Zweck, seinen Inhalt auf eine Art und Weise bekanntzugeben, dass Sicherheit über den Empfang herrscht. Die Zustellung muss immer dann erfolgen, wenn empfangsbedürftige Akte nur durch sie vollständig rechtswirksam werden, sowie in allen anderen gesetzlich vorgesehenen Fällen; praktisch besteht für verschiedene verfahrensinterne Akte und die meisten verfahrensabschließenden Akte die Pflicht, sie ihren direkten Adressaten zuzustellen. In jeder zugestellten Verwaltungsmaßnahme müssen die Anfechtungsfrist und die für die Beschwerde zuständige Behörde angegeben werden (Art. 7 Abs. 4 des LG Nr. 17/1993).

Bisher war es üblich, dass die Zustellung mit der Post erfolgt, und zwar entweder nach den Bestimmungen, die für die Zustellung von Gerichtsakten gelten, wobei das zuständige Landesamt an die Stelle des Gerichtsvollziehers tritt, oder durch Einschreiben mit Rückschein. Die Änderungen, die mit dem LG Nr. 9/2016 zur Umsetzung des gesetzvertretenden Dekretes Nr. 82/2005 eingeführt wurden, sehen jedoch vor, dass die Übermittlung eines elektronischen Dokuments an die zertifizierte elektronische Postadresse oder an das vom Adressaten eigens gewählte digitale Domizil (im Sinne von Art. 3/bis des GVD Nr. 82/2005) der Zustellung mit der Post gleichzusetzen ist. Wenn die Zustellung – wie jene von Akten in Zusammenhang mit der Verhängung von Verwaltungsstrafen im Sinne des LG vom 7. Jänner 1977, Nr. 9, (Art. 4) – nach den Bestimmungen erfolgen muss, die für die Zustellung von Gerichtsakten gelten, und diese Zustellung mit zertifizierter elektronischer Post erfolgt, so muss sie immer durch einen digital unterzeichneten Zustellungsbericht ergänzt werden, wie in Art. 3/bis des Gesetzes vom 21. Jänner 1994, Nr. 53, und im Dekret des Justizministers vom 28. Dezember 2015 vorgesehen.

Die Mitteilung und die Zustellung von Verwaltungsakten an Unternehmen und an Freiberufler müssen immer durch Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien erfolgen (Art. 8 Abs. 4), während jene an andere, einzelne oder zusammengeschlossene, private Rechtssubjekte, die über keine zertifizierte elektronische Postadresse und kein anderes digitales Domizil verfügen, durch Versand einer Papierkopie des elektronischen Originaldokuments fallweise mit der ordentlichen Post bzw. mit Einschreiben mit Rückschein erfolgen kann (Art. 8 Abs. 3).

## 8.5. Die vereinbarten Maßnahmen

Die Vorschläge und Einwendungen, die in Ausübung der Beteiligungsrechte vorgelegt werden, können auch auf den Abschluss des Verfahrens wesentlich einwirken.

Normalerweise findet dieses mit einer Verwaltungsmaßnahme seinen Abschluss. Dabei handelt es sich, wie gesagt, um eine hoheitliche Willensäußerung der öffentlichen Verwaltung, mit welcher diese die Rechtssphäre der Adressaten ihrer Tätigkeit einseitig verändern kann, indem sie die hinsichtlich der Verwirklichung des öffentlichen Interesses nötigen Rechtswirkungen schafft. Da die Beteiligung am Verfahren jedoch u.a. auch die Bürger von ihrer Unterordnung unter die Verwaltung befreien sollte, sieht das LG Nr. 17/1993 vor, dass in bestimmten Fällen die Annahme der im Rahmen der Beteiligung erfolgten Beiträge zu einer Abmilderung des hoheitlichen Charakters der Maßnahme führen kann, indem der Abschluss des Verfahrens mit Akten erfolgt, die unter der Voraussetzung, dass sie sich dazu eignen, das öffentliche Interesse zu verfolgen, und die Rechte Dritter nicht beeinträchtigen, ihren Adressaten nicht auferlegt, sondern mit diesen vereinbart werden (Art. 16 Absatz 1).

Diese Akte werden vom LG Nr. 17/1993 ganz allgemein als *Vereinbarung von Maßnahmen* bezeichnet, sind jedoch präziser als *die Maßnahme ergänzende* bzw. *ersetzende Vereinbarungen* zu beschreiben. Mit den Vereinbarungen der *ersten Art* wird den Bürgern die Möglichkeit zugestanden, im Wege der Vereinbarung mit der Verwaltung an der Bestimmung dessen mitzuarbeiten, was später Ermessensinhalt der Maßnahme wird. Mit denen der *zweiten Art* hingegen - laut Landesgesetz sind sie weiterhin nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zulässig, während sie das Gesetz Nr. 241/1990 nunmehr allgemein vorsieht - wird sogar die Möglichkeit zugestanden, die Maßnahme durch einen einvernehmlichen Akt zu ersetzen, der den für die zuvor genannte Maßnahme vorgesehenen Kontrollen unterliegt. Dabei handelt es sich um einen bemerkenswerten Fortschritt im Sinne einer paritätischen Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger. In der Tat wird zum ersten Male der allgemeingültige Grundsatz aufgestellt, wonach die Verwirklichung des öffentlichen Interesses nicht notwendigerweise hoheitlicher und einseitiger Eingriffe bedarf, sondern auch mittels paritätischer und einvernehmlicher Vorgangsweisen erzielt werden kann.

Für die vereinbarten Maßnahmen ist gemäß LG Nr. 9/2016 bei sonstiger Nichtigkeit die Schriftform vorgesehen, sofern in anderen Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt wird (Art. 16 Absatz 2). Das LG Nr. 9/2016 hat auch für diese Art von Maßnahmen die Pflicht zur

Begründung eingeführt, und zwar müssen die Sach- und die Rechtsgründe angegeben werden, die ausschlaggebend dafür waren, dass die Verwaltung im öffentlichen Interesse eine Vereinbarung mit anderen Rechtsträgern getroffen hat.

Auf die Vereinbarung von Maßnahmen werden, sofern anwendbar, die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches hinsichtlich des Schuldrechts und der Verträge angewandt (Art. 16 Absatz 2). Diese Bestimmung ist das bedeutendste Indiz für eine paritätische Entwicklung der Beziehung Verwaltung-Bürger, selbst wenn ihre Bedeutung in einem gewissen Sinne durch den Umstand eingeschränkt wird, dass die Möglichkeit des einseitigen Rücktrittes der Verwaltung für den Fall vorgesehen wird, dass es das öffentliche Interesse aus später eingetretenen Gründen erfordert. Dieser Möglichkeit steht die Verpflichtung zu einer bloßen Entschädigung statt eines veritablen Schadenersatzes für allfällige, vom Privaten erlittene Schäden gegenüber (Art. 16 Absatz 4).

Gemäß Art. 133 der Verwaltungsprozessordnung (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 104/2010) unterliegt der Sachbereich der Vereinbarung von Maßnahmen der ausschließlichen Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichts. Dies stellt jedoch keine Beschränkung in Hinsicht auf die einvernehmliche Erarbeitung des Akts dar und birgt auch nicht die Gefahr in sich, dass der Schutz der mit der Vereinbarung erworbenen Rechte herabgesetzt wird. In der Tat ist dem Verwaltungsgericht in diesem Sachbereich die ausschließliche Gerichtsbarkeit zuerkannt worden, d.h. die Zuständigkeit, sowohl über die Fragen nach den rechtlich geschützten Interessen als auch über jene betreffend die subjektiven Rechte zu befinden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Vereinbarung auftreten können.

## **9. Die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit**

Einer der häufigsten Vorwürfe an die öffentliche Verwaltung ist, dass ihre Verfahren zur Annahme von Verwaltungsmaßnahmen viel zu langwierig und umständlich sind. Dafür gibt es vielfältige Ursachen; vor allem aber liegt es einerseits an der übermäßigen Zahl von Verfahren und andererseits an der unzulänglichen Flexibilität und zu großen Fragmentierung und Komplexität der Regelungen. Daraus ergibt sich eine ebenso große Vielfalt an Folgen im Sinne von Unerschwinglichkeit und Unwirksamkeit, aber auch Unrechtmäßigkeiten und mangelnder Durchschaubarkeit der Verwaltungstätigkeit. Eine Verwaltung, die zu kompliziert und zu langsam arbeitet, kommt einerseits dem Steuerzahler zu teuer, und auf der anderen Seite wird es um-

ständig, ihre Handlungen nachzuvollziehen. Die Folge davon ist, dass sich ins Innere des Verwaltungsapparats unlautere Handlungen und manchmal sogar Korruption und Gesetzeswidrigkeit einschleichen können.

Nicht nur der staatliche Gesetzgeber, der sich mit diesem Thema mehrmals befasste und unter anderem nun für jedes Jahr die Verabschiedung eines Gesetzes zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit vorschreibt, hat sich die Abschaffung der oben genannten Eigenschaften zum Ziel gesetzt. Auch auf Landesebene wurde zu diesem Zweck ein nachträglich mehrfach ergänztes und abgeändertes Gesetz über das Verwaltungsverfahren verabschiedet; insbesondere das LG Nr. 17/1993 enthält Bestimmungen zur Vereinfachung der Verwaltungsarbeit, wodurch in erster Linie die drei Hauptziele des Gesetzes erreicht werden sollen: eine Senkung der von der Gesellschaft für die öffentliche Verwaltung zu tragenden Kosten, eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltung bei der Erledigung der ihr aufgetragenen Aufgaben sowie größere Zuverlässigkeit in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Durchschaubarkeit der Verwaltungstätigkeiten.

Bereits Artikel 1 sieht vor, dass die Landesverwaltung Vorkehrungen zur Vereinfachung ihrer Verfahren vornimmt. In Absatz 2 ist insbesondere ausdrücklich vorgesehen, dass die Aufgliederung der Organisationsstrukturen des Landes und der von ihm abhängigen Betriebe und Anstalten so beschaffen sein soll, dass eine weitest gehende Vereinfachung der Verfahren erleichtert wird. Zu diesem Zweck ergehen Bestimmungen in Bezug auf die Zuständigkeit, die Arbeitssysteme und Arbeitsmittel, die Verteilung des Personals und der Arbeit sowie die Mitarbeit von Externen. Diese Regelvorgabe ist besonders wichtig, denn daraus geht hervor, dass eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren nicht mit vereinzelt Teilmaßnahmen bei der Regelung des einen oder anderen Verfahrens erreichbar ist. Dazu notwendig ist vielmehr ein globales und in sich geschlossenes Konzept, welches von einer Revision der Verwaltungsstrukturen und der organisatorischen Verbindungen ausgeht und über eine Neudefinierung der Aufgaben und Optimierung der Arbeitskapazitäten innerhalb der Ämter zu einer Verkürzung der zu durchlaufenden Amtswege und des dementsprechenden Zeitaufwands für Verwaltungshandlungen führt.

In diesem Zusammenhang sieht Abs. 3, Art. 1, der durch das LG Nr. 4/2001 ergänzt und zuletzt durch das LG Nr. 9/2016 geändert wurde, vor, dass Gesetze durch Verordnungen mit dem Ziel ersetzt oder ergänzt werden können, eine Vereinfachung sowohl auf organisatorischer als auch auf arbeitstechnischer Ebene zu erreichen. In Bezug auf die organisatorische Verbesserung werden Ziele wie die Senkung der Anzahl und die Zusammenlegung von Kollegialorganen



des Landes, falls sie zusammenhängende Tätigkeiten ausüben, oder gar die Abschaffung oder Ersetzung dieser Organe genannt, sofern sie nicht unerlässlich sind. In Bezug auf die arbeits-technische Erleichterung werden hingegen Ziele wie die Zusammenlegung von Verwaltungsverfahren, falls sich diese auf die gleiche private oder öffentliche Tätigkeit beziehen, oder gar die Auflassung jener Verfahren genannt, die den von den Bereichsgesetzen vorgegebenen grundsätzlichen Zielsetzungen und Zwecken nicht mehr entsprechen oder die im Widerspruch zu den Grundsätzen der EU-Rechtsordnung stehen oder die der Verwaltung und den Bürgern Kosten verursachen, die größer als der Nutzen sind. Bis heute hat das Land mit DLH Nr. 14/2004, DLH Nr. 50/2008 und DLH Nr. 8/2016 bereits einige Verordnungen zur Vereinfachung erlassen (siehe Abschnitt 4). Zur Neuregelung der Kollegialorgane wurde das DLH vom 25. Juli 2014, Nr. 26, erlassen.

Zusätzlich wurde zur Umsetzung des Grundsatzes der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren mit den durch das LG Nr. 11/2014 eingeführten Änderungen in Art. 2 Abs. 2/ter bestimmt, dass bei der Gewährung von wirtschaftlichen Begünstigungen statt der Vorlage der Ausgabenbelege eine zusammenfassende Aufstellung der bestrittenen Ausgaben verlangt werden kann. Aus dieser Aufstellung müssen die Eckdaten der Ausgabenbelege hervorgehen und es muss eine Erklärung des gesetzlichen Vertreters des begünstigten Rechtssubjekts beigelegt werden, mit der bestätigt wird, dass die in der Aufstellung angeführten Ausgaben effektiv bestritten wurden.

Mit dem durch Art. 4 des LG Nr. 9/2016 eingefügten Art. 1/quarter des LG Nr. 17/1993 wurde außerdem allgemein bestimmt, dass die Vereinfachung der Verfahren im Rahmen der Maßnahmen zur Steigerung der Qualität in der Landesverwaltung zu sehen ist. In diesem Sinne wird grundsätzlich vorgesehen, dass alle Verfahren regelmäßig vom Generaldirektor des Landes, auch in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, in Bezug auf die Kosten, die der Verwaltung erwachsen, auf den erforderlichen Zeitaufwand sowie auf den wirtschaftlichen und den bürokratischen Aufwand für Bürger und Unternehmen analysiert und kontrolliert werden. Außerdem wird vorgesehen, dass der Generaldirektor alle zwei Jahre einen Bericht über diese Tätigkeit verfasst, den er dem Landtag übermittelt und auf der Website der Landesverwaltung veröffentlicht. Er unterbreitet zudem der Landesregierung Vorschläge zur Rationalisierung und Maßnahmen zur Verbesserung, mit denen die Effizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeit gesteigert werden können.

Alle eben genannten Bestimmungen belegen also den vom LG Nr. 17/1993 vorgegebenen Trend in Richtung einer Vereinfachung der Verwaltungshandlungen. Auf diese folgt eine Reihe von detaillierteren Bestimmungen - verteilt auf Abschnitt I und Abschnitt IV des LG Nr. 17/1993 - mit dem Zweck, einige besondere Rechtsmittel zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit einzuführen. Dazu sehen diese Mittel fünf verschiedene Möglichkeiten vor: Übernahme durch die Verwaltung der bislang dem Bürger obliegenden Pflicht, die Verwaltungsunterlagen für die Verfahrenseinleitung beizubringen; Verringerung der einzelnen Phasen und Anforderungen bei Vertragsabschlüssen; Abweichung von der für Verfahren geltenden charakteristischen Abfolge der einzelnen Schritte; Abweichung von der bedingenden Wirkung der einzelnen Akte einer Verfahrensserie auf die darauf folgenden; Abänderung der Reihenfolge in der Verfahrenssequenz.

### **9.1. Die Entlastung bei der Beibringung von Verwaltungsunterlagen**

Die erste der oben genannten Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit - die Verringerung der Verfahrensaufgaben zu Lasten des Bürgers bei der Beibringung von Verwaltungsunterlagen - wird in Artikel 5 des LG Nr. 17/1993 geregelt, welcher durch Artikel 9 des LG Nr. 9/2016 ersetzt wurde. Mit diesem Artikel werden nämlich die Instrumente zur Vereinfachung der Verwaltungsunterlagen, die auf gesamtstaatlicher Ebene durch das DPR Nr. 445/2000 (der hier betroffene Teil wurde nämlich nicht durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 82/2005 aufgehoben und ist somit noch in Kraft) geregelt werden, in die Rechtsordnung des Landes Südtirol aufgenommen. Im Einzelnen sieht der Artikel vor, dass ein Bürger, der der Verwaltung Angaben zu seiner Person machen muss, dieser Angabepflicht nicht nur durch Vorlage von Bescheinigungen, sondern auch durch Vorlage eines gültigen Dokuments, das die erforderlichen Angaben (Abs. 1) enthält, sowie durch Vorlage einer Ersatzerklärung (Abs. 2) oder aber durch eine Aufforderung an die betreffende Verwaltungsabteilung, diese Bescheinigungen direkt einzuholen, nachkommen kann (Abs. 3 und 4).

#### **9.1.1. Vorlage eines gültigen Ausweises**

Das erste Instrument zur Vereinfachung der Verwaltungsunterlagen stützt sich auf die Vorgaben in Art. 45 des DPR Nr. 445/2000, der sich wiederum auf Art. 3, Abs. 1 des Gesetzes

Nr. 127/97 sowie auf die Art. 5 und 6 des Gesetzes Nr. 15/68 (nun abgeschafft) bezieht. Dieses Instrument gibt den Bürgern, die den Organisationseinheiten des Landes oder den vom Land abhängigen Betrieben und Anstalten Bescheinigungen vorlegen müssen, aus denen Angaben zu Familiennamen, Vornamen, Geburtsort und -datum, Staatsbürgerschaft, Personenstand und Wohnsitz hervorgehen, welche auch aus gültigen Ausweisen abzuleiten sind, die Möglichkeit, besagte Bescheinigungen durch die Vorlage des besagten Ausweises zu ersetzen, wobei die Gültigkeit dieses Ausweises vorausgesetzt wird. Diesen Ausweis kann die Verwaltung als Fotokopie zu den Akten geben.

Aufgrund der Angaben in Art. 45, Abs. 3 des DPR Nr. 445/2000 - der auch auf die Rechtsordnung des Landes Südtirol anzuwenden ist, da es zu dem in diesem Artikel behandelten Punkt keine anderen Angaben im LG Nr. 17/1993 gibt – kann die Verwendung von nicht mehr gültigen Ausweisen unter der Voraussetzung als zulässig angesehen werden, dass der Betroffene auf der Fotokopie des Dokuments erklärt, dass sich die darin enthaltenen Daten nicht geändert haben. Den Bestimmungen des DPR Nr. 445/2000 kann man auch Hinweise auf die Definition der Begriffe Ausweis und Personalausweis entnehmen. Unter Art. 1 des DPR Nr. 45/2000 heißt es nämlich, dass man unter Personalausweis die "Identitätskarte und jeden anderen Lichtbildausweis verstehen muss, der auf Papier oder auf Datenträger von der zuständigen Verwaltung des italienischen Staats oder von anderen Staaten hauptsächlich zum Zweck ausgestellt wird, die Identität des Ausweisinhabers nachzuweisen" (DPR Nr. 445/2000, Art. 1, Abs. 1, Buchstabe d). Unter Ausweis ist hingegen "jeder Ausweis mit Lichtbild des Inhabers zu verstehen, der auf Papier oder auf Datenträger von einer öffentlichen Verwaltung des italienischen Staates oder von anderen Staaten ausgestellt wurde und der die Identifizierung des Inhabers ermöglicht (DPR Nr. 445/2000, Art. 1, Abs. 1, Buchstabe d). Bei der Anwendung der hier besprochenen Bestimmungen kann der Personalausweis laut Art. 35, Abs. 1 und 2 des DPR Nr. 445/2000 immer durch einen gleichwertigen Ausweis ersetzt werden.

Das Rechtsinstitut der Vorlage eines Ausweises ist im Vergleich zu den anderen beiden oben genannten Vereinfachungsmodalitäten inhaltlich eingeschränkt, da durch letztere alle Bescheinigungen ersetzt werden können; mit dem hier behandelten Rechtsinstitut können hingegen nur die wenigen ausdrücklich genannten Bescheinigungen ersetzt werden. Dennoch spielt dieses Rechtsinstitut im Hinblick auf eine allgemeine Vereinfachung der Verwaltungsarbeit eine wesentliche Rolle, da es die Bürger von der Vorlage einiger der am weitesten verbreiteten melde-

amtlichen Bescheinigungen entbindet, welche Jahr für Jahr in großen Exemplarzahlen angefordert werden. Außerdem ist zu bedenken, dass die hier festgestellten Beschränkungen größtenteils mit der Einführung des elektronischen Personalausweises laut Art 66 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 179/2016, überwunden werden können. Auf dem elektronischen Personalausweis können nämlich neben den derzeit im Ausweis in Papierform angeführten Angaben auch "unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen alle anderen Daten – auch über Portale – angegeben werden, die dazu dienen, die Verwaltungsarbeit und die Erbringung von Dienstleistungen für Bürger zu vereinfachen".

### **9.1.2. Ersatzerklärungen (Eigenbescheinigungen)**

Was das zweite der oben genannten Rechtsinstitute zur Vereinfachung der Verwaltungsarbeit, nämlich die Ersatzerklärungen, anbelangt, kann man feststellen, dass das Landesgesetz dieses Institut – wenn auch mit einigen Abweichungen – von den Bestimmungen des Gesetzes Nr. 15/68 übernommen hat, die durch das Gesetz Nr. 127/97 abgeändert und nun im DPR Nr. 445/2000 zusammengefasst werden. Zum besseren Verständnis der Bedeutung des Landesgesetzes sei daher kurz auf die staatliche Regelung verwiesen, auf die sich das Landesgesetz bezieht, um auf diese Art und Weise Übereinstimmungen und Abweichungen besser hervorzuheben.

#### **9.1.2.1. Die Ersatzerklärungen laut DPR Nr. 445/2000**

Die Artikel 46 und 47 des DPR Nr. 445/2000 sehen zwei Arten von Ersatzerklärungen vor - die Erklärungen anstelle von Bescheinigungen und die Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde („atto di notorietà“) -, die die entsprechenden Dokumente definitiv ersetzen. Das Rechtsinstitut der bescheinigungsersetzenden Erklärung mit zeitlich begrenzter Gültigkeit, für die die erklärende Person die Unterlagen nachreichen musste, wurde hingegen abgeschafft.

*Erklärungen anstelle von Bescheinigungen* (Eigenbescheinigungen) zeichnen sich dadurch aus, dass der Bürger durch Abgabe einer von ihm unterzeichneten Erklärung in jeder Hinsicht und endgültig diejenigen Verwaltungsbescheinigungen ersetzen kann, aus denen Sachverhalte, Eigenschaften und Tatsachen hervorgehen, die in den Unterlagen der öffentlichen Verwaltung

enthalten sind. Das kennzeichnende Merkmal dieser ersten Art von Eigenbescheinigung ist eben die Tatsache, dass ihre Abgabe in jeder Hinsicht der Vorlage der betreffenden Bescheinigung gleichkommt, wodurch der Betroffene von einer nachträglichen Vorlage dieser Bescheinigung entbunden wird.

Die Anzahl der Angaben, über die eine Eigenbescheinigung ausgestellt werden kann, ist mit der Zeit immer weiter gestiegen. Das Gesetz Nr. 15/68 hatte die Eigenbescheinigung für folgende Daten vorgesehen: Geburtsdatum und Geburtsort, Wohnsitz, Staatsbürgerschaft, Genuss der Bürgerrechte, Personenstand (verheiratet oder verwitwet), Lebensnachweis, Geburt eines Kindes, Tod des Ehepartners, eines Vor- oder Nachfahren, die Situation in Bezug auf die Wehrdienstpflicht und die Eintragung in den von der öffentlichen Verwaltung geführten Verzeichnissen. Diese Liste wurde mit dem DPR vom 22. Oktober 1998, Nr. 403, um eine Reihe von Daten ergänzt; nun besteht die Möglichkeit, Daten definitiv zu bescheinigen, für die vorher nur eine bescheinigungsersetzende Erklärung mit zeitlich begrenzter Gültigkeit ausgestellt werden konnte. Dazu gehören: a) Studientitel oder Besitz einer beruflichen Qualifikation; abgelegte Prüfungen; Erwerb einer Spezialisierung, Befähigung, Ausbildung, Fortbildung oder Weiterqualifizierung; b) Einkommens- und Finanzsituation auch im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Begünstigungen und Vorteilen jeglicher Art, wie sie von Sondergesetzen vorgesehen werden; Erfüllung spezifischer Beitragspflichten mit Angabe des eingezahlten Betrags; Besitz und Angabe der Steuernummer, der Mehrwertsteuernummer und aller anderen personenbezogenen Daten in den Steuerregistern; c) Status der Arbeitslosigkeit; Rentnerstatus und Pensionsklasse; Studenten- oder Hausfrauenstatus; d) Status als gesetzlicher Vertreter von natürlichen oder juristischen Personen, als Vormund, Pfleger u.ä.; e) Mitgliedschaft bei Verbänden oder sozialen Organisationen jeglicher Art; f) alle Angaben zur Position hinsichtlich der Erfüllung der Wehrdienstpflicht, einschließlich der Positionen laut Art. 77 des DPR vom 14. Februar 1964, Nr. 237, der abgeändert wurde durch Art. 22 des Gesetzes vom 24. Dezember 1986, Nr. 958; g) Erklärung über nicht vorhandene strafrechtliche Verurteilungen; h) Unterhaltsberechtigung; i) alle Daten aus dem Personenstandsregister, die dem Betroffenen direkt bekannt sind. Diese Liste wurde dann durch Art. 46 des DPR Nr. 445/2000 rationalisiert und weiter ausgebaut; auf Grund dieses Artikels kann nun auch für folgende Angaben eine Eigenbescheinigung ausgestellt werden: der Bürger kann nun bescheinigen, dass er einer Berufskammer angehört; dass er nicht strafrechtlich verurteilt wurde; dass gegen ihn keine Maßnahmen unternommen wurden, die die

Anwendung von Vorbeugungsmaßnahmen, von zivilrechtlichen Entscheidungen und von verwaltungsrechtlichen Maßnahmen betreffen, die laut geltendem Gesetz in das Strafregister eingetragen werden; dass er keine Informationen über ein gegen ihn laufendes Strafverfahren hat; dass er unterhaltsberechtigt ist; dass gegen ihn kein Liquidations- oder Konkursverfahren läuft und dass er keinen Vergleich beantragt hat. Die letzte Ergänzung der Liste wurde mit dem DPR vom 14. November 2002, Nr. 313, vorgenommen, das den Umfang der Fälle von Verhängung von Vorbeugungsmaßnahmen klärt, indem es für den Bürger die Möglichkeit vorsieht, zu erklären, dass er nicht von Maßnahmen in Zusammenhang mit der Anwendung von Sicherungs- oder Vorbeugungsmaßnahmen, von zivilrechtlichen Entscheidungen und von Verwaltungsmaßnahmen betroffen ist, die im Sinne der einschlägigen Rechtsvorschriften im Strafregister eingetragen sind; weiters wurde mit dem DPR die Möglichkeit eingeführt, zu erklären, dass es sich beim Betroffenen nicht um ein Subjekt handelt, das von gerichtlichen Verfügungen betroffen ist, bei denen die Verwaltungsstrafen laut gesetzesvertretendem Dekret vom 8. Juni 2001, Nr. 231, verhängt wurden.

Diese nunmehr sehr umfangreiche Liste umfasst alle ausdrücklichen Fälle, in denen eine Erklärung anstelle einer Bescheinigung beigebracht werden kann. In den ausdrücklich genannten Fällen hat die Vorschrift allerdings allgemeinen Charakter und war daher gemäß einem auch von den Verwaltungsgerichten aufgestellten Grundsatz immer unmittelbar anwendbar, auch wenn ein ausdrücklicher Hinweis darauf in den jeweiligen Verwaltungsakten fehlt (siehe zum Beispiel Staatsrat, Abt. V, 16. April 1987, Nr. 246); Verwaltungsgericht Apulien, Abt. I, Bari, 16. Februar 1999, Nr. 171; Staatsrat, Abt. IV, 31. Mai 1999, Nr. 923); in der Gesetzgebung findet sich dieser Grundsatz ausdrücklich in Art. 77-*bis* des DPR 445/2000, eingefügt durch Art. 15 des Gesetzes vom 16. Jänner 2003, Nr. 3.

Die zweite Art von Ersatzerklärung stellt die *Erklärung zum Ersatz für eine beeidete Bezeugungsurkunde* dar, die durch Art 47 des DPR Nr. 445/2000 geregelt wird. Sie unterscheidet sich von den anderen vor allem dadurch, dass der Erklärende keine Bescheinigung, sondern eine beeidete Bezeugungsurkunde ersetzt, die im Bereich der Erklärungsverfahren eher einem Protokoll gleichzusetzen wäre. Diese Ersatzerklärung kann also nur im weitesten Sinne als Eigenbescheinigung angesehen werden. Eine solche Ersatzerklärung kann im Fall von Sachverhalten, Eigenschaften und Tatsachen persönlicher Natur, die dem Erklärenden bekannt sind, eine beeidete Bezeugungsurkunde ersetzen und somit dem zuständigen Beamten mitgeteilt werden, wo-

bei der Bürger diese Erklärung unterzeichnen muss. Dadurch kann der Bürger auf das weitaus komplexere Verfahren zur Erstellung einer beeideten Bezeugungsurkunde verzichten, was eine erhebliche Vereinfachung in der Bearbeitung bewirkt. Enthalten können solche Erklärungen Angaben persönlicher Natur, die dem Erklärenden bekannt sind, nicht aber Willensäußerungen zu Rechtsgeschäften zwischen Privatpersonen bzw. innerhalb privatrechtlicher Beziehungen. Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde können in all den Fällen abgegeben werden, in denen die Vorlage einer beeideten Bezeugungsurkunde erforderlich ist, und insbesondere in den gesetzlich vorgesehenen Fällen. Der Verwaltung ist es untersagt, auf die Vorlage einer beeideten Bezeugungsurkunde anstelle einer entsprechenden Ersatzerklärung zu bestehen; dagegen steht es dem Bürger – wie auch bei den anderen Arten von Eigenbescheinigungen - frei, zwischen beeideter Bezeugungsurkunde oder deren Ersatzerklärung zu wählen.

In Art. 47, Abs. 3 des DPR Nr. 445/2000 wird festgelegt, dass mit dieser Erklärung alle Angaben persönlicher Natur definitiv nachgewiesen werden können, die nicht in der Liste der Angaben inbegriffen sind, für die eine Eigenbescheinigung abgegeben werden kann; ausgenommen sind nur jene Angaben, für die diese Möglichkeit ausdrücklich laut Gesetz verboten ist. Diese Bestimmung ist sehr wichtig, da damit mit Sicherheit in allen Fällen, die sich in der Praxis ergeben können, für den Erklärenden die Möglichkeit besteht, für alle Angaben, über die er Kenntnis hat, eine Ersatzerklärung auszustellen.

In Art. 47, Abs. 2 des DPR Nr. 445/2000 wird auch klargestellt, dass die erklärende Person – selbstverständlich auf eigene Verantwortung - in einer im eigenen Interesse erstellten Ersatzerklärung auch persönliche Angaben zu Dritten anführen kann, die ihr persönlich direkt bekannt sind. Praktisch gesehen bedeutet dies eine große Entlastung für die Personen, die in einem Antrag nicht nur sie selbst betreffende Daten, sondern auch Daten zu anderen Subjekten angeben müssen, mit denen sie in irgendeiner Verbindung stehen; dies gilt insbesondere für Angehörige.

Art. 19 des DPR Nr. 445/2000 sieht außerdem vor, dass mit einer Erklärung zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde des Betroffenen auch die originalgetreue Ausfertigung einer Kopie von Akten oder Dokumenten bescheinigt werden kann, die von einer öffentlichen Verwaltung aufbewahrt oder ausgestellt werden; dies gilt auch für die Kopien von Dokumenten oder für die Kopien von Studientiteln oder Dienstzeugnissen. Die beglaubigte Kopie dieser Unterlagen kann daher durch eine einfache Kopie dieser Dokumente ersetzt werden, wenn eine Erklärung des Betroffenen mit dem Hinweis beigelegt wird, dass die Kopie dem Original entspricht.

Dies bedeutet nicht, dass jetzt der Betroffene von sich aus eine Kopie beglaubigen kann. Die Kopie bleibt nämlich eine einfache Kopie, aber die bisher üblicherweise durch die Beglaubigung erzielte Wirkung wird jetzt durch die Wirkung der in der Ersatzerklärung enthaltenen Bestätigung ersetzt. Dies führt zu einem Abbau der Formalitäten sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung, die andernfalls manchmal auch sehr umfangreiche Dokumente oder Veröffentlichungen kopieren und beglaubigen müsste.

Diese Maßnahmen sorgen dafür, dass die Ersatzerklärung anstatt wie bisher nur in Ausnahmefällen nun im Regelfall als Mittel zur Herstellung von Gewissheit im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung verwendet wird. Bei allen öffentlichen Verwaltungen und Betreibern öffentlicher Dienste werden die traditionellen Bescheinigungen heute nur noch in jenen besonderen Fällen verlangt, in denen die Abgabe einer Erklärung durch den Betroffenen wegen der Art der zu bescheinigenden Daten oder der zur Bescheinigung erforderlichen Handlungen nicht möglich ist. Dies gilt im Einzelnen für die Fälle laut Art. 49 des DPR Nr. 445/2000, der ein regelrechtes "Verzeichnis der Ausnahmen" von der im Normalfall geltenden Eigenbescheinigung enthält. Zu diesen Ausnahmefällen gehören ärztliche Bescheinigungen, Gesundheitsbescheinigungen, tierärztliche Bescheinigungen, Herkunftsbescheinigungen, EG-Konformitätsbescheinigungen, Marken- und Patenzertifikate (Art. 5 Abs. 9). In allen anderen Fällen ist die Verwendung von amtlichen Bescheinigungen hingegen verboten; Art. 40 des DPR Nr. 445/2000, eingefügt durch Art. 15 des Gesetzes vom 12. November 2011, Nr. 183, bestimmt nämlich, dass die von der öffentlichen Verwaltung ausgestellten Bescheinigungen über Sachverhalte, Eigenschaften und Tatsachen persönlicher Natur nur unter Privaten gültig sind und verwendet werden dürfen (Abs. 01) und dass auf den Bescheinigungen, die für Private ausgestellt werden, immer folgende Aufschrift aufscheinen muss, ansonsten sind sie nichtig: „Die vorliegende Bescheinigung darf nicht öffentlichen Stellen oder privaten Betreibern öffentlicher Dienste vorgelegt werden“ (Abs. 02). Gegenüber der vorher geltenden Vorschrift wird nun nicht mehr nur die Einreichung der Bescheinigungen geregelt, indem den öffentlichen Verwaltungen verboten wird, solche Bescheinigungen zu verlangen — dies wird jetzt ausdrücklich als Amtsmissbrauch angesehen —, sondern es wird bereits vorher angesetzt, indem die Ausstellung von Bescheinigungen verboten wird, wenn diese für öffentliche Verwaltungen bestimmt sind. Die Verwendung der Ersatzerklärungen bleibt somit die einzig mögliche Alternative, um allgemein



zugängliche Daten einzuholen, sofern die Verwaltung nicht von der vom Gesetzgeber bevorzugten Möglichkeit der Feststellung von Amts wegen Gebrauch macht.

Die ursprüngliche gesetzliche Regelung der Ersatzerklärungen war sehr detailliert, da darin auch die Modalitäten für die Erstellung dieser Ersatzerklärungen angegeben waren. In letzter Zeit wurden diese Formalitäten ziemlich abgebaut.

Für die Erklärungen anstelle von Bescheinigungen (Eigenbescheinigungen) sieht Art. 46 des DPR Nr. 445/2000 insbesondere vor, dass für die Abgabe der Erklärung die *einfache Unterschrift des Betroffenen reicht*. Für die Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde hingegen ergibt sich aus der Kombination der Art. 21, 38 und 47 des DPR Nr. 445/2000 und Art. 65 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 179/2016, folgende Regelung: alle für die öffentliche Verwaltung oder für die Konzessionäre öffentlicher Dienste bestimmten Erklärungen können mit einer nicht beglaubigten Unterschrift versehen sein, wenn die Erklärung *in Anwesenheit des zuständigen Beamten unterzeichnet wird oder zusammen mit einer Fotokopie eines Personalausweises übermittelt wird*.

Für Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde, die für andere Subjekte als öffentliche Verwaltungen oder Konzessionäre von öffentlichen Diensten bestimmt sind, schreibt Art. 21, Abs. 2 des DPR Nr. 445/2000 die Beglaubigung der Unterschrift vor, eine Regelung, die ursprünglich laut Gesetz Nr. 15/68 für alle Ersatzerklärungen galt.

In den wenigen Restfällen, in denen die *Beglaubigung der Unterschrift* noch vorgeschrieben ist, können folgende Subjekte Beglaubigungen vornehmen: der Notar, der Gerichtsschreiber, der Gemeindegemeindefunktionär, der Beamte, der die Unterlagen entgegennimmt, oder der vom Bürgermeister beauftragte Angestellte. Die Beglaubigung der Unterschrift ist ein Verwaltungsakt, der am Fuße der Ersatzerklärung angebracht wird und mit dem der Beamte bescheinigt, dass die Unterschrift tatsächlich dem Erklärenden gehört und vom Erklärenden in seiner Anwesenheit nach der Feststellung der Identität geleistet wurde. Die Beglaubigung muss nach der Unterzeichnung erfolgen; darin müssen auch Angaben zur Feststellung der Identität, zum Datum und Ort der Beglaubigung gemacht werden. Außerdem muss die mit der Beglaubigung beauftragte Person ihren Vor- und Zunamen und ihre Funktion angeben, selbst unterschreiben und den Amtsstempel anbringen.

Bei der Ausstellung der verschiedenen Arten von Ersatzerklärungen sind auch die *Stempelsteuervorschriften* zu beachten. Dazu ist zu sagen, dass laut Art. 37 des DPR Nr. 445/2000 Ersatzerklärungen als solche stempelsteuerfrei sind. Die Stempelsteuer ist allerdings für Beglaubigungen zu zahlen; unabhängig von der Anzahl der erklärten Daten ist die Stempelsteuer aber nur einmal für eine Beglaubigung zu zahlen. Eine Ausnahme von dieser Regel bilden alle Fälle, in denen aufgrund spezifischer gesetzlicher Bestimmungen die Stempelsteuer für die ersetzte Bescheinigung auf jeden Fall ausgeschlossen ist; keine Stempelsteuer fällt auch an, wenn die Ersatzerklärung von einem Subjekt vorgelegt wird, das seinen Armutsstatus nachweist (DPR vom 26. Oktober 1972, Nr. 642, Tab. Anhang B). Diesen Ausführungen kann man also entnehmen, dass für die meisten Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde, für die keine Beglaubigungspflicht mehr besteht, keine Stempelsteuer zu zahlen ist, sofern diese Ersatzerklärungen nicht zusammen mit einem Antrag eingereicht werden. In diesem Fall ist die Stempelsteuer für diesen Antrag zu zahlen (DPR vom 26. Oktober 1972, Nr. 642, Tab. Anhang A).

Aufgrund dieser Änderungen sieht Art. 48 des DPR Nr. 445/2000 vor, dass die Verwaltungen eigene Vordrucke für das Verfassen von Ersatzerklärungen erstellen, die die Betroffenen verwenden können. In diesen Vordrucken müssen Hinweise auf die in Art. 76 vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen enthalten sein, die für Urkundenfälschung und Falscherklärungen vorgesehen sind. Weiters müssen diese Vordrucke die nunmehr in Art. 13 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 196/2003 vorgeschriebenen datenschutzrechtlichen Hinweise enthalten.

Für bestimmte Gruppen von Subjekten sieht das DPR Nr. 445/2000 eine eigene ganz spezifische Regelung vor. Diese betrifft insbesondere Personen, die körperlich *nicht imstande sind, eine Unterschrift zu leisten*. Art. 4 des Einheitstextes sieht vor, dass die Erklärung auf jeden Fall vom Beamten entgegengenommen werden kann und dass die Unterschrift durch eine Bescheinigung des Beamten ersetzt werden kann, der darin angibt, dass die Erklärung vom Betroffenen tatsächlich vor ihm abgegeben wurde. *Wer vorübergehend aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, eine Erklärung abzugeben*, hat die Möglichkeit, die eigene Erklärung durch eine Erklärung des Ehepartners bzw. in Ermangelung durch eine Erklärung der Kinder bzw. in Ermangelung durch eine Erklärung eines anderen Verwandten in direkter Linie oder in einer Nebenlinie bis zum dritten Grad zu ersetzen. Diese Erklärung wird nach Feststellung der Identität des Erklärenden vor dem Beamten abgegeben. Für Bürger aus Nicht-EU-Ländern mit ordentlicher Aufenthaltsgenehmigung für Italien sieht Art. 3 des DPR Nr. 445/2000 vor, dass sie den

italienischen und den EU-Bürgern hinsichtlich der Verwendung von Ersatzerklärungen vollkommen gleichgestellt werden, soweit ihre Erklärungen persönliche Angaben betreffen, die auch von öffentlichen italienischen Subjekten bescheinigt werden können, oder sofern diese Erklärungen für Bereiche abgegeben werden, in denen ein internationales Abkommen zwischen Italien und dem Heimatland der Betroffenen besteht.

### **9.1.2.2. Regelung der Ersatzerklärungen laut Landesgesetz Nr. 17/1993**

Nach den Ausführungen über die Regelung der Ersatzerklärung laut DPR Nr. 445/2000, die von den staatlichen, regionalen und kommunalen Verwaltungseinrichtungen und von der Autonomen Provinz Trient sowie von den öffentlichen Körperschaften und den Konzessionären der öffentlichen Dienste sowie von Privatpersonen angewendet wird, für die diese Regelung zulässig ist (Art. 2, DPR Nr. 445/2000), befassen wir uns nun mit der Regelung, die laut Art. 5 des LG Nr. 17/1993 für die Autonome Provinz Bozen vorgesehen ist. Im Unterschied zu den Gesetzen über das Verwaltungsverfahren der anderen Regionen und Provinzen sieht das LG Nr. 17/1993 als einziges auch eine direkte Regelung der Ersatzerklärungen vor. Zunächst müssen die Übereinstimmungen und die Abweichungen von den im restlichen Staatsgebiet geltenden Vorschriften festgestellt werden, um etwaige Zweifel in der Auslegung und Anwendung zu vermeiden, die statt zu einer Vereinfachung der Verwaltungsarbeit auf Landesebene zu einer Komplikation führen könnten.

Es ist einfacher, hier die Unterschiede hervorzuheben, die mit der Änderung von Art. 5 Abs. 2 des LG Nr. 17/1993 durch Art. 9 des LG Nr. 9/2016 im Wesentlichen auf zwei reduziert wurden.

*In erster Linie* wird nicht zwischen den verschiedenen Arten von Ersatzerklärungen unterschieden, sondern es wird allgemein vorgesehen, dass alle Angaben persönlicher Natur, die im jeweiligen Verfahren zur Bearbeitung erforderlich sind, sowie die Tatsachen, von denen die betroffene Person direkt Kenntnis hat, – mit Ausnahme der Angaben, die durch ärztliche Bescheinigungen, Gesundheitsbescheinigungen und tierärztliche Bescheinigungen, Herkunftsbescheinigungen, EG-Konformitätsbescheinigungen, Marken- und Patentzertifikate nachgewiesen werden müssen – den Organisationseinheiten aller Einrichtungen gegenüber, die im Sinne von Art. 1/ter Absatz 1 des LG Nr. 17/1993 zur Anwendung dieses Gesetzes verpflichtet sind, mit einer vom Betroffenen unterzeichneten Ersatzerklärung nachgewiesen werden können. Die mit dem LG Nr.

9/2016 eingeführte Änderung von Art. 5 des LG Nr. 17/1993 sieht nicht mehr vor, dass der Betroffene auf Anfrage der vorgehenden Verwaltung die bisher üblichen Unterlagen nachliefern muss, was heißt, dass die Ersatzerklärung somit immer als endgültige Bescheinigung gilt.

Ein *zweiter Unterschied* zwischen dem Landesgesetz und der staatlichen Regelung besteht darin, dass für keine Art von Ersatzerklärung ausdrücklich ein Nachweis der Echtheit der Unterschrift gefordert wird, weder durch die Beglaubigung der Unterschrift noch auf andere Weise, etwa durch die Vorlage einer Fotokopie des Personalausweises. Die staatliche Regelung sieht diese Pflicht hingegen für die Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde vor. Zu beachten ist jedoch, dass im Sinne von Art. 38 des DPR Nr. 445/2000 und Art. 65 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 179/2016, die – auch elektronische – Übermittlung einer Kopie des Erkennungsausweises erforderlich sein kann, wenn die Ersatzerklärung im Antrag selbst enthalten ist; es muss also von Fall zu Fall unterschiedlich vorgegangen werden.

Art. 5 des LG Nr. 17/1993 sieht hingegen keine spezifischen Bestimmungen für Ersatzerklärungen vor, die Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde betreffen, mit denen *der Verlust eines persönlichen Dokuments* oder eines Dokuments mit persönlichen Daten (laut Art. 47 Abs. 4 des DPR Nr. 445/2000) nachgewiesen wird, oder mit denen *die originalgetreue Wiedergabe eines Dokuments* nachgewiesen werden soll (Art. 19 des DPR Nr. 445/2000). Für diese zwei Arten von Ersatzerklärungen wendet daher auch die Landesverwaltung die Bestimmungen des DPR Nr. 445/2000 an.

### **9.1.2.3. Kontrollen und Haftung: Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen der staatlichen Regelung und dem Landesgesetz Nr. 17/1993**

Das Landesgesetz Nr. 17/1993 enthält nicht nur die grundsätzliche Regelung der Ersatzerklärungen, sondern schreibt auch die Kontrollmethoden vor. Auch bei der Überprüfung dieser Bestimmungen hat sich ein direkter Vergleich zwischen dem staatlichen Regelwerk und dem Landesgesetz als aufschlussreich erwiesen. Beginnen wir zunächst mit der staatlichen Regelung.

Das DPR Nr. 445/2000 sieht in den Artikeln 71 und 72, geändert durch das Gesetz Nr. 183/2012, ausdrücklich eine eigene Regelung für die Überprüfung der Richtigkeit der Ersatzerklärungen vor. Vor allem Art. 71, Abs. 1 des DPR Nr. 445/2000 verpflichtet die Verwaltung zu

Kontrollen, auch Stichprobenkontrollen, mit denen die Richtigkeit der persönlichen Angaben in den Ersatzerklärungen überprüft werden soll.

Die Kontrollpflicht, auch in Form von Stichprobenkontrollen, von Seiten der Verwaltung wird besonders stark betont. Diese Kontrollpflicht versteht sich als Gegenmaßnahme zur fast vollständig abgeschafften Beglaubigungspflicht; wer von einer Ersatzerklärung Gebrauch macht, soll sich bewusst sein, dass die eigenen Erklärungen immer und jederzeit überprüft werden können und dass eine Falscherklärung jederzeit mit den damit verbundenen Folgen aufgedeckt werden kann.

Vor diesem Hintergrund gesehen, hat das Kontrollsystem natürlich eine größere Bedeutung als in der Vergangenheit. Die Gründe dafür wurden oben angeführt und sind leicht nachvollziehbar. Diese Entwicklung kann allerdings den Erfolg der Anstrengungen zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit schmälern, da durch die Kontrollen die Verwaltungsarbeit wieder zusätzlich belastet wird, wodurch die Vorteile der Vereinfachung im Umgang mit Verwaltungsunterlagen wieder zunichte gemacht werden könnten.

Im DPR Nr. 445/2000 wird diese Gefahr erkannt; um diesem Risiko entgegenzuwirken, ist auch eine Vereinfachung der Kontrollen vorgesehen. Insbesondere Art. 71 Abs. 2 sieht vor, dass die Kontrollen der Ersatzerklärungen - statt durch die nachträgliche Einholung des Originals bei der für die Ausstellung zuständigen Stelle - entweder durch direkte Anfragen in den Archiven der Verwaltung oder durch die Einholung einer einfachen schriftlichen Bestätigung bei den zuständigen Stellen erfolgen kann; diese bestätigen, dass der Inhalt der Erklärungen mit den Ergebnissen der Register, die von ihnen aufbewahrt werden, übereinstimmt.

Zur reibungslosen Abwicklung dieser Kontrollen wurde die Unterstützung der für die Bestätigung zuständigen Verwaltungsstellen als maßgeblicher Faktor in diesem Prozess erkannt; um diese Unterstützung sicherzustellen, sieht Art. 72 des DPR Nr. 445/2000 vor, dass jede Verwaltungsstelle, die etwas zu bestätigen hat, ein Amt benennt und, auch im Sinne von Art. 35 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013, auf ihrer institutionellen Website bekanntgibt, das für alle Tätigkeiten verantwortlich ist, mit denen die Übermittlung der angeforderten Daten oder der direkte Zugang zu diesen Daten von Seiten der anfordernden Verwaltungen verwaltet, gewährleistet und kontrolliert wird. Zudem legt jede Verwaltungsstelle die organisatorischen Maßnahmen für eine effiziente, effektive und zügige Einholung der Daten von Amts wegen und für die Durchführung der entsprechenden Kontrollen fest, gibt diese Maßnahmen ebenfalls durch

Veröffentlichung auf ihrer institutionellen Website bekannt und bestimmt die Art und Weise der Durchführung dieser Maßnahmen.

Mit dem Kontrollsystem verbunden ist auch die Regelung der Haftung. Die Haftung des Erklärenden geht aus den Artikeln 75 und 76 des DPR Nr. 445/2000 hervor, wo vor allem auf zwei Formen der Haftung hingewiesen wird. Die erste betrifft die strafrechtliche Haftung in Zusammenhang mit den strafbaren Handlungen, die in Art. 76 des DPR Nr. 445/2000 genannt werden. Dieser Artikel verfügt, dass "wer unwahre Erklärungen abgibt, Urkunden fälscht oder in den laut diesem Einheitstext vorgesehenen Fällen davon Gebrauch macht, gemäß Strafgesetzbuch und nach Maßgabe der einschlägigen Gesetze bestraft wird." Für diesen besonderen Fall sieht das Strafgesetzbuch für Privatpersonen verschiedene Arten von Straftatbeständen vor: die Fälschung, d.h. die Herstellung einer unechten Urkunde oder die Fälschung einer echten Urkunde (Art. 482 des Strafgesetzbuchs); mittelbare Falschbeurkundung, d.h. die falsche Bescheinigung über die Anwesenheit bei einem Ereignis, das gar nicht stattgefunden hat, bzw. die falsche Bescheinigung über die Entgegennahme einer Erklärung, die nicht abgegeben worden war (Art. 483 des Strafgesetzbuchs); das Gebrauchmachen von einer Falschurkunde (Art. 489 des Strafgesetzbuchs); unrichtige Bestätigung oder Angabe der Personalien oder persönlichen Eigenschaften der eigenen oder einer anderen Person (Art. 495 und 496 des Strafgesetzbuchs); Anmaßung von Titeln (Art. 498 des Strafgesetzbuchs); Betrug zum Schaden des Staates oder einer anderen öffentlichen Körperschaft (Art. 640 bis des Strafgesetzbuchs); der unrechtmäßige Bezug von Beiträgen zum Nachteil des Staates (Art. 316-ter des Strafgesetzbuchs). Für diese strafbaren Handlungen ist je nach Tatbestand eine Gefängnisstrafe oder eine Geldstrafe vorgesehen. Die zweite Form der Haftung wird hingegen ausdrücklich in Art. 75 des DPR 445/2000 genannt; um den Nutzen von Falscherklärungen einzuschränken, sieht Art. 75 vor, dass der Betroffene auf jeden Fall "die Vorteile verliert, die sich eventuell aus einer Maßnahme ergeben, die sich auf eine Erklärung mit unwahren Angaben stützt."

Was hingegen die Haftung des Beamten anbelangt, der die Ersatzerklärung annimmt, so erstreckt sich diese – außer bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit - laut Art. 73 des DPR Nr. 445/2000 nie auf die Fälschung von Erklärungen oder Urkunden. Daher haftet der Beamte, der eine Ersatzerklärung annimmt, nie für eventuell darin enthaltene unrichtige Angaben.

Laut Art. 74 des DPR Nr. 445/2000 stellt die Nichtannahme von bescheinigungsersetzenden Erklärungen und Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde eine Verlet-

zung der Amtspflicht dar, was mit einer disziplinarrechtlichen Haftung verbunden ist. Dies gilt auch für den Fall, dass der Beamte Bescheinigungen oder beeidete Bezeugungsurkunden in Fällen verlangt, in denen er nach Art. 43 zur Annahme einer Ersatzerklärung verpflichtet ist. Als Verletzung der Amtspflicht gilt auch die Weigerung des zuständigen Beamten, die Vorlage eines Ausweises als Nachweis für persönliche Angaben zu akzeptieren. In ganz speziellen Fällen, in denen der Beamte auch nach einer formellen Rüge sein Verhalten nicht ändert, kommt zur disziplinarrechtlichen Haftung auch die strafrechtliche Haftung hinzu, falls die Unterlassung des Beamten den Tatbestand einer Verweigerung oder einer Unterlassung von Amtshandlungen laut Art. 328 des Strafgesetzbuchs darstellt. Im Sinne von Art. 72 Abs.3 des DPR Nr. 445/2000 wurde auch die Haftung wegen Unterlassung einer Antwort auf die Anfrage des Beamten der vorgehenden Verwaltung um Kontrolle von Angaben verschärft; diese Unterlassung wird nun nicht mehr nur allgemein als Verletzung der Amtspflicht geahndet sondern in jedem Fall auch bei der Messung und Bewertung der persönlichen Leistung der für die Unterlassung Verantwortlichen berücksichtigt.

Als Amtsperson ist der zuständige Beamte auch verpflichtet, dem Gericht die strafbaren Handlungen anzuzeigen, die mit der Vorlage von Erklärungen begangen werden, deren Inhalt sich als falsch erweist, sofern es sich nicht um Unregelmäßigkeiten oder Unterlassungen handelt, die von Amts wegen festgestellt werden und die keine Falscherklärung laut Art. 71, Abs. 3 des DPR Nr. 445/2000 darstellen.

Nach diesen Ausführungen über die im staatlichen Gesetz vorgesehene Regelung der Kontrollen und der Haftung für die Ersatzerklärungen gilt es nun zu überprüfen, inwieweit die Bestimmungen des Landesgesetzes mit der staatlichen Regelung übereinstimmen und wo es Abweichungen gibt. Was die Kontrolle der Ersatzerklärungen anbelangt, übernimmt das Landesgesetz die Bestimmungen des DPR Nr. 445/2000 in Bezug auf die Pflicht, Kontrollen, auch Stichprobenkontrollen, durchzuführen; diese Kontrollen müssen auf jeden Fall gemacht werden (Art. 5 Abs. 5) und dürfen ausschließlich durch elektronische Datenübertragung (Art. 5 Abs. 4) erfolgen, und zwar je nach Fall entweder, indem die bestätigende Verwaltung die Daten auf die in den Artikeln 45 und 47 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005 vorgesehene Art und Weise übermittelt, oder indem die kontrollierende Verwaltung direkt auf deren Datenbanken zugreift, wie in Art. 5 Abs. 4 des LG Nr. 17/1993 vorgesehen. Art. 2 Abs. 3 dieses Landesgesetzes sieht vor, dass bei Verfahren, die die Auszahlung wirtschaftlicher Begünstigungen

betreffen, jede für die Flüssigmachung dieser Begünstigungen verantwortliche Verwaltungsstelle Stichprobenkontrollen im Ausmaß von mindestens sechs Prozent der geförderten Vorhaben durchführen muss, wobei sie bei Bedarf von Fachleuten, auch verwaltungsexternen, unterstützt wird. Die Provinz Bozen hat einige Modalitäten zur Abwicklung dieser Stichprobenkontrollen genauer festgelegt, zum Beispiel mit den Beschlüssen der Landesregierung vom 25. Juni 2012, Nr. 953, vom 14. April 2015, Nr. 435, und vom 10. Mai 2016, Nr. 504, sowie mit anderen einschlägigen Beschlüssen.

Die Landesgesetzgebung ist viel detaillierter als die staatliche Gesetzgebung, was die Beschreibung der Auswirkungen der Kontrollen auf Verwaltungsebene anbelangt. Das Landesgesetz sieht nämlich vor, dass wer vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht wahrheitsgetreue Erklärungen abgibt oder gefälschte Unterlagen vorlegt, bis zu einem Jahr von allen Wettbewerbs- oder Beauftragungsverfahren der Verwaltung ausgeschlossen wird, bei der diese Erklärungen oder Unterlagen eingereicht wurden (Art. 5 Abs. 6). Es sieht weiters vor, dass der Akt, mit dem die aufgrund von unrichtigen Erklärungen beantragten wirtschaftlichen Begünstigungen gewährt wurden, vollständig widerrufen wird und Strafen bis zu fünffacher Höhe der unrechtmäßig bezogenen Begünstigung verhängt werden können (Art. 2/bis des LG Nr. 17/1993, eingefügt durch das LG Nr. 19/2001 und zuletzt geändert durch das LG Nr. 9/2016) und schließlich, dass der Erklärende für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren ab Erlass der Maßnahme von der Vergabe wirtschaftlicher Begünstigungen der Landesverwaltung ausgeschlossen werden kann (Art. 2/bis des LG Nr. 17/1993, eingefügt durch das LG Nr. 19/2001 und zuletzt geändert durch das LG Nr. 9/2016). Das Verbot, finanzielle Begünstigungen in Anspruch zu nehmen, kann im Übrigen auch auf einzelne Organisationseinheiten oder Leistungen beschränkt werden. Abgesehen von diesen Bestimmungen werden zudem die gesetzlich vorgesehenen strafrechtlichen und Verwaltungsstrafen angewandt und somit auch die in den Artikeln 75 und 76 des DPR Nr. 445/2000 vorgesehenen. Zum Beispiel gilt, dass wer einen Betrag von 3.999,96 Euro oder mehr unrechtmäßig bezieht, eine verwaltungsrechtliche Geldbuße zwischen 500,00 und 25.822,00 Euro zu zahlen hat, wobei der Strafbetrag aber nicht mehr als das Dreifache der bezogenen wirtschaftlichen Begünstigung ausmachen darf (art. 2/bis Abs. 4).

Es ist zu beachten, wie weitreichend die Folgen der Kontrollen auf Verwaltungsebene für die Verfasser von unrichtigen Erklärungen sind: Im Unterschied zur staatlichen Regelung sieht das LG Nr. 17/1993 nämlich nicht nur den Widerruf der gewährten Vergünstigung vor, sondern



für einen Zeitraum bis zu fünf Jahren auch den Ausschluss des Betroffenen von jeglicher Möglichkeit, beim Land Beiträge und andere Vergünstigungen zu beantragen. Verständlich, dass diese Androhung tatsächlich davon abschreckt, bewusst oder sogar vorsätzlich Falscherklärungen abzugeben und dass dadurch die Verwendung von Eigenbescheinigungen glaubhafter und sicherer wird.

### **9.1.3. Feststellung von Amts wegen**

Dieser Abschnitt befasst sich nun mit dem *dritten* Rechtsinstitut zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, das mit Art. 5 des Landesgesetzes Nr. 17/1993 eingeführt wurde; die größte Entlastung bei Verwaltungsunterlagen ergibt sich für die Bürger daraus, dass die persönlichen Angaben, die aus Dokumenten hervorgehen, die ohnehin schon im Besitz der Verwaltung sind oder die die Verwaltung auf jeden Fall bescheinigen muss, nun von Amts wegen erhoben werden, wie dies im Modell gemäß Art. 18, Abs. 1 und 2 des Gesetzes Nr. 241/1990 sowie in allgemeiner Form in Art. 43 des DPR Nr. 445/ 2000 vorgesehen ist.

Art. 18 des Gesetzes Nr. 241/1990 sieht vor, dass die Verwaltung von Amts wegen vorgehen muss und über den Verantwortlichen des Verwaltungsverfahrens die Dokumente oder eine Kopie besorgen muss, wenn die persönlichen Angaben durch gültige Dokumente nachgewiesen werden können, die bereits im Besitz der damit befassten öffentlichen Verwaltung oder einer anderen Verwaltungsstelle sind, und wenn der Betroffene die Verwaltung darauf aufmerksam macht. Falls die vorgehende Verwaltungsstelle oder eine andere Stelle auch für die Ausstellung der Bescheinigungen zuständig ist, die der Bürger braucht, ist die Verwaltung - unabhängig von etwaigen Angaben durch den Betroffenen selbst – verpflichtet, über den Verfahrensverantwortlichen die persönlichen Angaben, für die die Bescheinigungen ausgestellt werden sollen, von Amts wegen feststellen zu lassen.

Die Auswirkung dieser Bestimmungen ist natürlich enorm, da dadurch die Formalitäten für den Bürger im Hinblick auf die Abgabe von Bescheinigungen noch mehr vereinfacht oder fast zur Gänze beseitigt werden. Wie bereits in einem Rundschreiben an die Beamten Nr. 87923/ 18.10.3/92 festgestellt wurde, ist die Einholung von Bescheinigungen von Amts wegen besonders sinnvoll, wenn man beabsichtigt, "..... die Bürger und Unternehmen in der Phase der Sachverhaltsermittlung für das Verwaltungsverfahren und bei der späteren Entwicklung zu entlasten, sofern nicht ein echtes Interesse der Bürger und der Unternehmen besteht, schriftliche Stellung-

nahmen und Unterlagen einzureichen, die nicht im Besitz der öffentlichen Verwaltung sind, oder Einsicht in die Akten zu nehmen." Die hier genannten Bestimmungen sind daher ein Schritt nach vorne, auch was die Verwendung von Eigenbescheinigungen anbelangt.

In einer ersten Phase stieß man bei der Anwendung dieses Instruments jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten organisatorischer und technischer Natur, wodurch sich die Einholung von Bescheinigungen von Amts wegen ziemlich problematisch gestaltete. Diese Schwierigkeiten konnten nun - was die rechtlichen Aspekte anbelangt – durch verschiedene Maßnahmen behoben werden: durch die Verabschiedung von Bestimmungen, die eine interne und externe Informationspflicht für die Verwaltungsstellen und die elektronische Vernetzung der Organisationseinheiten vorschreiben (Artikel 1, 2 und 3 des gesetzesvertretenden Dekretes vom 12. Februar 1993, Nr. 39, Art 2 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 165/2001), durch die Möglichkeit der elektronischen Datenübermittlung in der im DPR Nr. 445/2000 beschriebenen Form und vor allem durch die Verabschiedung von Bestimmungen zum endgültigen Übergang der öffentlichen Verwaltungen von der Verwendung von Papierdokumenten und entsprechenden Übermittlungsarten zum Einsatz elektronischer Dokumente und elektronischer Datenübertragungsmittel, wie dies bereits im Kodex für eine digitale Verwaltung (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82/2005, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 197/2016) vorgesehen war und nun ausdrücklich in Art. 1 Abs. 1/quarter des LG Nr. 17/1993 angeführt ist. Dieser Übergang bringt eine enorme Vereinfachung mit sich (auch wenn er in der Praxis noch nicht ganz abgeschlossen ist).

Von besonderer Bedeutung sind zu dem hier vorgesehenen Zweck die Angaben in Art. 43 Abs. 1 des DPR Nr. 445/2000, wo die direkte Einholung von Daten als allgemeine Regel festgeschrieben wird (Verbot, Bescheinigungen auszustellen und anzufordern, Möglichkeit, diese nur durch Ersatzerklärungen zu ersetzen). Außerdem wird damit eine echte Antwortpflicht für die bescheinigende Verwaltungsstelle eingeführt, was dazu führt, dass das Aufrufen von elektronischen Dokumenten ermöglicht werden muss. Weiters sieht der oben genannte Artikel vor, dass das direkte Einholen von Dokumenten und Bescheinigungen für die vorgehende Verwaltung mit keinerlei Kosten verbunden ist, dass die Erhebung von sicheren Daten, die üblicherweise in den Bescheinigungen enthalten sind, auch ohne Übermittlung der Originalbescheinigung zwischen den zwei betroffenen Verwaltungsstellen, also nur durch andere Dokumente erfolgen kann, deren Herkunft mit Sicherheit erkennbar ist. Außerdem sieht dieser Artikel vor, dass die bescheinigenden Verwaltungsstellen den vorgehenden Verwaltungen den direkten Zugriff zu ihren

elektronischen Datenarchiven ermöglichen, damit sie dort direkt die Daten aufrufen können, die für das laufende Verfahren nachgewiesen werden müssen. Neben diesen Bestimmungen sind auch jene des Art. 50 Absatz 2 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005, geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 235/2010, zu erwähnen, auf Grund derer außer in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen alle von einer öffentlichen Verwaltung verarbeiteten Daten den anderen Verwaltungen zur Nutzung zugänglich gemacht werden müssen, wenn diese Daten zur Wahrnehmung der institutionellen Aufgaben der beantragenden Verwaltung erforderlich sind. Der beantragenden Verwaltung dürfen daraus keine Kosten erwachsen. Diese Bestimmungen unterstreichen die Pflicht der Verwaltungen zur Zusammenarbeit, damit die Daten zirkulieren und die zur Abwicklung der Verwaltungshandlung erforderlichen Informationen mitgeteilt werden. Sie werden auch im Rahmen anderer Regelungen des Verwaltungsverfahrens bestätigt wie jener über die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen, von dem in Abschnitt 10.2.3. die Rede sein wird.

Alle Verfahren zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die der Feststellung von Amts wegen dienen, sowie alle Verfahren, die der Kontrolle von Ersatzerklärungen dienen, sind im Sinne des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 196/2003 als zulässig zu betrachten. Wenn nämlich gewöhnliche personenbezogene Daten angegeben werden müssen, sind die im gesetzesvertretenden Dekret Nr. 196/2003 vorgesehenen Anforderungen für die Verarbeitung dieser Daten auf jeden Fall erfüllt; denn die laut Gesetz oder Durchführungsverordnung vorgesehenen Vorschriften, die die Verarbeitung von gewöhnlichen Daten regeln, können auf jeden Fall auch ohne Hinweise in den einschlägigen Rechtsvorschriften aus dem DPR Nr. 445/2000 abgeleitet werden. Dies gilt auch für den Fall, dass sensible Daten angegeben werden müssen; denn Art. 43, Abs. 2 des Einheitstextes über die Verwaltungsunterlagen sieht ausdrücklich vor, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in Zusammenhang mit einer Feststellung von Amts wegen als Vorgänge zu betrachten sind, die für Zwecke im öffentlichen Interesse durchgeführt werden, weshalb die im gesetzesvertretenden Dekret Nr. 196/2003 vorgesehenen Anforderungen für die Verarbeitung von sensiblen Daten auf jeden Fall als erfüllt gelten.

Die Feststellung von Amts wegen wird auch im LG Nr. 17/1993 ausdrücklich geregelt, zumindest für die Fälle, in denen der Antragsteller erklärt, dass Sachverhalte, Eigenschaften und Tatsachen persönlicher Natur in Dokumenten bestätigt sind, die sich bereits im Besitz der Organisationseinheiten der Einrichtungen befinden, die zur Anwendung des LG Nr. 17/1993 ver-

pflichtet sind, und er die wesentlichen Angaben zur Auffindung dieser Dokumente macht. Ausdrücklich geregelt sind auch die Fälle, in denen Informationen über Sachverhalte, Eigenschaften und Tatsachen persönlicher Natur eingeholt werden, die von der vorgehenden Verwaltung selbst oder von einer anderen öffentlichen Verwaltung bescheinigt werden müssen (Art. 5 Abs. 3). In diesen Fällen erfolgt die Einholung und Überprüfung wie bei der Kontrolle von Ersatzerklärungen ausschließlich auf elektronischem Wege, weshalb die bescheinigenden Verwaltungen verpflichtet sind, den vorgehenden Verwaltungen den Zugang zu ihren Datenbanken unter Beachtung der technischen Vorschriften für die digitale Verwaltung und der Datenschutzbestimmungen zu ermöglichen (Art. 5 Abs. 4). Auf jeden Fall darf die vorgehende Verwaltung nur die Daten einholen, die von der jeweiligen Rechtsvorschrift vorgeschrieben und zur Verfolgung der Zwecke, für die sie eingeholt werden, unbedingt erforderlich sind (Art. 5 Abs. 7).

Es wird außerdem vorgesehen, dass sich die Einrichtungen laut Art. 1/ter Abs. 1 unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen gegenseitig über die von ihnen gewährten wirtschaftlichen Begünstigungen jeder Art informieren (Art. 2 Abs. 2/quarter).

Die Einholung von Amts wegen ist ohne Zweifel die größte Erleichterung für den Bürger im Hinblick auf die Pflicht zur Vorlage von Unterlagen bei der Verwaltung, daher ist es sicher angebracht, dass das LG Nr. 17/1993 sie ausdrücklich regelt und auch vorsieht, dass sie in den von Art. 5 vorgesehenen Fällen ausschließlich auf elektronischem Wege erfolgen muss.

## **9.2. Die Vereinfachung der Verfahren bei Vertragsabschlüssen**

Wie bereits in Abschnitt 3.2.5. vorweggenommen, hat der Landesgesetzgeber (mit der Neufassung von Art. 6 des LG Nr. 17/1993, eingeführt durch das LG Nr. 1/1998, und mehrfach geändert, zuletzt durch das LG Nr. 16/2015, das LG Nr. 18/2015 und das LG Nr. 15/2016) als einziger in ganz Italien in sein Gesetz über das Verwaltungsverfahren auch einige allgemeine Bestimmungen zu den Verträgen und den Verfahren zu deren Abschluss mit aufgenommen. Damit bezweckt er vor allem, die Vorgangsweise bei Vertragsabschlüssen einfacher zu gestalten. Mehrere Absätze von Art. 6 und einige weitere Artikel des LG Nr. 17/1993, die das Vertragswesen betrafen, wurden durch die oben genannten Landesgesetze aufgehoben, da nun der Großteil der Landesbestimmungen über die Verträge der Verwaltung im LG Nr. 16/2015 zu-

sammengefasst wurde. Im LG Nr. 17/1993 werden im Wesentlichen nur mehr folgende drei Punkte zum Vertragswesen behandelt:

*Als Erstes* werden die Modalitäten für den Abschluss von Verträgen vereinfacht. Art. 6 Abs. 4 sieht diesbezüglich vor, dass Verträge in Form von Privaturkunden oder durch den Austausch von Korrespondenz abgeschlossen werden können, ausgenommen jene, die termingebunden eingetragen oder registriert werden müssen. Das Gesetz dehnt die in der Regel für Wettbewerbsverfahren zur freihändigen Vergabe vorgesehene Vorgangsweise aus, indem es allgemein vorsieht, dass Verträge zwischen dem Vertreter der Verwaltung und dem privaten Vertragspartner einfach mit einer einzigen Handlung abgeschlossen werden können. Für viele von der Landesverwaltung abgeschlossene Verträge ist demnach die Anwesenheit einer Urkundsperson nicht mehr nötig, und noch weniger die des Notars, wie es hingegen beim Abschluss in öffentlich-rechtlicher bzw. öffentlicher Form der Fall wäre. Nach Art. 6 Abs. 9 gilt der Abteilungsdirektor als Vertreter der Verwaltung; unter seiner direkten Verantwortung erfolgen die Ausarbeitung und der Abschluss von Verträgen sowie deren Verwahrung.

Auch für die Verwahrung der Verträge wurde nämlich eine bedeutende Vereinfachung eingeführt, denn sie müssen nicht mehr alle in ein einziges Repertorium aufgenommen werden; gemäß Art. 6 Abs. 10 ist lediglich für Verträge, die in das Grundbuch eingetragen und deshalb immer in öffentlich-rechtlicher Form abgeschlossen werden müssen, die Aufbewahrung in einer eigenen Sammlung vorgesehen. Aber auch für letztere ist vorgesehen, dass der Direktor der für das Repertorium zuständigen Dienststelle mit einer vom Generaldirektor ausgestellten Vollmacht sowohl die notarielle Beurkundung als auch die Beglaubigung der Unterschriften auf den Privaturkunden und einseitigen Rechtsakten, die unter den genannten Artikel fallen, vornehmen kann (Art. 6 Absatz 10, ersetzt durch das LG Nr. 1/2009 und dann geändert durch das LG Nr. 15/2011).

Eine weitere Vereinfachung ist in Art. 6 Abs. 4 enthalten, der bestimmt, dass die Verträge unmittelbar mit ihrem Abschluss rechtswirksam werden, sofern alle von den einschlägigen Bestimmungen vorgeschriebenen Unterlagen eingeholt worden sind. Dadurch wird der Vertragsabschluss vereinfacht, da die Genehmigungsphase entfällt und sich somit die Frist bis zur Erlangung der Rechtswirksamkeit verkürzt. Damit erhält der private Vertragspartner eine wichtige Garantie, da nun die Verwaltung ihre Vertragspflichten in vollem Ausmaß übernimmt, ohne dass es zwischen diesem Zeitpunkt und der Ausgabenzweckbindung weitere Verzögerungen

gibt, wie dies vor Inkrafttreten des Art. 6 der Fall war, da die Ausgabenzweckbindung erst bei Vertragsgenehmigung erfolgte.

Hinzuzufügen ist noch, dass der Abschluss von Verträgen, unabhängig davon, in welcher Form er erfolgt, grundsätzlich von der Landesregierung bewilligt werden muss, wenn die voraussichtlichen Kosten nach Abzug der Mehrwertsteuer den Schwellenwert, der in den EU-Richtlinien im Bereich öffentlicher Aufträge vorgegeben ist, erreichen oder überschreiten (Art. 6 Abs. 12).

*Zweitens* wird genau festgelegt, welche Personen für die Abwicklung der Verfahren für Vorhaben zuständig sind, die durch öffentliche Vergabe realisiert werden. Art. 6 Abs. 6 sieht vor, dass der zuständige Abteilungsleiter oder ein von diesem designierter Beamter die Funktion des einzig Verantwortlichen übernimmt und alle Aufgaben in Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren wahrnimmt, alle nötigen Ermittlungshandlungen veranlasst und die korrekte Durchführung der Verträge überwacht, sofern diese Aufgaben nicht ausdrücklich anderen Organen oder Rechtssubjekten zugewiesen sind. Dem auf diese Weise designierten einzig Verantwortlichen steht dann eventuell die Ernennung der Bewertungskommission zu, die zur sachgemäßen Bewertung technisch komplexer Aufträge, die mittels öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung (Art. 6 Abs. 7) zu vergeben sind, ernannt werden muss und aus drei, auch verwaltungsexternen, Fachleuten zusammengesetzt wird. In besonderen Fällen kann diese Bewertungskommission auch aus fünf Fachleuten bestehen. Im Falle von Ideenwettbewerben hingegen muss die Bewertung von einer eigenen Bewertungskommission vorgenommen werden, deren Mitgliederzahl ungerade sein muss und nicht größer als neun sein darf.

*Drittens* legt Art. 6 des LG Nr. 17/1993 Bestimmungen zur Absicherung der vertraglichen Verpflichtungen zu Lasten der Landesverwaltung fest. Absatz 1 sieht im Einzelnen vor, dass die Verträge sichere Fristen und Laufzeiten haben müssen und keine, direkte oder indirekte, Dauerbelastung für die Landesverwaltung zur Folge haben dürfen, es sei denn aus Gründen absoluter Zweckmäßigkeit oder Notwendigkeit. Absatz 2 bestimmt, dass zugunsten der Vertragspartner keine Zinsen oder Provisionen auf allfällige Vorschüsse vereinbart sein dürfen, auch keine Vorschüsse auf Vergütungen. Absatz 3 zielt schließlich darauf ab, etwaige Preissteigerungen in den Vertragskosten zu unterbinden, indem er im Fall von notwendigen Erhöhungen oder Reduzierungen der Lieferungen, Dienstleistungen oder Bauleistungen den Vertragspartner verpflichtet, diese zu denselben Bedingungen bis zu einem Fünftel des vereinbarten Preises durchzuführen;

liegt der Preis über dieser Schwelle, so hat der Vertragspartner Recht auf Auflösung des Vertrags und Auszahlung der bis dahin erbrachten Leistungen.

### **9.3. Die Konferenz der Dienststellen und die Formen der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen**

Die Bestimmungen über die anderen eingangs erwähnten Schritte zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit sind im Abschnitt IV des LG Nr. 17/1993 enthalten. Besondere Hervorhebung verdient in diesem Sinne die *Konferenz der Dienststellen* (Art. 18 des LG Nr. 17/1993). Diese Einrichtung stellt eine neue, nicht ständige Organisationsform dar, deren Dauer von der Dauer des jeweiligen Verfahrens abhängt. Sie ermöglicht es, alle an einem Verfahren mitwirkenden Dienststellen zur gleichzeitigen Prüfung der verschiedenen öffentlichen Anliegen an einem Ort zu versammeln, wohingegen sie im herkömmlichen Verfahrensweg erst nacheinander zum Zuge kommen würden. Mit der Einführung dieser Konferenz hat der Gesetzgeber ein nützliches Instrument zur Lösung zweier wichtiger Fragestellungen geschaffen, die die zeitliche Aufeinanderfolge des Verwaltungsverfahrens aufwirft. Einerseits wird auf diese Weise einer mangelhaften Beziehung vorgebeugt, die sich in den Handlungen der einzelnen Ämter ergeben kann, wenn sie voneinander unabhängig agieren und sich nur nacheinander mit dem betreffenden Verfahren auseinandersetzen. Andererseits können so auch langwierige Bearbeitungszeiten vermieden werden, wenn sich die jeweiligen, nacheinander vorgehenden Verwaltungsämter einzeln mit dem betreffenden Sachverhalt befassen.

Die Dienststellenkonferenz zeichnet sich durch mindestens drei Merkmale aus. Vor allem ist sie ein von den Verwaltungen zur Verfügung gestelltes Mittel zur Zusammenarbeit, das auf dem direkten Gespräch und der gleichzeitigen Gegenüberstellung der verschiedenen Positionen beruht. Zweck dieses Mittels ist die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, wenn die Entscheidung einer Verwaltung von der Mitarbeit der anderen abhängt und sich dadurch eine Überschneidung der jeweiligen Zuständigkeiten ergibt, die bei Befolgung des bisher üblichen Verfahrensweges zu einem Durcheinander führen könnte, das unweigerlich ständige Reibungspunkte und somit eine Verzögerung der Entscheidungsfindung zur Folge hätte. Die Dienststellenkonferenz ist weiters ein Mittel zur Abwicklung des Verfahrens, das dazu gedacht ist, die Möglichkeit der Verwaltungen zu verbessern, in ihrer Vorgehensweise die nach und nach zu Tage tretenden

verschiedenen Interessen in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft zu berücksichtigen und gegenüberzustellen. Sie nimmt eine wichtige Rolle unter dem Gesichtspunkt ein, dass die Aufmerksamkeit auch auf der Bearbeitungsphase und nicht nur auf dem Ergebnis des Verfahrens liegt. Schließlich ist die Dienststellenkonferenz ein Mittel zur Aufwertung des organisatorischen Aspekts des Verwaltungsverfahrens: Die Verwaltungsorganisation kann flexibler werden, indem das statische Schema der formalen Aufteilung der Zuständigkeiten aufgebrochen wird und ein Geflecht von organisatorischen Verfahrensbeziehungen entsteht, die auf verschiedenste Weise zusammenspielen können und so der Verwaltung die Möglichkeit geben, sich zu verändern, sich weiterzuentwickeln und flexibel zu handeln, wodurch sie sich den jeweiligen Gegebenheiten erfolgreich anpassen kann.

Artikel 18 des LG Nr. 17/1993 sieht vor, dass wenn das Verfahren ausschließlich in die Zuständigkeit des Landes fällt, die Konferenz der Dienststellen zwischen den verschiedenen betroffenen Organisationseinheiten einberufen werden kann, und zwar durch den Direktor der Landesabteilung, die für die abschließende Maßnahme oder jedenfalls vorwiegend für die mit dem Verfahren zusammenhängende Verwaltungsarbeit zuständig ist (Absatz 1). Wenn hingegen ein Einvernehmen, ein Einverständnis, eine Unbedenklichkeitserklärung oder eine wie auch immer geartete Zustimmung anderer öffentlicher Verwaltungen eingeholt werden soll, kann die Konferenz auch zwischen verschiedenen Organisationseinheiten der Landesverwaltung und anderen Verwaltungen einberufen werden, in diesem Fall vom Landeshauptmann oder vom zuständigen Landesrat (Absatz 2). Den Vorsitz der Dienststellenkonferenz führt immer das Organ, das die Konferenz einberufen hat, oder dessen Vertretung (Absatz 5).

Die Arbeitsweise der Dienststellenkonferenz richtet sich nach den Grundsätzen der Sicherheit der Konferenzzeiten, der Beteiligung aller vom Verfahren Betroffenen, der stillschweigenden Zustimmung und der Ablehnung. Genauere Bestimmungen dazu müssen mit Durchführungsverordnung festgelegt werden, die aber bis jetzt noch nicht erlassen worden ist. (Absatz 1/bis).

In Art. 18 Absatz 3 des LG Nr. 17/1993 ist aber auch festgelegt, dass die Zustimmung der anderen, vom Land verschiedenen Verwaltungen im Sinne von Art. 17/bis des Gesetzes vom 7. August 1990, Nr. 241, als gegeben gilt, das heißt, dass wenn die zur Konferenz geladenen Verwaltungen sich nicht innerhalb von 30 Tagen ab Erhalt der mit den entsprechenden Unterlagen versehenen Anforderung äußern, dies als ihre Zustimmung gilt. Die Frist kann ein einziges Mal



ausgesetzt werden, aber nur wenn innerhalb derselben Frist Ermittlungsbedarf angemeldet wird oder mit entsprechender Begründung Änderungen beantragt werden. Sie läuft weitere 30 Tage ab Erhalt der Ermittlungselemente oder des Änderungsantrags. Der genannte Art. 17/bis des Gesetzes Nr. 241/1990 sieht vor, dass die stillschweigende Zustimmung auch in jenen Fällen zustande kommt, in denen die Zustimmung, das Einvernehmen oder die Unbedenklichkeitserklärung von Verwaltungen abgegeben werden müssen, die für den Umweltschutz, den Landschaftsschutz, den Denkmalschutz oder den Gesundheitsschutz der Bevölkerung zuständig sind; einziges Zugeständnis an die Bedeutsamkeit dieser Interessen ist, dass die Frist 90 Tage beträgt, sofern nicht in einschlägigen Rechtsvorschriften eine andere Frist festgelegt ist. Die stillschweigende Zustimmung gilt aber nicht für die Fälle, in denen Rechtsvorschriften der Europäischen Union ausdrücklich den Erlass eigener Maßnahmen vorschreiben, was eigentlich offensichtlich ist, da das Europäische Recht über dem nationalen steht. Der zuständigen Verwaltung bleibt auf jeden Fall die Möglichkeit, immer dann Entscheidungen im Selbstschutzweg treffen, wenn das Stillschweigen zwischen den öffentlichen Verwaltungen untereinander und zwischen öffentlichen Verwaltungen und Betreibern öffentlicher Dienste oder Verwalter öffentlicher Güter der Annahme des Antrages entspricht (Art. 18 des LG Nr. 17/1993).

Aufgrund der Bestimmungen des LG Nr. 17/1993 dient die Konferenz der Dienststellen einer gemeinsamen *Prüfung*, indem die Konferenz in einer einzigen Phase alle gesetzlich vorgeschriebenen Bearbeitungsvorgänge zusammenfasst und die Beschlüsse, die mit den Stimmen der Vertreter der einzelnen Ämter oder im Allgemeinen des Landes gefasst werden, als einen Akt anerkennt, der in jeder Hinsicht die Akte der Zustimmung ersetzt, die die Rechtsvorschriften des Landes vorsehen (Art. 18 Abs. 4). Die Konferenz der Dienststellen kann damit die Schlussscheidung maßgeblich beeinflussen: diese muss zwar mit einer eigenen Maßnahme der zuständigen Stelle getroffen werden, wird aber unweigerlich durch den Entschluss der Konferenz der Dienststellen inhaltlich beeinflusst.

Außer in den in Artikel 18 des LG Nr. 17/1993 vorgesehenen Fällen der Zusammenarbeit durch die Dienststellenkonferenz können die Einrichtungen, die gemäß Artikel 1/ter desselben Landesgesetzes zu dessen Anwendung verpflichtet sind, untereinander und mit anderen öffentlichen Verwaltungen Vereinbarungen abschließen, um die Zusammenarbeit bei Tätigkeiten zu regeln, an denen ein gemeinsames Interesse besteht. Diese Möglichkeit ist ausdrücklich in Artikel 18/bis des LG Nr. 17/1993, eingefügt durch das LG Nr. 9/2016, vorgesehen. Es handelt sich

um eine sehr wichtige Bestimmung, da sie auch in anderen Fällen als in jenen, in denen die Verwaltungen von Rechts wegen zusammen vorgehen müssen, wie bei der Dienststellenkonferenz eine Möglichkeit bietet, die Verwaltungsarbeit besser zu gestalten, wenn die Entscheidung einer Verwaltung von der Mitarbeit anderer abhängt und sich somit die jeweiligen Zuständigkeiten berühren. Auf diese Weise kann die Verwaltung je nach konkretem Fall also organisatorisch flexibel und dadurch effizienter vorgehen.

#### **9.4. Die Regelung der Gutachten und Fachgutachten**

Von der vierten Möglichkeit, die das Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren vorsieht, wurde bereits gesagt, dass sie mögliche Abweichungen von der bedingenden Wirkung in Betracht zieht, die jeder einzelne Akt der Verfahrensreihe auf den darauf folgenden ausübt. Der herkömmliche Ansatz im Verwaltungsverfahren sieht nämlich vor, dass das Bestehen und die Rechtmäßigkeit der vorausgegangenen Handlungen als Vorbedingung für die Rechtmäßigkeit der darauf folgenden Handlungen gelten, so dass sich diese Sequenz am Ende auf die Rechtmäßigkeit der abschließenden Maßnahme auswirkt. Wenn die Annahme eines bestimmten Verfahrensakts vom jeweiligen Rechtsrahmen vorgesehen ist, so darf bei einem solchen Ansatz kein Fehler eintreten, da sonst die Gültigkeit der abschließenden Maßnahme beeinträchtigt wäre. Auf diese Weise kann sich allerdings ein Problem bei der Vereinfachung und zügigeren Bearbeitung des Verfahrens ergeben. Die Notwendigkeit, dass die vorausgehende Handlung übernommen wird, zwingt nämlich zu einer Verlängerung der Laufzeiten der Verfahren; außerdem bleibt das Verfahren dann solange blockiert, bis die zuständige Stelle den erforderlichen Akt vornimmt.

Das LG Nr. 17/1993 führt zwei wichtige Abweichungen ein, und zwar in den Fällen, wo die vorausgegangene Handlung ein Gutachten (Art. 19) oder ein Fachgutachten (Art. 20) ist.

Im ersten Fall ist zunächst zu bedenken, dass *Gutachten* Beratungsakte sind, mit denen die zuständigen Dienststellen ein Werturteil über eine rechtliche Fragestellung oder eine vorgeschlagene Maßnahme ausdrücken, die ihnen von einer sachbearbeitenden Dienststelle der vorgehenden Verwaltung zur Stellungnahme vorgelegt wird. Es gibt dreierlei Arten von Gutachten: *fakultative Gutachten*, wenn die sachbearbeitende Stelle eine Stellungnahme erbittet, die nicht rechtlich vorgeschrieben ist und demnach eben freiwillig ergeht; *obligatorische Gutachten*,

wenn das Gesetz oder eine Verordnung es erfordert und es demnach zwingend ist, obwohl es der beantragenden Stelle freisteht, sich der Stellungnahme anzuschließen oder nicht, wobei allerdings eine Begründung angegeben werden muss; *bindende Gutachten*, wenn die sachbearbeitende Stelle zur Einholung der Stellungnahme rechtlich verpflichtet ist und diese auch in ihrer Entscheidung berücksichtigen muss. In der Regel bedeutet die Einholung eines Gutachtens, dass das betreffende Verwaltungsverfahren bis zum Ergehen des Gutachtens blockiert ist; wird das Gutachten nicht abgegeben, kann das merkliche Verspätungen in der Verwaltungstätigkeit zur Folge haben.

Artikel 19 des LG Nr. 17/1993 zielt darauf ab, die mit eventuellen Verspätungen verbundenen Unzulänglichkeiten auszuräumen, und zwar wird *erstens* eine Frist für die Abgabe der Gutachten festgelegt. Bei bindenden Gutachten beratender Organe des Landes wird diese Frist in der Regel gesetzlich festgelegt; ist dies nicht der Fall, beträgt sie 30 Tage ab Erhalt der Anforderung. Bei fakultativen Gutachten, die von beratenden Organen des Landes oder anderer öffentlicher Verwaltungen angefordert werden, beträgt die Frist 30 Tage ab Erhalt der Anforderung (Abs. 1). Um bei der Abgabe von Gutachten beratender Organe des Landes Zeit zu sparen, ist vorgesehen, dass diese Organe Dringlichkeitsverfahren dafür festlegen und dass die Anforderung dieser Gutachten und die Gutachten selbst auf jeden Fall elektronisch übermittelt werden müssen (Abs. 4).

*Zweitens* sieht Art.19 Folgendes vor: Wenn die Frist im Fall von obligatorischen Gutachten verstreicht, ohne dass das zuständige Beratungsorgan des Landes Ermittlungsbedarf angemeldet hat, kann die anfordernde Stelle eine weitere Blockierung des Verfahrens dadurch vermeiden, dass sie auf das Gutachten verzichtet. Wenn die Frist im Fall von fakultativen Gutachten erfolglos verstreicht, ist die anfordernde Stelle sogar verpflichtet, auf das Gutachten zu verzichten (Abs. 2).

Die für das Gutachten festgesetzte Frist kann nur einmal neu anlaufen, und zwar wenn das beratende Organ Ermittlungsbedarf angemeldet hat oder auf sachlich oder durch höhere Gewalt bedingte Unmöglichkeit verweist, die vorgesehene Frist einzuhalten (Abs. 3). Die neue Frist beginnt ab dem Zeitpunkt zu laufen, an dem das Beratungsorgan die angeforderten Angaben oder Unterlagen erhält, oder ab dem ersten Fristablauf oder ab dem Zeitpunkt, zu dem die durch höhere Gewalt bedingten Umstände wegfallen.

Diese Bestimmung hat eine weitreichende Bedeutung, denn in der Abwägung zwischen öffentlichem Anliegen, das durch das Gutachten bewertet und geschützt werden soll, einerseits, und öffentlichem Anliegen, schnell zu einem Resultat zu kommen, andererseits, überwiegt letzteres; einzige Ausnahme bilden die unter Absatz 5 genannten Gutachten, die Umwelt- und Landschaftsschutz oder die Gesundheit der Bürger betreffen. Das heißt, dass die Schnelligkeit eines Verfahrens nunmehr als primärer Wert gilt, was im Vergleich zum herkömmlichen Ansatz eine wesentliche Neuerung ist.

Im *zweiten* Fall handelt es sich um eine ebenso weitreichende Änderung. Art. 20 des LG Nr. 17/1993 betrifft *Fachgutachten*, die während der Ermittlungsphase des Verfahrens aufgrund einer Rechtsvorschrift des Landes, der Region, des Staates oder der Gemeinschaft von dazu vorgesehenen Organen oder Einrichtungen eingeholt werden müssen, und gibt an, wie dabei Verzögerungen vermieden werden können. Auch Fachgutachten sind beratende Akte, die die sachbearbeitende Dienststelle anfordert, um fachlich kompetente Beurteilungen über Fragestellungen zu erhalten, die für den weiteren Verfahrensverlauf von Bedeutung sind. Auch bei diesen Gutachten kann es vorkommen, dass das beratende Organ durch Verzögerungen den Verfahrensablauf zum Erliegen bringt.

Zur Verhinderung von Verzögerungen bei der Einholung von Fachgutachten sieht das LG Nr. 17/1993 eine ähnliche Regelung wie auch schon im Fall der Gutachten vor. Zunächst wird eine Frist zur Erstellung von Fachgutachten festgesetzt, wobei auf durch Gesetz oder Verordnung festgelegte Fristen verwiesen wird, oder aber, in Ermangelung solcher, eine Frist von sechzig Tagen anberaumt wird (Art. 20 Abs. 1). Um eine zügigere Übermittlung zu ermöglichen, wird festgelegt, dass diese wie bei den Gutachten elektronisch erfolgen muss (Art. 20 Abs. 2/bis). Verstreicht die Frist, ohne dass das Beratungsorgan Gründe höherer Gewalt oder Ermittlungsbedarf anmeldet, in welchem Fall die bereits bei den Gutachten erwähnten Ausnahmen zur Anwendung gelangen (Art. 20 Abs. 2), stellt das LG Nr. 17/1993 der sachbearbeitenden Landesdienststelle *zwei Möglichkeiten* in Aussicht (Art. 20 Abs. 1). Die *eine* ist, dass sie über den verantwortlichen Sachbearbeiter ein Fachgutachten von anderer Stelle anfordert: von einem anderen Organ der öffentlichen Verwaltung, von öffentlichen Einrichtungen, die in gleichem Maße dazu qualifiziert und fachlich geeignet sind, von Universitäten oder von Experten auf dem betreffenden Fachgebiet. Die *zweite* Möglichkeit sieht hingegen vor, dass die zuständige Landesdienststelle ohne das Fachgutachten weiter verfährt, wie bereits im Fall der Gutachten erwähnt. Zu

bemerken ist, dass das LG Nr. 17/1993 mit Einräumung dieser zweiten Möglichkeit vom Gesetz Nr. 241/1990 abweicht (Art. 17), das in diesem Fall eine Weiterbearbeitung ohne Fachgutachten nicht zulässt. In diesem Zusammenhang ist außerdem darauf hinzuweisen, dass ein Fortführen des Verfahrens ohne die erforderlichen Fachgutachten zu operativen Schwierigkeiten führen kann, wodurch von einer Nutzung dieser zweiten Möglichkeit im konkreten Fall abzuraten wäre.

Auch im Hinblick auf Fachgutachten gelten die gleichen Überlegungen, die bereits in Bezug auf die Bedeutung zum Ausdruck gekommen sind, welche das LG Nr. 17/1993 einer schnellen Sachbearbeitung zumisst. Auch in diesem Fall wird nur Anliegen in Sachen Umwelt- und Landschaftsschutz sowie den gesundheitlichen Interessen der Bürger ein größerer Stellenwert beigemessen.

### **9.5. Mittel zur Vereinfachung der Ermächtigungsverfahren und der auf Antrag eingeleiteten Verfahren**

Es bleibt nunmehr nur noch die fünfte Möglichkeit zu erörtern, die das Landesgesetz Nr. 17/1993 zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit vorsieht. Sie besteht in einer Abänderung der Reihenfolge, in der das Verfahren bearbeitet wird, und ist in den Artikeln 21/bis, 22 und 23 begründet.

Im Großen und Ganzen ist zu sagen, dass das LG Nr. 17/1993 mit diesen Rechtsmitteln die Möglichkeit aufzeigt, zum einen alle Verfahren auf Antrag einer Partei und zum anderen einige besondere Verwaltungsverfahren zur Erteilung von Bewilligungen, Erlaubnissen, Befähigungen, Unbedenklichkeitserklärungen, Genehmigungen oder anderen wie auch immer genannten amtlichen Zustimmungen zu vereinfachen, welche auf der Grundlage der Rechtsvorschriften des Landes, der Region, des Staates oder der Europäischen Union erforderlich sind, um einer privaten Tätigkeit nachzugehen. Normalerweise wird bei solchen Verfahren von einer Initiativphase ausgegangen, in der der Antragsteller um die Zustimmung der Verwaltung ansucht. Darauf folgt eine Ermittlungsphase, in der die Verwaltung eben den Sachverhalt untersucht und zu einer Beurteilung über die Voraussetzungen für die angestrebte Zustimmung gelangt. Abschließend kommt die Entscheidungsphase, in der die Verwaltung ausdrücklich den vom Privaten beantragten Akt erlässt. Es versteht sich, dass bei einer Verzögerung der einzelnen Phasen die abschließende Maßnahme sich weit hinausziehen kann, was zur Folge hat, dass der Antragsteller,

sofern er die notwendigen Voraussetzungen besitzt, dadurch geschädigt wird, dass er weiter auf den Erlass der von ihm beantragten Maßnahme warten und somit den Beginn der Ausübung der privaten Tätigkeit, die er mit der beantragten Zustimmung ausüben will, verschieben muss.

Um das Verfahren zu verkürzen und dieses Schädigungsrisiko auszuschalten, bietet das LG Nr. 17/1993 zwei verschiedene Wege (Art. 21/bis und Art. 22), wobei die Sonderregelung für die einzelnen Verfahren unberührt bleibt. Beide Wege haben gemeinsam, dass die Abfolge der Verfahrensphasen verändert wird, unterscheiden sich jedoch einerseits in der Frage, ob die von der Verwaltung ausgeübte Tätigkeit einen Ermessensspielraum zulässt oder nicht und andererseits in der Frage, ob sie sich nur auf Ermächtigungsverfahren beschränken oder alle auf Antrag eingeleitete Verfahren betreffen.

#### **9.5.1. Zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns (ZMT)**

In Anpassung an das Gesetz Nr. 241/1990, das in diesem Punkt mehrmals geändert wurde – zuletzt durch das Gesetz Nr. 124/2015 und das gesetzesvertretende Dekret vom 30. Juni 2016 Nr. 126 –, sieht das LG Nr. 17/1993 die früher geltende Meldung des Beginns einer Tätigkeit nicht mehr vor (der entsprechende Art. 21 wurde durch Art. 38 des LG Nr. 9/2016 aufgehoben), sondern nur mehr die zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns, kurz ZMT (Art. 21/bis, eingefügt durch das LG Nr. 15/2010 und zuletzt geändert durch das LG Nr. 9/2016).

Wie in der staatlichen Gesetzgebung vorgesehen, handelt es sich um eine Meldung, mit der der Betroffene der zuständigen Verwaltung mitteilt und bestätigt, dass er die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen und Anforderungen für die Ausübung einer privaten Tätigkeit erfüllt. Diese Meldung ersetzt „jede Ermächtigung, Genehmigung, nicht rechtsbegründende Konzession, Erlaubnis, Unbedenklichkeitserklärung oder wie immer bezeichnete amtliche Zustimmung - darunter fallen auch die Anträge auf die Eintragung in Berufsverzeichnisse oder Berufskammern, die Voraussetzung für die Ausübung einer Unternehmens-, Handels- oder Handwerkstätigkeit ist - [...], wenn ihre Ausstellung ausschließlich von der Feststellung abhängt, dass bestimmte in Rechtsvorschriften oder allgemein gültigen Verwaltungsakten festgelegte Voraussetzungen und Bedingungen gegeben sind, und wenn keine Obergrenze, kein Gesamtkontingent und keine spezifischen sektoralen Planungsinstrumente vorgesehen sind“ (Art. 19 des G Nr.

241/1990). In Bezug auf diese Art von Verwaltungsakten kann die ZMT allgemein verwendet werden, ohne dass die Verwaltung genau festlegen muss, in welchen Fällen sie erlaubt ist.

Das LG Nr. 17/1993 führt die ZMT auf ähnliche Weise ein, das heißt als Meldung, mit der der Betroffene der Verwaltung mitteilt und bestätigt, dass er die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen zur Ausübung einer privaten Tätigkeit hat, für die ansonsten eine „Autorisierung, Lizenz, Befähigung, Unbedenklichkeitserklärung, Erlaubnis oder eine andere, wie auch immer genannte, amtliche Zustimmung von Seiten einer Verwaltungsstelle“ einzuholen wäre (Art. 21/bis Absätze 2 und 3). Im Gegensatz zum staatlichen Gesetzgeber sieht die Provinz aber nicht die allgemeine Verwendung dieser Meldung vor, sondern beschränkt sie auf bestimmte Fälle, die noch mit Beschluss der Landesregierung festzulegen sind, in dem auch nähere Bestimmungen zur Einreichung der Meldung und zur, auch elektronischen, Abwicklung des Verfahrens festzulegen sind.

Es ist offensichtlich, dass die staatliche Regelung dieses Instruments wohl ein rascheres Vorgehen ermöglicht, aber auch größere Gefahren in sich birgt, sowohl in Hinsicht auf die Wahrung von anderen als den in Art. 19 des Gesetzes Nr. 241/1990 ausdrücklich genannten öffentlichen Interessen, die durch die private Tätigkeit verletzt werden können, als auch in Hinsicht auf die Wahrung der Interessen Dritter, die in Widerspruch zu den Interessen des Meldepflichtigen stehen. Der mit dem LG Nr. 17/1993 verfolgte Ansatz scheint in diesem Punkt hingegen weniger „riskant“, weil die Nutzung dieses Vereinfachungsmittels nicht allgemein vorgesehen, sondern nur in bestimmten Fällen erlaubt wird, die von der Verwaltung festgelegt werden müssen; dadurch werden alle Fälle ausgeschlossen, in denen öffentliche Interessen oder die Interessen Dritter vorrangig sein könnten.

Auf jeden Fall ist auch im LG Nr. 17/1993 für die mit Beschluss der Landesregierung festzulegenden Fälle vorgesehen, dass die Tätigkeit immer sofort ab Einreichung der Meldung bei der zuständigen Verwaltung aufgenommen werden kann (Art. 21/bis Abs.4). Die Verwaltung muss ihre Befugnis zur Wahrung des öffentlichen Interesses folglich nicht mehr mit einem Zustimmungsakt wahrnehmen, sondern kann nur nach Aufnahme der Tätigkeit innerhalb von 60 Tagen ab Erhalt der Meldung eingreifen, wenn sie nachträglich das Fehlen von vorgeschriebenen Voraussetzungen oder Anforderungen feststellt (Art. 21/bis Abs. 5).

Zum Eingreifen hat die Verwaltung zwei Möglichkeiten: Wenn die Mängel nicht heilbar sind, trifft die zuständige Verwaltung die notwendigen Maßnahmen zum Verbot der Weiterführung der Tätigkeit und zur Behebung eventueller durch diese Tätigkeit entstandenen Schäden, wobei sie nicht verpflichtet ist, vorher die Gründe für das Verbot im Sinne von Art. 11/bis des LG Nr. 17/1993 mitzuteilen. Ist es hingegen möglich, die aufgenommene Tätigkeit und ihre Auswirkungen dem Gesetz anzupassen, verfügt die genannte Verwaltung mit begründetem Akt die Aussetzung dieser Tätigkeit, schreibt die zu ergreifenden Maßnahmen vor und fordert den Privaten zur entsprechenden Handlung auf, indem sie ihm eine Frist von mindestens 30 Tagen setzt. Verstreicht diese Frist, ohne dass die vorgeschriebenen Maßnahmen getroffen werden, bedingt dies ein Verbot der Tätigkeit (Art. 21/bis Abs. 5).

Greift die zuständige Verwaltung innerhalb von 60 Tagen ab Erhalt der Meldung weder auf die eine noch auf die andere der genannten Möglichkeiten zurück, verwirkt sie diese Möglichkeiten, doch steht es ihr immer noch frei, Maßnahmen im Selbstschutzweg zu ergreifen (Art. 21/bis Abs. 6).

### **9.5.2 Die stillschweigende Zustimmung**

Der *andere Weg*, den das Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren aufzeigt, liegt in Art. 22 begründet. Nach der Änderung dieses Artikels durch das LG Nr. 9/2016 ist dieser Weg nun für alle auf Antrag einer Partei eingeleiteten Verfahren angezeigt und nicht mehr nur in Ermächtungsverfahren, bei denen die Ausarbeitung des Zustimmungsakts einen Ermessensspielraum lässt.

In diesen Fällen ist eine Änderung der Verfahrensphasen nicht möglich und daher auch keine drastische Vereinfachung wie bei der ZMT, denn der Verwaltung muss auf jeden Fall zeitlich die Möglichkeit gegeben werden, ihre Ermittlungsarbeit vor Aufnahme der privaten Tätigkeit abzuschließen, deren Beginn auch von den Ergebnissen der Ermittlungen der Verwaltung abhängig gemacht werden kann. Das LG Nr. 17/1993 weist allerdings auf eine Möglichkeit hin, wie die Verzögerungen, die durch ein Ausbleiben der beantragten Maßnahme innerhalb der für den Abschluss des Verfahrens vorgeschriebenen Frist verursacht werden, verhindert werden können, und zwar indem die Einleitungsphase des Verfahrens stark vereinfacht wird. Artikel 22 des LG Nr. 17/1993 sieht nämlich vor, dass die Rechtswirkung auch ohne ausdrücklichen Erlass



dieser Maßnahme eintritt, wenn die Verwaltung sich nicht äußert: Der Antrag des Privaten gilt, ohne dass weitere Anträge oder Aufforderungen nötig wären, als angenommen, wenn diesem Privaten in der Frist, die im Sinne von Art. 4 desselben Landesgesetzes für das Verfahren festgesetzt ist, keine ablehnende Maßnahme – hier gilt die Mitteilungspflicht laut Art. 11/bis – mitgeteilt wird (Abs. 1). In diesem Fall ist die zustimmende Maßnahme der Verwaltung also ersetzbar durch eine Art *stillschweigende Zustimmung*; besteht diese einmal, verhält es sich mit ihr ebenso wie mit der Verwaltungsmaßnahme, die sie ersetzt; sie kann also auch von Amts wegen durch das zuständige Landesorgan, das die Befugnis zu Entscheidungen im Selbstschutzweg beibehält, annulliert werden.

Mit der Änderung durch Art. 28 des LG Nr. 9/2016 wird in das LG Nr. 17/1993 die Aussage des Gesetzes Nr. 241/1990 übernommen, das in der Zwischenzeit jedoch in diesem Punkt durch das Gesetz Nr. 80/2005 und das Gesetz Nr. 69/2009 grundlegend geändert wurde. Mit den letztgenannten Gesetzen wurde Art. 20 ersetzt, wodurch sich das Rechtsinstitut der stillschweigenden Zustimmung nun nicht mehr nur auf Verfahren zur Erteilung einer Ermächtigung oder eines wie auch immer genannten Zustimmungsaktes beschränkt, sondern sich auf alle Verfahren auf Antrag einer Partei erstreckt. Davon ausgenommen bleiben Verfahren, auf welche die zerti-fizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns angewandt wird, solche, bei denen gesetzlich festgelegt ist, dass das Stillschweigen der Verwaltung als Ablehnung des Antrags gilt, alle eventuell mit Dekret des Ministerpräsidenten festgelegten Verfahren oder Verfahren, für die das Unionsrecht formelle Verwaltungsmaßnahmen vorschreibt, sowie jene, die bestimmte Sachbereiche betreffen (Kultur- und Naturgüter, Umwelt, nationale Verteidigung, öffentliche Sicherheit, Immigration, Gesundheit und öffentliche Unversehrtheit). Trotz dieser vielen Ausnahmen bleibt noch eine ansehnliche Anzahl von Verfahren auf Antrag einer Partei, bei denen das Stillschweigen der Verwaltung nach Fristablauf die Rechtswirkung eines Zustimmungsaktes hat. Im LG Nr. 17/1993 wurden diese Änderungen nicht sofort übernommen, sondern es behielt anfangs eine weit geringere Auswirkung als das Gesetz Nr. 241/1990 bei, insofern als es im Gegensatz zur staatlichen Regelung den Erfordernissen der Sicherheit mehr Bedeutung beimaß als den Erfordernissen der Vereinfachung - mit allen daraus folgenden Vor- und Nachteilen. Nun wurde diese unterschiedliche Auffassung ausgeräumt und auch das LG Nr. 17/1993 sieht das Stillschweigen der Verwaltung für alle Verfahren auf Antrag einer Partei vor, wenn innerhalb der vorgesehenen Fristen keine ablehnende Maßnahme mitgeteilt wird.

Um aber zu vermeiden, dass dadurch die Wahrung besonders relevanter öffentlicher Interessen gefährdet wird, sieht Art. 22 des LG Nr. 17/1993 in Absatz 3 auch vor, dass die stillschweigende Zustimmung nicht für Akte und Verfahren in den Bereichen Umweltschutz, Schutz vor hydrogeologischen Risiken, Schutz des Kultur-, kunsthistorischen und landschaftlichen Erbes, Gesundheitsschutz, öffentliche Sicherheit und Unversehrtheit der Bevölkerung gilt. Die stillschweigende Zustimmung ist ebenfalls ausgeschlossen, wenn das Unionsrecht formelle Verwaltungsmaßnahmen vorschreibt und immer dann, wenn eine Rechtsvorschrift das Stillschweigen in gegenteiligem Sinne, das heißt als Abweisung des Antrages, wertet. Schließlich wird noch die Möglichkeit vorgesehen, mit Beschluss der Landesregierung, der auf der digitalen Amtstafel des Landes veröffentlicht werden muss, weitere Akte und Verfahren festzulegen, bei denen die stillschweigende Zustimmung ausgeschlossen wird; dieser Beschluss wurde von der Landesregierung am 27. Dezember 2016 mit der Nr. 1512 gefasst.

Abschließend noch eine letzte Bemerkung zu dieser besonderen Art von Vereinfachung der Verwaltungsverfahren: Die zuletzt genannten Mittel zur Vereinfachung weisen dem Bürger eine aktive Rolle zu und verringern seine Abhängigkeit von einer ausdrücklichen Maßnahme der Verwaltung bei der Ausübung gewisser Tätigkeiten. Dies führt unweigerlich dazu, dass er auch stärker zur Verantwortung gezogen wird, und aus diesem Grund sieht Art. 23 des LG Nr. 17/1993 die Anwendung der im Strafgesetzbuch festgelegten Sanktionen für Falschbeurkundung in einer öffentlichen Urkunde, sofern nicht eine schwerere Straftat vorliegt, für diejenigen vor, die der Verwaltung gegenüber unwahre Erklärungen oder falsche Bestätigungen in Bezug auf die Voraussetzungen und Anforderungen vorlegen, die zur Ausübung von Tätigkeiten, die grundsätzlich der Zustimmung von Seiten der Verwaltung bedürfen, gesetzlich vorgeschrieben sind. In diesen Fällen ist für die vom Privaten aufgenommene Tätigkeit und deren Auswirkungen auch nicht mehr eine Heilung oder Anpassung an das Gesetz möglich, wie dies in Art. 21/bis Abs. 5 des LG Nr. 17/1993 vorgesehen ist.

Was die ZMT betrifft, wird nach Art. 19 Absatz 6 des Gesetzes Nr. 241/1990, das heißt mit einer Gefängnisstrafe zwischen einem und drei Jahren bestraft, wer in den beigelegten Erklärungen, Bestätigungen oder Beeidigungen falsche Aussagen zu den vorgeschriebenen Voraussetzungen oder Anforderungen macht.

## **10. Die Grundsätze der Publizität und der Transparenz in der Verwaltungstätigkeit und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen**

Mit dem LG Nr. 9/2016 wurde in Art. 1 des LG Nr. 17/1993 zu den allgemeinen Grundsätzen, nach denen sich die Verwaltungstätigkeit richten muss, außer dem der Publizität auch jener der Transparenz in der Verwaltung eingefügt, der bereits in Art. 24 Absatz 1 in Bezug auf das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen genannt worden war. Auch unter diesem Aspekt wurde das LG Nr. 17/1993 dem Gesetz Nr. 241/1990 angepasst, wo der Grundsatz der Transparenz zusammen mit dem der Publizität bereits mit dem Gesetz Nr. 15/2005 hinzugefügt worden war.

Die Einführung des Grundsatzes der Publizität der Verwaltungstätigkeit, der allgemein so zu verstehen ist, dass Urkunden, Informationen und Daten im Besitz der öffentlichen Verwaltung der Allgemeinheit zur Kenntnis gebracht werden, ist sicherlich eine der wichtigsten Neuerungen des Gesetzes Nr. 241/1990 und in der Folge auch des LG Nr. 17/1993, denn sie trägt in bedeutendem Maße dazu bei, ein für die öffentliche Verwaltung in Italien seit jeher typisches Merkmal, die Geheimhaltung, abzuändern. Vor Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 241/1990 - und auf Landesebene des LG Nr. 17/1993 - hatte die Öffentlichkeit der Amtshandlungen in der Verwaltung nur Ausnahmecharakter. Die für die öffentliche Verwaltung übliche Handlungsweise war durchwegs die Geheimhaltung, eine Einstellung, die sich in Italien überhaupt auch in der Organisationsstruktur der Verwaltung niederschlug. Durch die Einführung des Begriffs der Publizität wurde dieser Ansatz in sein Gegenteil umgekehrt: Publizität ist nunmehr die Regel bei Amtshandlungen. Geheimgehalten wird nur noch in ganz besonderen Ausnahmefällen. In diesem Sinne ist es kein Zufall, dass Artikel 27 des LG Nr. 17/1993 somit in Bezug auf die Geheimhaltung von Amtshandlungen eine Änderung der früheren Regelung hat einführen müssen.

Der Grundsatz der Transparenz in der Verwaltung ist zwar mit jenem der Publizität eng verbunden, deckt sich aber nicht mit diesem. Er bezieht sich im Allgemeinen auf die Tätigkeit und Organisation der öffentlichen Verwaltung und verlangt von dieser so zu handeln, dass ihre Vorgehensweise und ihre Organisation bei der Ausführung ihrer Aufgaben zur Wahrung des öffentlichen Interesses sichtbar, erkennbar und verständlich sind. Die Transparenz beschränkt sich wohlgerne nicht auf das Zur-Kennntnis-Bringen, sondern umfasst auch die Verständlichkeit der Informationen der öffentlichen Verwaltung für jene, die sie erhalten: nur diese Verständ-

lichkeit bietet der Bevölkerung nämlich die Möglichkeit, die Sachverhalte zu erkennen, und versetzt sie in die Lage, bewusst zum demokratischen Handeln der Institutionen beizutragen. Die Transparenz trägt also wesentlich dazu bei, die Einbeziehung der Bevölkerung in die Verwaltungsarbeit zu erleichtern, aber auch den Grundsatz der Verantwortung und der loyalen Zusammenarbeit der öffentlich Bediensteten und den Grundsatz der guten Verwaltung umzusetzen und weitere Möglichkeiten für die Verwaltungsarbeit und für die Wahrnehmung der Verwaltungsbefugnisse zu schaffen. In diesem Sinne ist der eigenständige Wert des Grundsatzes der Transparenz klar erkennbar, da er weiterreichend ist als der der Publizität, auch wenn er mit diesem natürlich eng verbunden bleibt.

Das LG Nr. 17/1993 sieht viele verschiedene Möglichkeiten zur Realisierung der Grundsätze der Publizität und der Transparenz vor. Einige davon sind im Rahmen der behandelten Vorschriften bereits zur Sprache gekommen, zum Beispiel jene über

- die Festlegung von Richtlinien für die Gewährung von wirtschaftlichen Begünstigungen, mit denen die Regeln der öffentlichen Amtshandlungen erkennbar und verständlich gemacht werden können,

- die Pflicht zur Begründung der Maßnahme, durch welche die Gründe, die zur Entscheidung auf Verwaltungsebene geführt haben, einsehbar und verständlich gemacht werden können,

- die Angabe der Fristen und die Mitteilung der Einleitung des Verfahrens, durch welche die Laufzeiten der Verwaltungsarbeit nachvollziehbar und die Beteiligungsmöglichkeiten verständlich gemacht werden,

- die Angabe des Verfahrensverantwortlichen, die es dem Bürger ermöglicht zu erfahren, wer sein Ansprechpartner in der Verwaltung ist und wie er mit ihm in Verbindung treten kann.

Bei der Umsetzung der Grundsätze der Publizität und der Transparenz spielen allerdings in erster Linie jene Vorschriften eine große Rolle, welche die Veröffentlichung der Verwaltungsakte und Rechtsvorschriften – siehe Abschnitt VI des LG Nr. 17/1993, der mit LG Nr. 9/2016 den neuen, mit gesetzesvertretendem Dekret Nr. 33/2013 erlassenen staatlichen Bestimmungen zur Transparenz in der Verwaltung angepasst wurden – sowie den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen und den Bürgerzugang – siehe die Abschnitte V und VI des LG Nr. 17/1993 und das Dekret des Landeshauptmanns vom 16. Juni 1994, Nr. 21, – regeln.

## **10.1. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Rechtsvorschriften und Verwaltungsakte**

Was die Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen, Daten und Unterlagen durch die Verwaltungen betrifft, ist zu beachten, wie sie auf Staatsebene mit den Artikeln 13 ff. des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 geregelt wurde, das nun durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 97/2016 geändert wurde. Die Bestimmungen dieses Dekretes scheinen die Transparenz in der Verwaltung mit einem grenzenlosen Zugang zu den Daten durch die Veröffentlichung der veröffentlichungspflichtigen Informationen und Unterlagen auf den institutionellen Websites der öffentlichen Verwaltungen gleichzusetzen. Wie bereits erwähnt, ist diese Interpretation jedoch zu einschränkend, da die Transparenz in einem weiteren Sinne verstanden werden muss, folglich ist es eher angebracht, die genannte Pflicht in einem weiteren Rahmen von Mitteln zur Durchführung des Grundsatzes zu sehen, in dem sie jedoch eine zentrale Rolle einnimmt.

Mit dem LG Nr. 9/2016 wurden die Bestimmungen des LG Nr. 17/1993 über die Veröffentlichung der Akte jenen des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 angepasst, wobei der Hinweis eingefügt wurde, dass für alles, was nicht ausdrücklich mit dem LG Nr. 17/1993 geregelt ist, auf das genannte gesetzesvertretende Dekret verwiesen wird (Art. 28/bis Abs. 13 LG Nr. 17/1993).

### **10.1.1. Die Veröffentlichung der Rechtsvorschriften**

Was die Veröffentlichung der Rechtsvorschriften betrifft, so unterstreicht das LG Nr. 17/1993 einige allgemeingültige Grundsätze über die Veröffentlichung von Gesetzen und legt deren Reichweite in Bezug auf die Landesvorschriften fest (Art. 29). Unter anderem zielen die im LG Nr. 17/1993 enthaltenen Bestimmungen darauf ab, dass der geltende Wortlaut eines Gesetzes allen Interessenten jederzeit möglichst ohne Umstände zur Verfügung steht und dass dazu in erster Linie die Informations- und Kommunikationstechnologien eingesetzt werden.

Zu diesem Zweck wird die digitale Amtstafel des Landes eingeführt, die das Amtsblatt der Region, was die Rechtsvorschriften betrifft, ergänzt und, was die Verwaltungsakte betrifft, in jeder Hinsicht ersetzt (Art. 28). Auf dieser Amtstafel wird die Verständlichkeit in erster Linie dadurch verbessert, dass bei Aufhebung, Einfügung oder Ersetzung einer oder mehrerer Wörter eines Gesetzes oder einer anderen Rechtsvorschrift nicht nur der Text der Änderungsvorschrift

nach seiner Kundmachung im Amtsblatt der Region sechzig aufeinander folgende Tage lang zur Information veröffentlicht wird, sondern zusätzlich auch die vollständige aktualisierte Version der geänderten Rechtsvorschrift, wobei die Änderungen drucktechnisch hervorzuheben sind (Art. 29 Abs.1). Außerdem wird vorgesehen, dass wenn ein Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift zahlreiche oder jedenfalls komplexe Verweise auf vorher bestehende gesetzliche Bestimmungen enthält, zur Information auf der Amtstafel im Anschluss an die Änderungsvorschrift auch der Text der Bestimmungen veröffentlicht wird, auf die verwiesen wird (Art. 29 Abs. 2).

### **10.1.2. Die Veröffentlichung der Verwaltungsakte**

Die Bestimmungen über die *Veröffentlichung von Verwaltungsakten* hingegen lehnen sich stark an jene des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 an, das in den Artikeln 133 ff. für alle öffentlichen Verwaltungen zahlreiche Veröffentlichungspflichten vorsieht und zusätzlich bestimmte Informationen aufzählt, die zwingend veröffentlicht werden müssen. Diese Informationen können unterteilt werden einerseits in solche, die zur Kontrolle, zur Bewertung des Personals und zur Korruptionsvorbeugung in der Verwaltung zugänglich sind und andererseits in solche zur Einbeziehung in die Verwaltungsarbeit und zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit dieser Verwaltungsarbeit. Das genannte gesetzesvertretende Dekret Nr. 33/2013 enthält jedenfalls eine detaillierte Auflistung der Unterlagen, Informationen und Daten, die veröffentlicht werden müssen; auch die Autonome Provinz Bozen hat sie auf ihrer Website in der Sektion „Transparente Verwaltung“ angeführt.

Mit dem LG Nr. 17/1993, in der durch das LG Nr. 9/2016 geänderten Fassung, werden die staatlichen Bestimmungen in bestimmten Aspekten präzisiert und ergänzt und ihre Durchführung geregelt. *Erstens* ist vorgesehen, dass die Veröffentlichung der Verwaltungsmaßnahmen auf der digitalen Amtstafel des Landes in jeder Hinsicht deren Veröffentlichung im Amtsblatt der Region ersetzt, sodass ab Inbetriebnahme dieser Amtstafel die gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung von Verwaltungsakten und -maßnahmen als erfüllt gilt, wenn sie auf dieser Amtstafel veröffentlicht werden; mit Durchführungsverordnung sind noch nähere Bestimmungen dazu zu erlassen (Art. 28 Abs. 2).

*Zweitens* geht das LG Nr. 17/1993 bei der Veröffentlichungspflicht über die bereits gesetzlich vorgesehenen Fälle hinaus, indem es bestimmt, dass unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen auf der digitalen Amtstafel des Landes ebenfalls alle Akten und Maßnahmen, auch auszugsweise, veröffentlicht werden müssen, welche die Allgemeinheit oder bestimmte Personenkategorien betreffen (Art. 28 Abs. 3). Außerdem muss die Verwaltung auf jeden Fall allen daran interessierten Personen den weitmöglichen Zugang zu den Informationen über ihre Organisation und Tätigkeit, über die Verwendung der öffentlichen Ressourcen und über die angebotenen Dienste und die erbrachten Dienstleistungen, auch in den verschiedenen Sonderbereichen gewährleisten (Art. 28/bis Abs. 1).

*Drittens* enthält das LG Nr. 17/1993 genaue Bestimmungen zur Erfüllung der vom staatlichen Gesetzgeber vorgesehenen Veröffentlichungspflichten, indem es festlegt, dass die betreffenden Unterlagen, Informationen und Daten in einer eigenen Sektion der institutionellen Website der Verwaltung veröffentlicht werden, die auf deren Homepage aufscheint und von dieser aus auch direkt zugänglich ist (Art. 28/bis Abs. 2), weiters dass mit Beschluss der Landesregierung eine Übersicht dieser Pflichten mit Angabe der Organisationseinheiten des Landes, deren Direktoren für die Einhaltung verantwortlich sind, genehmigt und laufend aktualisiert wird (Art. 28/bis Abs. 3) und dass diese Direktoren die rechtzeitige und ordnungsgemäße Übermittlung der zu veröffentlichenden Informationen und Daten sowie deren laufende Aktualisierung gewährleisten (Art. 28/bis Abs. 4). Mit der Festlegung der Pflicht zur Veröffentlichung der Verwaltungsakte auf der institutionellen Website des Landes wird gleichzeitig die Bestimmung von Art. 54 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005, zuletzt geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 179/2016, auf Landesebene umgesetzt, gemäß welchem die Internetseiten der Verwaltungen die Daten laut gesetzesvertretendem Dekret Nr. 33/2013 enthalten müssen.

*Viertens* passt das LG Nr. 17/1993 einige Bestimmungen des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 den Gegebenheiten der Provinz Bozen an, indem es festlegt, dass der Transparenzbeauftragte von der Landesregierung ernannt wird, dass diese befugt ist, ergänzende Richtlinien zur Erfüllung der Veröffentlichungspflichten zu erlassen, und dass zu den Rechtssubjekten, die zur Durchführung der Transparenzmaßnahmen verpflichtet sind, auch jene privaten Rechtssubjekte zählen, die zu den Kategorien laut Art. 2/bis des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 gehören und an denen die Einrichtungen, die im Sinne von Art. 1/ter des LG Nr. 17/1993 zu dessen Anwendung verpflichtet sind, beteiligt sind oder die von diesen Einrichtun-

gen kontrolliert oder finanziert werden oder bei denen diese Einrichtungen Ernennungsbefugnisse haben.

## **10.2. Das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen und der Bürgerzugang**

Wie bereits weiter oben angeführt, fallen unter die Mittel zur Umsetzung der Grundsätze der Publizität und der Transparenz auch das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen und der Bürgerzugang, auf die nun näher eingegangen wird.

### **10.2.1. Die Umsetzung der Zugangsberechtigung durch vollständige Veröffentlichung der Akte und Unterlagen**

Die Veröffentlichung der Verwaltungsakte und das Recht auf Zugang zu diesen können als zwei verschiedene Aspekte desselben Phänomens betrachtet werden, denn in beiden Fällen handelt es sich um die Möglichkeit, über die von der Landesverwaltung erarbeiteten oder sonst wie verwendeten Akten und Unterlagen Kenntnis zu erlangen, darin Einsicht zu nehmen und eine Kopie davon zu erhalten. In diesem Sinne kann gesagt werden, dass das LG Nr. 17/1993 zwei verschiedene Arten von *Zugangsberechtigung zu Verwaltungsunterlagen* kennt, je nachdem, ob die Unterlagen, in die man Einsicht nehmen will oder von denen man eine Kopie beantragt, vollständig auf der digitalen Amtstafel oder der institutionellen Website der Landesverwaltung veröffentlicht sind oder ob sie einfach nur bei den einzelnen Verwaltungen, die sie erarbeitet haben oder die sie ständig innehaben, hinterlegt sind.

Im ersten der oben angesprochenen Fälle ist zu beachten, dass - gemäß Art. 28 Absatz 4 des LG Nr. 17/1993, zuletzt ersetzt durch Art. 33 des LG Nr. 9/2016 - für eine Reihe von Verwaltungsunterlagen des Landes das Recht auf freien Zugang durch ihre *vollständige Veröffentlichung* auf der digitalen Amtstafel des Landes oder auf der institutionellen Website der Landesverwaltung als gewährleistet gilt. Dabei handelt es sich um all jene Unterlagen, deren Veröffentlichung gemäß gesetzesvertretendem Dekret Nr. 33/2013 verpflichtend vorgeschrieben ist, sowie um solche, die alle oder bestimmte Kategorien von Bürgern betreffen (z.B. die von der Landesregierung beschlossenen Verordnungen, Richtlinien und Programme sowie die Weisungen, die Rundschreiben und jede Unterlage, die allgemeine Bestimmungen über die Verwal-



tungsorganisation und -tätigkeit enthält oder in der die Auslegung oder Anwendung von Rechtsvorschriften festgelegt ist). Schließlich handelt es sich auch um jene Unterlagen, die die Organisation und die Tätigkeit der Landesverwaltung, die Verwendung der öffentlichen Ressourcen, die angebotenen Dienste und die erbrachten Dienstleistungen, auch in den verschiedenen Sonderbereichen, betreffen und im Sinne von Art. 28/bis Abs. 1 des LG Nr. 17/1993 zu veröffentlichen sind.

Auf der Grundlage dieser Bestimmung erscheint die Auflage der Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen relativ einfach. Von der Landesverwaltung wird lediglich erwartet, dass sie das betreffende Dokument vollständig veröffentlicht und gegebenenfalls auch angibt, wie auf die digitale Amtstafel zugegriffen werden kann oder unter welcher Internetadresse die betreffende Unterlage zugänglich ist.

### **10.2.2. Der Bürgerzugang**

Mit der Veröffentlichungspflicht ist auch der Bürgerzugang verbunden, ein weiteres Mittel zur Umsetzung der Grundsätze der Publizität und der Transparenz, das mit dem gesetzesvertretenden Dekret Nr. 33/2013 eingeführt und aus diesem in das LG Nr. 17/1993, geändert durch das LG Nr. 9/2016, übernommen wurde.

Laut ursprünglicher und derzeit vom LG Nr. 17/1993 übernommener Fassung versteht man unter Bürgerzugang, dass der Bürger die Möglichkeit zum Zugang zu Unterlagen, Informationen und Daten erhält, für die zwar eine Veröffentlichungspflicht besteht, die aber von der Verwaltung nicht veröffentlicht wurden. Dieses Rechtsmittel ist weniger problematisch als die Zugangsberechtigung, was die Festlegung der Berechtigten, der zugänglichen Unterlagen und der Zugangsbeschränkungen betrifft, und es reduziert sich auch nicht nur auf die Anerkennung des Rechts auf Zugang des Antragstellers, sondern führt unweigerlich zur Veröffentlichung des Dokumentes.

Grundlage für dieses Rechtsmittel ist die Tatsache, dass die veröffentlichungspflichtigen Informationen und Daten öffentlich sind und deshalb jeder das Recht hat, sie einzusehen (Art. 28/bis Abs. 6). Wird also ihre Veröffentlichung auf der institutionellen Website der Verwaltung unterlassen, hat jeder unbeschränkt das Recht, unentgeltlich und ohne seinen Antrag begründen zu müssen diese Informationen oder Daten oder die Dokumente, in denen sie enthalten sind, zu

verlangen. Der Antrag kann jederzeit an den Direktor der vom Transparenzbeauftragten dazu bestimmten Organisationseinheit gerichtet werden; der entsprechende Vordruck kann von der Sektion „Transparente Verwaltung“ der institutionellen Website heruntergeladen werden (Art. 28/bis Abs. 8). Innerhalb von 30 Tagen ab Erhalt des Antrags sorgt die Verwaltung für die Veröffentlichung der betreffenden Informationen oder Daten und verständigt den Antragsteller (Art. 28/bis Abs. 9). Bei Verzögerung oder fehlender Antwort kann sich der Antragsteller an den Transparenzbeauftragten wenden, der seine Ersatzbefugnis wahrnimmt, indem er innerhalb von 15 Tagen die oben genannten Aufgaben erfüllt (Art. 28/bis Abs. 10).

Abgesehen von dieser Verpflichtung wurde der Begriff „Bürgerzugang“ aber nun mit der Änderung des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 97/2016 weiterreichend formuliert. Die aktuelle Fassung von Art. 5 Abs. 2 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 erkennt jedem das Recht auf Bürgerzugang auch in Hinsicht auf andere Daten und Unterlagen als die veröffentlichungspflichtigen unter der einzigen Bedingung zu, dass die rechtlich relevanten Interessen gewahrt werden. Im Beschluss der nationalen Antikorruptionsbehörde vom 28. Dezember 2016, Nr. 1309, wird diese Art von Zugang als „accesso civico generalizzato“, also als allgemeiner Bürgerzugang bezeichnet, dessen Merkmale und Inhalte im selben Beschluss festgelegt sind. Der Art. 28/bis des LG Nr. 17/1993 muss folglich jetzt dahingehend geändert werden, dass auch diese Art von Zugang vorgesehen wird. Dadurch aber, dass mit Art. 28/bis Abs. 13 für alles, was nicht ausdrücklich in diesem Landesgesetz geregelt ist, auf das gesetzesvertretende Dekret Nr. 33/2013 verwiesen wird, gilt diese Zugangsart bereits jetzt für alle Verwaltungen, die das Verwaltungsverfahrensgesetz der Provinz Bozen anwenden.

Dies bedeutet, dass praktisch alle Verwaltungsunterlagen, bei denen durch die Verbreitung der darin enthaltenen Informationen keine Interessen verletzt werden können, für alle zugänglich sind und die Verwaltung, die sie innehat, zum Vorzeigen verpflichtet ist, auch wenn sie nicht bereits veröffentlicht sind oder überhaupt nicht veröffentlicht werden müssen. Der Zugang zu Dokumenten wird somit erheblich erleichtert, da einerseits die subjektiven und objektiven Einschränkungen, die bisher den Zugang zu Verwaltungsunterlagen charakterisierten, — davon wird später noch die Rede sein — wegfallen und andererseits die Voraussetzung einer Veröffentlichungspflicht, wie oben beschrieben, nicht mehr gegeben sein muss. Im Endeffekt wird sich die Situation ergeben, dass der Zugang zu den Verwaltungsunterlagen in der Regel von jeder beliebigen Person in Form des Bürgerzugangs laut Art. 5 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr.

33/2013 beantragt werden wird, während das Recht auf Zugang im traditionellen Sinn nur mehr begrenzt Anwendung finden und sich grundsätzlich auf die Fälle zur Wahrnehmung von Beteiligungs- und/oder Verteidigungsbefugnissen beschränken wird, in denen die für den Zugang vorgesehenen Grenzen nicht grundsätzlich unüberwindbar sind, sondern mit den Interessen desjenigen, der einen legitimen Anspruch auf den Zugang anmeldet, abgewogen werden können. Näheres dazu wird im folgenden Abschnitt behandelt.

### **10.2.3. Das Recht auf Zugang zu den von der Landesverwaltung erstellten Verwaltungsakten und den von dieser aufbewahrten Unterlagen**

Weitaus komplizierter als die bisher genannten Sachverhalte ist die Handhabung eines weiteren Mittels zur Umsetzung der Grundsätze der Publizität und der Transparenz, und zwar des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen, die von der Landesverwaltung erstellt werden oder bei dieser hinterlegt sind und auf die die Bestimmungen zum Bürgerzugang nicht angewandt werden können, vor allem weil bestimmte Einschränkungen gelten, mit denen verhindert werden soll, dass andere, öffentliche oder private Interessen beeinträchtigt werden (Art. 5/bis des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013). Bei dieser Art von Zugangsrecht gestaltet sich die Umsetzung weitaus schwieriger, sei es wegen der Schwierigkeit festzulegen, welche Unterlagen tatsächlich zugänglich sein dürfen, sei es, weil die Inanspruchnahme dieses Zugangsrechts in der Praxis den Arbeitsablauf der einzelnen Ämter der Verwaltung beeinflussen kann. Auf diesen Fall und auf die entsprechende Regelung durch Art. 24 ff. des LG Nr. 17/1993 ist demnach näher einzugehen.

Zunächst ist einmal festzuhalten, dass die Ausübung des Zugangsrechts keine Einzelhandlung ist. Vielmehr handelt es sich dabei um ein regelrechtes Verwaltungsverfahren, das demnach denselben Vorgaben folgt, die das LG Nr. 17/1993 im Allgemeinen zur Regelung von Verfahren vorsieht. Bei der Beschreibung der Vorschriften über das Zugangsrecht ist also eben diese Verfahrensstruktur zu beachten; dabei kommt es darauf an, wer dieses Recht besitzt, wer die Ausübung des Zugangsrechts genehmigt, auf welches Objekt besagtes Recht zutrifft, innerhalb welcher Grenzen dieses Recht geltend gemacht werden kann und nach welchen besonderen Kriterien das Verfahren selbst abzulaufen hat.

### 10.2.3.1. Die Zugangsberechtigten

Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen haben laut Landesgesetz Nr. 17/1993 und Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 hauptsächlich vier besondere Kategorien.

Die *erste*, allgemeine Kategorie wird in Artikel 24 Absatz 1 des LG Nr. 17/1993 ausdrücklich genannt. Dort heißt es, das Recht auf Zugang hat jeder, der "am Schutz einer rechtlich relevanten Stellung ein Interesse hat"; Artikel 26 Abs. 2 des LG Nr. 17/1993 sowie Artikel 2 Abs. 2 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 besagen, dass dieses Interesse in der Begründung des Gesuchs angegeben sein muss. Ganz unabhängig von einer Mitwirkung an dem Verfahren, in dem die betreffenden Verwaltungsunterlagen entstanden sind, kann also ein jeder das Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten wahrnehmen, wobei allerdings gewisse subjektive Voraussetzungen erfüllt werden müssen und die Beschränkungen laut Art. 25 des LG Nr. 17/1993 und des Art. 7 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 zu beachten sind. Laut Artikel 1, Absatz 6 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 gelten die Bestimmungen zum Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen, sofern sie nicht im Widerspruch zu anderen Bestimmungen stehen, auch für Vereinigungen und Komitees, die Träger von überindividuellen Interessen sind. Keine subjektive Beschränkung und keine Pflicht zur Begründung des Antrags mit einem persönlichen und konkreten Interesse sind hingegen für den Fall vorgeschrieben, dass die beantragten Verwaltungsunterlagen umweltrelevante Daten betreffen (Art. 1, Abs. 3 Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/1994, abgeändert durch Art. 2 des Dekrets des Landeshauptmanns vom 2. November 1994, Nr. 50).

Zu erwähnen ist, dass die Festlegung der Zugangsberechtigten laut Art. 24 des LG Nr. 17/1993 jener entspricht, die ursprünglich in Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 241/1990 vorgesehen war, aber mit Gesetz Nr. 15/2005 in dem Sinne geändert wurde, dass das Recht auf Zugang allen „Interessierten“ zuerkannt wird, das heißt allen „...Privatsubjekten, einschließlich der Träger von öffentlichen oder überindividuellen Interessen, die ein direktes, konkretes und aktuelles Interesse haben, das einer rechtlich geschützten Stellung entspricht und mit den Unterlagen, zu denen der Zugang beantragt wird, in Zusammenhang steht“. Diese zweite Definition könnte enger ausgelegt werden als die ursprüngliche und ist damit sicher weniger auf der Linie der Begründungen für die Einführung einer subjektiven Einschränkung des Rechts auf Zugang, wie sie im ursprünglichen Text des Gesetzes Nr. 241/1990 festgeschrieben waren. Diese bezogen sich nämlich nur auf das Erfordernis, eine Arbeitsüberlastung der Verwaltungen zu vermeiden, da sie

sich unvorbereitet einer großen Anzahl von Anträgen auf Zugang konfrontiert hätten sehen können und nicht den Erfordernissen der Wahrung der Interessen der Verwaltung selbst oder Dritter, die hingegen nach dem Kriterium der objektiven Zugangsbeschränkung - im Abschnitt 10.2.4 wird noch näher darauf eingegangen - geltend gemacht wurden. Vernünftigerweise wurde die Neuformulierung von Art. 22 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 241/1990 in der Rechtsprechung bisher nicht restriktiv ausgelegt. Besser ist aber sicher die Entscheidung des Landesgesetzgebers, die ursprüngliche Fassung nicht abzuändern (extensive Auslegung der subjektiven Zugangsbeziehung siehe z.B.: regionales Verwaltungsgericht Kalabrien, Sektion Reggio Calabria, 10. November 1999, Nr. 1382; regionales Verwaltungsgericht Abruzzen, Sektion Pescara, 10. Februar 2000, Nr. 103; Staatsrat, Abt. VI, 26. April 2005, Nr. 1896, und nach der Gesetzesänderung im Jahr 2005 Staatsrat Abt. IV, 30. November 2009, Nr. 7486; restriktive Auslegung siehe z.B.: Staatsrat, Vollsitzung, 24. Juni 1999, Nr. 16).

Auf jeden Fall muss berücksichtigt werden, dass die den Zugang legitimierende subjektive Stellung verschieden und unabhängig von jener Stellung ist, zu deren Schutz die Kenntnis von Unterlagen Voraussetzung ist: Wer den Zugang dazu anfordert, kann berechtigt sein, auch wenn er nicht bereits ein legitimes Interesse oder ein subjektives Recht geltend macht, zu deren Schutz das Zugangsrecht dient, und auch wenn er unter einen anderen als den gerichtlichen Schutz fällt. Einzige, auf jeden Fall zu erfüllende Bedingung ist, dass der Antrag durch eine rechtlich geschützte Stellung begründet wird, das heißt, dass nicht nur ein allgemeines überindividuelles Interesse eines beliebigen Bürgers am ordentlichen Ablauf der Verwaltungstätigkeit vorliegen darf, und noch weniger, dass der Antrag offensichtlich unseriös oder nachahmend ist oder auf reiner Neugier beruht (Staatsrat, Abt. VI, 7. Dezember 1993, Nr. 966; Staatsrat, Abt. IV, 20. September 1994, Nr. 728; Staatsrat, Abt. IV, 3. Februar 1996, Nr. 98; regionales Verwaltungsgericht Apulien, Bari, 4. Dezember 1997, Nr. 954; regionales Verwaltungsgericht Latium, Abt. II, 13. Oktober 1999, Nr. 1904, Staatsrat, Abt. VI, 2. März 2000, Nr. 1122; regionales Verwaltungsgericht Lombardei, Brescia, 21. März 2000, Nr. 261; Staatsrat, 27. Dezember 2001, Nr. 6414; Staatsrat, Abt. IV, 29. April 2002, Nr. 2883; Staatsrat, Abt. VI, 31. Juli 2003, Nr. 4436; Staatsrat, Abt. VI, 21. Februar 2005, Nr. 628; Staatsrat, Abt. VI, 12. April 2005, Nr. 1680; Staatsrat, Abt. V, 2. September 2005, Nr. 4467; Staatsrat Abt. IV, 30. November 2009, Nr. 7486).

Die *zweite* Kategorie von Zugangsberechtigten besteht laut Art. 15 Abs. 2 Buchstabe a) des LG Nr. 17/1993 aus denjenigen, die zur Mitwirkung am Verwaltungsverfahren berechtigt sind (siehe Ausführungen im Abschnitt 8.2). Im Gegensatz zur ersten Kategorie wird in diesem Fall das Recht auf Zugang zu Verwaltungsakten und -unterlagen von einer Mitwirkung des Antragstellers an dem Verfahren abhängig gemacht, in dessen Rahmen die betreffenden Unterlagen entstanden sind. Man beachte, dass auch für diese Kategorie von Subjekten die in Art. 25 des LG Nr. 17/1993 und in Art. 7 des DLH Nr. 21/1994 vorgesehenen Einschränkungen gelten.

Eine *dritte* Kategorie von Zugangsberechtigten umfasst andere öffentliche Verwaltungen, die an der Erstellung der Unterlagen und deren Aufbewahrung nicht beteiligt waren bzw. sind. Auch für öffentliche Verwaltungen gilt also die Definition in Art. 24, Abs. 1 des LG Nr. 17/1993. Außerdem wird sowohl in Art. 1, Abs. 6, als auch in Art. 2, Abs. 4 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 explizit auf sie verwiesen, wo ausdrücklich vorgesehen ist, dass das Gesuch von "einer öffentlichen Verwaltung" stammen kann.

Es leuchtet ein, dass unter optimalen Bedingungen, also bei einem ausreichend entwickelten Kommunikationsfluss zwischen den einzelnen Verwaltungen, keine öffentliche Verwaltung auf die im LG Nr. 17/1993 genannten Rechtsmittel zurückgreifen müsste, um auf diese Weise von anderen Verwaltungen die Informationen zu erhalten, die sie zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigt. Bemerkenswert ist z.B., dass in Art. 22 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 241/1990 Folgendes vorgesehen ist: „Die Beschaffung von Verwaltungsunterlagen durch öffentliche Rechtssubjekte (...) stützt sich auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Institutionen“; nach neueren Erkenntnissen der Rechtsprechung verlangt dieser Grundsatz „kohärente und nicht widersprüchliche Verhalten sowie eine Auseinandersetzung, die auf Korrektheit, auf Offenheit gegenüber den Standpunkten anderer und auf die gegenseitige Abstimmung der Interessen beruht, und duldet keine verzögernden, ausweichenden, unzuverlässigen, widersprüchlichen oder nicht ausreichend begründeten Verhaltensweisen“ (Staatsrat Abt. V, 27. Mai 2011, Nr. 3190). Ebenso interessant ist, dass unter den neuen Organisationskriterien, die mit den Reformgesetzen der 90er Jahre auf gesamtstaatlicher Ebene eingeführt und mit Art. 1 des LG 10/1992 auch auf Landesebene übernommen wurden, besondere Bedeutung der "Funktionalität von Aufgaben und Tätigkeitsprogrammen, die auf die Ziele Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sein müssen" (Art. 2, Abs. 1, Buchstabe a) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001) beigemessen wird, sowie der „weitgehenden Flexibilität“ (Art.1, Abs. 1, Buchstabe b)

des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001) und der "Verknüpfung der Tätigkeit der Ämter mit Anpassung an die interne und externe Kommunikationspflicht sowie Vernetzung der Datenverarbeitungs- und der Statistiksysteme der öffentlichen Hand" (Art. 2, Abs. 1, Buchstabe c) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001). Zu bedenken ist auch, dass das LG Nr. 17/1993 in Art. 1 Abs. 1/quarter nun der Landesverwaltung den Einsatz von Informatik verwaltungsintern und in ihren Beziehungen zu anderen Verwaltungen vorschreibt, um die Verwaltungstätigkeit effizienter und transparenter zu gestalten und somit unter anderem auch die Einsicht in ihre Unterlagen, deren Verständlichkeit und den Zugang dazu zu erleichtern.

Das Problem ist aber, dass diese Kriterien nicht immer angewandt werden und die öffentlichen Verwaltungen noch immer als isolierte Einheiten mit einer Vorgehensweise arbeiten, die mit Reformen wie dem LG Nr. 17/1993 eigentlich hätten überwunden werden sollen. Da diese überholte Vorgehensweise in der Praxis noch weit verbreitet ist, erscheint es zumindest in der Übergangsphase besonders nützlich, dass die betreffenden Verwaltungen Instrumente wie das Zugangsrecht erhalten, damit sie eine Zersplitterung der Verwaltungstätigkeit vermeiden können und die Verwaltung, die Unterlagen für ihre institutionelle Tätigkeit braucht, die Möglichkeit hat, sie auch dann zu erhalten, wenn der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen nicht respektiert wird.

Eine *vierte* Kategorie von Zugangsberechtigten zu Verwaltungsunterlagen des Landes sind die Landtagsabgeordneten, für die eine Sonderregelung vorgesehen ist, nach Maßgabe von Art. 8 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994. Landtagsabgeordnete haben Recht auf Zugang zu den Beschlüssen der Landesregierung – im Sinne ihrer ordnungsgemäßen Überwachungs- oder Aufsichtsfunktion - und zu den Dekreten der Landesräte, ohne dass sie ihre Anfrage begründen müssen. Außerdem haben sie in Ausübung ihrer Kontrollfunktion das Recht, Informationen oder Daten über Maßnahmen einzuholen, die andere Landesorgane oder vom Land abhängige Betriebe und Körperschaften erlassen haben (Staatsrat Abt. VI, 19. April 2011, Nr. 2434). Damit können sie auch jene objektiven Einschränkungen überwinden, die sich bei bereits bestehenden Verwaltungsunterlagen ergeben (siehe Abschnitt 3.2.3 und Abschnitt 10.2.3.) Das Gesetz berücksichtigt hingegen nicht, dass jemand sich der Anfrage des Landtagsabgeordneten auf Zugang widersetzen könnte. Als Schutz kann nur die Schweigepflicht des Abgeordneten geltend gemacht werden und es gibt nur die Möglichkeit, diese Pflicht eventuell an zuständiger Stelle einzufordern (Staatsrat Abt. V, 9. Oktober 2007, Nr. 5264, Verwaltungsgericht Bozen, 12. Feb-

ruar 2008, Nr. 29, bezogen auf die Gemeinderäte, aber mit Weisungen, die auch gegenüber Landtagsabgeordneten angewandt werden können).

#### **10.2.3.2. Die Subjekte, bei denen die Zugangsberechtigung wahrgenommen werden kann**

Gemäß Artikel 24 Absatz 4 des LG Nr. 17/1993, geändert durch Art. 30 des LG Nr. 9/2016 kann das Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen gegenüber den Organisationseinheiten aller Einrichtungen geltend gemacht werden, die im Sinne von Art. 1/ter des LG Nr. 17/1993 zu dessen Anwendung verpflichtet sind, sowie, beschränkt auf ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse, gegenüber den Inhabern von Konzessionen für öffentliche Landesdienste, den Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, den In-house-Gesellschaften des Landes und allen privaten Rechtssubjekten, die mit Verwaltungstätigkeiten im Auftrag der genannten Einrichtungen betraut sind.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, dass in der Rechtsprechung auch die vom Land kontrollierten privatrechtlichen Gesellschaften unter die von ihm abhängigen Betriebe fallen, die das Recht auf Zugang gewährleisten müssen (Staatsrat, Abt. VI, 19. April 2011, Nr. 2434, bezogen auf die SEL AG). Außerdem wird vom Verwaltungsgericht bestätigt, dass, wenn gemischte Gesellschaften mit Beteiligung einer öffentlichen Körperschaft einen öffentlichen Dienst führen, auch sie den Zugang zu ihren Unterlagen gewährleisten müssen, weil die von diesen Unterlagen betroffene Tätigkeit öffentlich relevant ist. Dies gilt auch, wenn die Beteiligung der öffentlichen Hand unter 50 % liegt (Verwaltungsgericht Bozen, 12. Februar 2008, Nr. 29, bezogen auf Gesellschaften mit Beteiligung einer Gemeinde, aber mit Erwägungen, die auch auf das Land angewandt werden können).

Das Recht auf Zugang wird gegenüber jener Behörde und im Speziellen gegenüber jener Organisationseinheit geltend gemacht, die für die *Erstellung des abschließenden Aktes oder für dessen ständige Aufbewahrung zuständig* ist (Art. 1 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 7 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994). Innerhalb der betreffenden Organisationseinheit ist der Direktor bzw. ein von diesem bevollmächtigter Sachbearbeiter für das Zugangsverfahren *verantwortlich*. Wird um Zugang zu einem verfahrensinternen Akt ersucht, ist auf jeden Fall die Organisationseinheit zuständig, die auch für den Erlass des abschließenden Schriftstücks bzw. dessen Aufbewahrung zuständig ist. Verantwortlich für das Zugangsverfahren ist demnach auch hier



der Direktor der betreffenden Organisationseinheit oder ein von diesem dazu bevollmächtigter Mitarbeiter (Art. 3 Abs. 7 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994). Für die Erlaubnis zum Zugang zu Akten, die von der Landesregierung erlassen werden, ist der Generalsekretär der Landesverwaltung zuständig (Art. 1 Abs. 4 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994, ersetzt durch Art. 1 Abs. 2 des DLH vom 21. Juli 2014, Nr. 25).

In praktischer Hinsicht ist auf jeden Fall festzuhalten: Bei Vorlage eines förmlichen Zugangsanspruchs bei einer *nicht zuständigen* Landesdienststelle oder Organisationseinheit ist besagter Antrag von den nicht zuständigen Stellen umgehend an die zuständigen Stellen weiterzuleiten und der Antragsteller über die erfolgte Weiterleitung in Kenntnis zu setzen (Art. 3 Abs. 3 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994). Die Schwierigkeiten und Missverständnisse bei der Bestimmung der für den Antrag zuständigen Organisationseinheit könnten dadurch vermieden werden, dass alle Anträge beim Schalter für die Beziehungen zur Öffentlichkeit zusammenlaufen, der mit Art. 29/bis des LG Nr. 17/1993, eingefügt durch Art. 37 des LG Nr. 9/2016, auch zu dem Zweck eingerichtet wurde, die Wahrnehmung des Rechts auf Information, Zugang und Beteiligung zu garantieren. Im Übrigen scheint es, dass genau dieser Schalter auch die Aufgaben übernehmen soll, die ursprünglich mit Art. 5 Abs. 2 des DLH Nr. 21/1994 dem „Dienst für die Beziehungen mit dem Publikum“ zugewiesen wurden, der sowohl beim Land als auch bei den von diesem abhängigen Betrieben und Körperschaften eingerichtet wurde, aber nie voll zum Einsatz kam.

Die zur Verwirklichung des Rechts auf Zugang notwendigen *organisatorischen Vorkehrungen* werden vom Direktor der Organisationseinheit getroffen, welche die beantragten Unterlagen hervorgebracht hat oder diese in Urschrift ständig aufbewahrt (Art 1, Abs. 2, Dekret des Landeshauptmannes Nr. 21/1994). Die organisatorischen Vorkehrungen nach Artikel 1 Absatz 2 betreffen insbesondere: die Modalitäten für die Abfassung der Zugangsansprüche; Angaben zu der Art von Unterlagen, die an einem allseits zugänglichen Ort veröffentlicht werden müssen; die Einrichtung von Diensten, durch welche die Suche nach den Unterlagen ermöglicht und vereinfacht wird; die Gebührenordnung, die Modalitäten für den Zugang zu den mit Datenverarbeitungsgeräten erfassten Informationen. (Art. 5 Abs. 1 des DLH Nr. 21/1994).

Der *Zugang von Seiten der Landtagsabgeordneten* ist so geregelt, dass diese - auch mündlich - einen Antrag an die für die Verwahrung des Originaldokuments zuständige Dienststelle

richten oder aber auch an den Landeshauptmann bzw. den für den betreffenden Sachbereich zuständigen Landesrat (Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 Art. 8).

### 10.2.3.3. Der Gegenstand der Zugangsberechtigung

Nach Besprechung der Inhaber des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsakten und der Subjekte, bei denen dieses Recht wahrgenommen werden kann, ist nun vom Gegenstand dieses Rechts die Rede. Auf der Grundlage der in der Rechtsvorschrift benutzten Formulierung besteht der materielle Gegenstand der hier behandelten Art von Zugangsberechtigung aus den *Verwaltungsakten und -unterlagen*. Die Eigenschaften und Merkmale der Verwaltungsunterlagen wurden bereits in Abschnitt 3.2.3 definiert. Die Unterlagen sind Träger von Informationen, die Interessierte in Erfahrung bringen möchten, bei denen die Verwaltung dagegen unter Umständen daran interessiert sein mag, dass sie nicht nach draußen dringen. Der tatsächliche Gegenstand des Rechts auf Zugang ist demnach die *in den Unterlagen enthaltene Information*, auf die in Art. 7 Abs. 1 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 kurz verwiesen wird.

Dieser Unterscheidung sollte man sich bewusst sein, denn sie impliziert zwei wesentliche Folgerungen, mit denen der Umfang des Rechts auf Zugang objektiv genau umrissen werden kann. Die erste ist, dass, im Gegensatz zu der für den Bürgerzugang geltenden Regelung, Informationen nur dann zugänglich sein können, wenn sie bereits in Unterlagen im Besitz der Verwaltung enthalten sind, und dass es bei der Wahrnehmung dieser gegenständlichen besonderen Art von Zugangsberechtigung nicht möglich ist, Zugang zu Informationen zu erhalten, die nicht bereits in Dokumentform vorliegen oder die erst erforscht oder erarbeitet werden müssen. Diese Rechtslage, die bereits wiederholt durch die Rechtsprechung untermauert wurde (z.B. Staatsrat, Abt. V, 14. Dezember 1992, Nr. 1504; Staatsrat, Abt. V, 1. Juni 1998, Nr. 718; Staatsrat, Abt. V, 8. Juli 2002, Nr. 3798; regionales Verwaltungsgericht Kampanien, Neapel, 3. April 2003, Nr. 3294; Staatsrat, Abt. VI, 11. Mai 2005, Nr. 2394, regionales Verwaltungsgericht Toskana, Florenz, Abt. I, 6. Dezember 2007, Nr. 4694, Staatsrat, Abt. VI, 2. Oktober 2009, Nr. 5987) ist auch ausdrücklich in Art. 22 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 241/1990 festgelegt worden, der besagt, dass Informationen im Besitz einer öffentlichen Verwaltung, die nicht in Form von Verwaltungsunterlagen abgefasst sind, nicht zugänglich sind. Das bedeutet natürlich nicht, dass Informationen, die nicht in Unterlagen enthalten sind, grundsätzlich dem Recht auf Zugang entzogen werden, sondern nur, dass Informationen im Besitz der Verwaltung nicht zugänglich sein können, bevor

sie nicht im Dokument, für das sie bestimmt sind, enthalten sind. Auch wenn die Ergänzung des Gesetzes Nr. 241/1990 noch nicht in das LG Nr. 17/1993 übernommen wurde, kann man davon ausgehen, dass diese Regel auch für Südtirol gilt. Wie jedoch bereits gesagt, werden die oben genannten Einschränkungen durch die Einführung von Art. 5 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 33/2013 über den Bürgerzugang sehr abgeschwächt, weil durch die Inanspruchnahme des Rechts auf Bürgerzugang auch die Möglichkeit besteht, Informationen zu erhalten, die nicht bereits vorher in einem Dokument enthalten sein müssen.

Die zweite Folgerung betrifft die oben angeführte Ausweitung des Zugangsrechts im positiven Sinne und besteht in der Tatsache, dass es auf jeden Fall die im Dokument enthaltenen Informationen sind, die der Interessierte in Erfahrung bringen, die Verwaltung aber eventuell nicht mitteilen will. Dies ist eine sehr wichtige Folgerung, da das Zugangsrecht dadurch nicht nur den Grundsatz der Publizität der Verwaltungstätigkeit sondern auch jenen der Transparenz gewährleisten muss. Diese Beziehung zwischen Zugangsrecht und Information lässt einerseits die Feststellung zu, dass dieses Recht erst dann wahrgenommen ist, wenn die Information tatsächlich vom Antragsteller entgegengenommen und verstanden wird und nicht bereits mit der Zur-Verfügung-Stellung des reinen materiellen oder virtuellen Trägers, aus dem das Dokument besteht. Andererseits ergibt sich aus dieser Aussage, dass wenn ein einziges Dokument mehrere Informationen enthält, von denen einige mit dem im Sinne von Art. 25 des LG Nr. 17/1993 zu schützenden Interessen in Verbindung zu bringen sind und andere dagegen nicht, der Zugang dazu immer gewährt werden muss. Wäre das Zugangsrecht hingegen auf das Dokument beschränkt, so müssten alle darin enthaltenen Informationen dem Zugang entzogen werden.

#### **10.2.3.4. Die Beschränkung der Zugangsberechtigung**

Eine weitere, überaus wichtige Frage in Bezug auf die Regelung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen ist noch zu erörtern. Es handelt sich dabei darum, wie Einschränkungen des Zugangsrechts definiert werden, und daher auch, in welchen Fällen der Zugang auf Unterlagen verwehrt, eingeschränkt oder verzögert werden kann, um die Interessen derer zu wahren, die durch ungehinderten Zugriff auf Verwaltungsunterlagen geschädigt werden könnten.

In diesem Zusammenhang ist auf das bereits eingangs Gesagte zu verweisen, also dass das LG Nr. 17/1993 eine Umkehrung des herkömmlichen Grundsatzes vornimmt, demzufolge das

Amtsgeheimnis in der öffentlichen Verwaltung die Norm darstellt. Jetzt ist es aber so, dass die Publizität zur Norm erhoben worden ist, während die Geheimhaltung - trotz ihrer Beibehaltung in einigen Sonderfällen - zu einer Ausnahme geworden ist, die auf zu schützende Interessen zurückzuführen sein muss und deren mögliche Inhalte von vornherein klar zu definieren sind.

Die im LG Nr. 17/1993 vorgeschriebene Regelung geht eben von dieser Überlegung aus, durch *Feststellung der Anliegen*, die gegen das Recht auf Zugang zu schützen sind und deren Bestehen einen gültigen Ablehnungsgrund für die Wahrnehmung des Zugangsrechts darstellt (Art. 25 Absätze 1, 2 und 4). Dabei handelt es sich - neben allen anderen bereits in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Geheimhaltungsgründen oder Verbreitungsverboten - insbesondere um das Anliegen, Vertraulichkeit in Bezug auf Dritte zu gewährleisten und Personen, Gruppen und Unternehmen zu schützen (LG Nr. 17/1993 Art. 25 Abs. 2; Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 Art. 7 Abs. 1 und 3 Buchstabe b) sowie den Anforderungen der nationalen Sicherheit und Verteidigung nachzukommen und korrekte internationale Beziehungen zu gewährleisten (Art. 7 Abs. 3 Buchstabe b) des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994). Zu den Dokumenten, auf die zum Schutz der hier genannten Interessen kein Zugriff gewährt wird, kommen laut Art. 7, Abs. 3, Buchstabe c) des DLH Nr. 21/1994 (eingefügt durch Art.1 des DLH vom 28. Dezember 1999, Nr. 70) all jene Dokumente hinzu, die Daten enthalten, die unter den Datenschutz für sensible Daten fallen, im Besonderen jene über die Sprachgruppenzugehörigkeit, die in den Artikeln 15 und 16 des genannten DLH Nr. 21/1994 (abgeändert durch DLH Nr. 70/1999, DLH vom 13. Juni 2005, Nr. 26, DLH vom 9. März 2007, Nr. 20, und DLH vom 21. Juli 2014, Nr. 25) angeführt sind. In allen Fällen, in denen das Recht auf Zugang wegen Wahrung der Vertraulichkeit verweigert wird, muss auf den Datenschutz verwiesen werden und in dieser Hinsicht ist es sicher sinnvoll, dass das DLH Nr. 21/1994 durch das DLH Nr. 70/1999, das DLH Nr. 26/2005, das DLH Nr. 20/2007 und das DLH Nr. 25/2014 in dem Sinne ergänzt wurde, dass nun Zugang und Vertraulichkeit miteinander in Beziehung gebracht werden. Näheres darüber wird im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

Das LG Nr. 17/1993 nennt außerdem *eine Reihe von Unterlagen*, die auf jeden Fall als unzugänglich gelten, sofern das zuständige Landesorgan den Zugriff nicht ausdrücklich gestattet. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Protokolle der nichtöffentlichen Sitzungen der Kollegialorgane des Landes, die fakultativen Gutachten, die Rechtsberatungen und die Fachberichte, vorbehaltlich der Verpflichtung zur Begründung von Maßnahmen (Art. 25 Abs. 4). Ob-

wohl die Möglichkeit auf Zugang für unmittelbar Betroffene bzw. die mit deren Schutz Betraute bestehen bleibt, sieht das LG Nr. 17/1993 unter anderem auch vor, dass dem allgemeinen Recht auf Zugang Unterlagen über folgende Bereiche zu entziehen sind: gesundheitliche Betreuung und Sozialfürsorge; Maßnahmen des Sozialdienstes, der Familienberatungsstellen, der Erziehungsinstitute für Minderjährige, der Zentren für psychiatrische Gesundheit, der Therapiegemeinschaften und ähnlicher Einrichtungen; Untersuchungen, Analysen, Kontrollen und Ermittlungen im Zusammenhang mit der öffentlichen Hygiene und Gesundheit sowie mit dem Schutz des Lebensraumes und des Arbeitsplatzes; persönliche statistische Daten; Matrikelnummer der öffentlich Bediensteten und Disziplinarverfahren (Art. 25 Abs. 5).

#### **10.2.3.4.1. Zusammenhang zwischen Zugangsberechtigung und Wahrung der Vertraulichkeit**

Unter den vom Gesetzgeber festgelegten Beschränkungen des Zugangsrechts ist vor allem jene zu erwähnen, die sich laut Artikel 25 Absatz 2 des LG Nr. 17/1993 aus der Vertraulichkeit der Daten in Bezug auf Personen, Gruppen oder Unternehmen ergibt. Diese Beschränkung bewirkt, dass in der Regel der Zugang verweigert werden kann, wenn Unterlagen vertrauliche personenbezogene Daten enthalten. Um zu verstehen, wann dies der Fall ist, muss zuerst geklärt werden, wann personenbezogene Daten als vertraulich gelten, wobei eine zu enge Auslegung, nach der jedes Dokument, das personenbezogene Daten enthält, dem Zugang entzogen würde, nicht zielführend wäre.

Wie erwähnt, wird die Vertraulichkeit personenbezogener Daten durch das gesetzvertretende Dekret Nr. 196/2003 geregelt. Es klärt, auf welche Quelle zur Regelung der Zugangsberechtigung Bezug genommen werden muss; nach diesem Dekret gelten „die Modalitäten und die Einschränkungen für die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen, die personenbezogene Daten enthalten, sowie der entsprechende Rechtsschutz, wie sie mit Gesetz vom 7. August 1990, Nr. 241, in geltender Fassung, und mit anderen einschlägigen Gesetzen sowie mit den entsprechenden Durchführungsverordnungen geregelt sind, und zwar auch, was die Typen von sensiblen und Gerichtsdaten und die bei der Erledigung eines Antrages auf Zugang zu den Unterlagen durchführbaren Verarbeitungsvorgänge betrifft.“ Für Südtirol bedeutet dies, dass das LG Nr. 17/1993 im Bereich Zugang zu den Verwaltungsunterlagen weiterhin als Rechtsquelle gilt. Das gesetzvertretende Dekret Nr. 196/2003 klärt außerdem, was es bedeutet, die Vertraulichkeit bei

der Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu wahren, und nennt die Bedingungen, zu denen personenbezogene Daten, die eventuell in Dokumenten enthalten sind, zu denen der Zugang beantragt wird, Dritten mitgeteilt werden dürfen.

Daraus folgen zwei sehr genaue Hinweise, wie das Recht auf Zugang und das Recht auf Vertraulichkeit aufeinander abgestimmt werden können. Der erste betrifft die Tatsache, dass die Datenschutzbestimmungen nicht als Hemmblock bei der Umsetzung der Grundsätze der Öffentlichkeit und der Transparenz der Verwaltungsarbeit angesehen werden können, da die Regeln für den Zugang zu Verwaltungsunterlagen auf jeden Fall von der Anwendung der Datenschutzbestimmungen ausgenommen sind und diese daher nicht hergenommen werden dürfen, um weitere Einschränkungen zu denen, die bereits aus den einschlägigen Rechtsvorschriften abzuleiten sind, festzulegen. Der zweite Hinweis betrifft hingegen die Festlegung des effektiven Umfangs der wegen Vertraulichkeit auferlegten Einschränkung laut Art. 25 Abs. 2 Buchst. d) des LG Nr. 17/1993: Vertraulichkeit bedeutet nicht die absolute Verweigerung des Zugangs zu Verwaltungsunterlagen, die personengebundene Daten enthalten, sondern einfach nur die Verpflichtung, die Datenschutzbestimmungen einzuhalten, wenn der Zugang zu Verwaltungsunterlagen gewährt wird, die Daten über natürliche Personen oder über juristische Personen enthalten.

Im Einzelnen ist zu beachten, dass nach dem gesetzesvertretenden Dekret Nr. 196/2003 auf alle Vorgänge zur Verarbeitung personenbezogener Daten, also auch auf die „Übermittlung“, die Artikel 20-22 (Verarbeitung sensibler Daten) und die Artikel 18 und 19 (Grundsätze für jede Verarbeitung personenbezogener Daten) anzuwenden sind. Die Übermittlung ist nämlich der Vorgang bei Annahme des Zugangsantrages; nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. 1) bezeichnet dieser Ausdruck, „dass personenbezogene Daten einem oder mehreren bestimmten Außenstehenden [...] in jedweder Form, auch durch Bereitstellen oder Bereithalten zur Abfrage, zugänglich gemacht werden“.

Daraus folgt, dass wenn die Bestimmungen über den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen - sie werden weiterhin direkt angewandt - vorsehen, dass der Zugang wegen Wahrung der Vertraulichkeit verweigert werden muss, dadurch nicht alle Unterlagen, die personengebundene Daten enthalten, ausgeschlossen sind, sondern nur jene, die Informationen enthalten, deren Übermittlung die im gesetzesvertretenden Dekret Nr. 196/2003 festgelegten Regeln zur Übermittlung personenbezogener Daten verletzen würde. Das Verhältnis zwischen Zugangsberechtigung und Vertraulichkeit ist demnach so zu verstehen, dass von den Rechtsvorschriften über die

Zugangsberechtigung auszugehen ist, nach denen die Vertraulichkeit als Einschränkung dieser Berechtigung zu sehen ist, diese Einschränkung aber nicht einem grundsätzlichen Verbot des Zugangs zu Unterlagen, die personenbezogene Daten enthalten, gleichkommt, sondern nur die Verpflichtung auferlegt, die Daten nach den Bestimmungen des Datenschutzkodexes zu den von den einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehenen Bedingungen zu übermitteln.

Der Vorrang, der den Bestimmungen über die Zugangsberechtigung eingeräumt wird, hat in einem spezifischen Fall besondere Bedeutung, und zwar wenn der Zugang beantragt wird, um ein Recht zur Verteidigung eines anderen rechtlichen Interesses des Antragstellers wahrzunehmen. In diesem Fall ist nämlich Art. 25 Abs. 2 des LG Nr. 17/1993 anzuwenden: „Den Betroffenen ist Einblick in die das jeweilige Verfahren betreffenden Akten zu gewähren, soweit deren Kenntnis zur Vertretung und Verteidigung der rechtlichen Interessen unerlässlich ist.“ Aus dieser Regel - besser gesagt, aus der gleich lautenden im Gesetz Nr. 241/1990 enthaltenen Bestimmung - hat die Rechtsprechung den Schluss gezogen, dass „die Wahrung der Vertraulichkeit, die vom Gesetz durch die Einschränkung der Zugangsberechtigung geschützt ist, in den Hintergrund tritt, wenn der Zugang zur Verteidigung eines rechtlichen Interesses erfolgt, natürlich nur in dem Rahmen, der für die Verteidigung dieses Interesses erforderlich ist“ (Staatsrat, Vollsitzung, 4. Februar 1997, Nr. 5; siehe auch folgende: Staatsrat, Abt. IV, 4. Februar 1997, Nr. 82; Staatsrat, Abt. IV, 24. März 1998, Nr. 498; Staatsrat, Abt. V, 22. Juni 1998, Nr. 923; Staatsrat, Abt. V, 5. Mai 1999, Nr. 518; Staatsrat, Abt. VI, 22. Oktober 2002, Nr. 5814; Staatsrat, Abt. VI, 1. Oktober 2002, Nr. 5110; Staatsrat, Abt. VI, 10. April 2003, Nr. 192; Staatsrat, Abt. VI, 9. Jänner 2004, Nr. 14; Staatsrat, Abt. VI, 11. Oktober 2005, Nr. 5651). Die Wahrung der Interessen Dritter, auf die sich die vertraulichen Daten beziehen, erfolgt in diesem Falle nicht mehr durch Verweigerung des Zugangs, sondern durch die Bestimmung dieser Personen als Gegenpartei in Hinsicht auf die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang (zum Thema Gegenpartei siehe Staatsrat, Abt. V, 5. Mai 1999, Nr. 518).

Art. 60 des Datenschutzkodexes hat die Anwendung dieser Regel über das Verteidigungsrecht hinaus für den Fall ausgedehnt, dass der Zugang Unterlagen betrifft, die Daten enthalten, die Aufschluss über den Gesundheitszustand oder das Sexualleben geben können. In diesem Fall ist die Verarbeitung und somit auch die Übermittlung als Folge der Annahme des Antrages auf Zugang erlaubt, „wenn die juristisch relevante Situation, die mit dem Antrag auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen geschützt werden soll, den Rechten der betroffenen Person wenigstens

gleichrangig ist oder als Persönlichkeitsrecht oder anderes unverletzliches Grundrecht oder als unverletzliche Grundfreiheit gilt“.

In Bezug auf die Einschränkungen bei der Wahrnehmung des Rechts auf Zugang ist schließlich anzumerken, dass das Landesgesetz Nr. 17/1993 den Zugang zu vorbereitenden Akten im Laufe der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, allgemeinen Verwaltungsakten, Plänen und Programmen *ausschließt* (Art. 25 Abs. 7). Dagegen kann das Recht auf Zugang zu den internen Akten im Allgemeinen nur dann ausgeübt werden, wenn diese einer abschließenden Maßnahme zugrunde liegen, die eine nach außen gerichtete Wirkung hat (Art. 24 Abs. 3).

#### 10.2.3.5. Die Wahrnehmung des Zugangsrechts

Zur Vervollständigung der Erörterung des Regelwerks in Bezug auf das Verfahren zum Zugang zu Verwaltungsunterlagen ist noch auf einige spezifische Fragen bezüglich seines Ablaufes einzugehen.

Zunächst wird daran erinnert, dass Art. 1 Absatz 1/quarter des LG Nr. 17/1993, eingefügt durch das LG Nr. 9/2016, vorsieht, dass die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen in der Regel durch Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien erfolgen muss, wobei man sich einer von der Landesverwaltung eingerichteten digitalen Plattform bedienen kann, die für jede Art von Benutzer leicht zugänglich, einfach anzuwenden und verständlich ist. Ebenso sieht Art. 15 vor, dass der Beitritt zum Verfahren, bei dem der Zugang zu den Verfahrensunterlagen wesentlich ist, möglichst über die genannten Technologien erfolgen soll. Schließlich sieht Art. 26 Abs. 6 des LG Nr. 17/1993, geändert durch das LG Nr. 9/2016, nun ausdrücklich vor, dass die zuständigen Organisationseinheiten gewährleisten müssen, dass das Zugangsrecht auch auf elektronischem Wege ausgeübt werden kann, wie dies die gesetzliche Regelung der digitalen Verwaltung bestimmt. Aus all diesen Aussagen geht eindeutig hervor, dass der Zugang zu den Verwaltungsunterlagen im Normalfall elektronisch erfolgt und der bisher übliche Zugang zur Papierausgabe der Unterlagen nur auf jene Fälle und nur auf jene Zeiträume beschränkt wird, in denen der elektronische Zugang nicht möglich ist.

Nachdem dies nun geklärt ist, muss präzisiert werden, dass laut Artikel 2 und 3 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 das Zugangsverfahren sowohl *informell* als auch *for-*



*mell* vonstatten gehen kann. Im ersten Fall ist der Ablauf einfach, da es ausreicht, wenn der Antragsteller sein Anliegen der für die Annahme und Prüfung des Gesuchs zuständigen Dienststelle darlegt, was er auch mündlich tun kann. Anzugeben sind hierbei: • das einzusehende Schriftstück bzw. die kennzeichnenden Elemente, • der Grund für das Interesse, • die Personalien und gegebenenfalls seine Vertretungsmacht. Nach Vorbringen des Gesuchs braucht die zuständige Dienststelle den Antrag nur umgehend und formlos zu prüfen; wird der Antrag genehmigt, dann reicht es, dass dem Antragsteller mitgeteilt wird, wo die gewünschten Informationen veröffentlicht worden sind, oder dass ihm die Unterlagen gezeigt werden oder eine Kopie davon angefertigt wird bzw. dass der Anfrage in anderer Weise stattgegeben wird.

Der formelle Ablauf hingegen findet dann statt, wenn die Anfrage nicht umgehend auf informellem Wege bearbeitet werden kann oder Zweifel unterschiedlicher Art in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des Antrags bestehen oder das betreffende Schriftstück nicht unmittelbar zugänglich ist. Die Wahrnehmung des Zugangsrechts ist in diesem Fall umständlicher und macht demnach eine genauere Beschreibung ihrer verschiedenen Phasen erforderlich.

Im Hinblick auf das *Zugangsgesuch* ist zunächst auszuführen, dass dieser Antrag schriftlich und nach Möglichkeit unter Verwendung von Vordrucken (DLH Nr. 21/1994, Art. 5, Abs. 1, Buchstabe a) eingereicht werden muss, wenn ein mündlicher Antrag nicht möglich ist. Es obliegt der für die Entgegennahme des Gesuchs zuständigen Behörde, und innerhalb dieser, dem verantwortlichen Bediensteten, den Antragsteller umgehend über etwaige Mängel im Antrag in Kenntnis zu setzen (Dekret des Landeshauptmanns Nr. 24/91 Art. 3 Abs. 6).

In Bezug auf *die Antwort auf das Zugangsgesuch* ist zunächst daran zu erinnern, dass sie positiv oder negativ ausfallen kann - je nachdem, ob die Bedingungen der subjektiven Legitimierung des Antragstellers und der Zugänglichkeit der Unterlagen gegeben sind oder ob der Zugang aus objektiven Gründen eingeschränkt werden muss oder nicht.

Ist die Antwort *positiv*, kann der Antragsteller sein Recht auf Zugang durch Einsichtnahme in die Unterlagen und durch die Anfertigung von Kopien wahrnehmen. Zu diesem Zweck muss die Landesverwaltung mit ihren eigenen organisatorischen Vorkehrungen "die Arten von Unterlagen, die an einem allseits zugänglichen Ort veröffentlicht werden, und die Dienste bestimmen, durch welche die Suche nach den Unterlagen ermöglicht und vereinfacht wird, insbesondere durch die Ausarbeitung von Inhaltsverzeichnissen und die Angabe des jeweiligen Ortes, an dem

Einsicht genommen werden kann" (DLH Nr. 21/1994, Art. 5, Abs. 1, Buchstabe b): hier wird deutlich, wie wichtig die immer intensivere Nutzung der Webseite der Autonomen Provinz Bozen ist. Die Einsichtnahme ist unentgeltlich (Art. 26 Abs. 1 des LG Nr. 17/1993) und findet bei der zuständigen Behörde während der Öffnungszeiten und, sofern erforderlich, in Anwesenheit von Fachpersonal statt (DLH Nr. 21/1994, Art. 4, Abs. 2). Der Antragsteller kann die Dokumente direkt prüfen oder eine andere Person mit einer schriftlichen Vollmacht mit der Einsichtnahme beauftragen bzw. sich von einer anderen Person bei der Einsichtnahme begleiten lassen. In diesem Fall müssen die Personalien dieser Person am Ende des Antrags angegeben werden (DLH Nr. 21/1994, Art. 4, Abs. 4, abgeändert durch Art. 1 des DLH Nr. 70/1999). Die einzusehenden Unterlagen dürfen aus dem für die Einsichtnahme zur Verfügung gestellten Raum nicht entfernt werden; außerdem ist es unzulässig, sie zu beschriften oder anderweitig zu verändern (Dekret des Landeshauptmanns Nr. 24/91 Art. 4 Abs. 2, 3 und 4). Für das Kopieren sind nur die Kopierkosten zu erstatten (Art. 9 des DLH Nr. 24/91 ersetzt durch das DLH Nr. 26/2005 und das DLH vom 11. Dezember 2006, Nr. 75). Stempelgebühren sind nur dann fällig, wenn der Antragsteller eine gemäß Art. 18 des DPR Nr. 445/2000 beglaubigte Kopie verlangt. Abs. 5 des Art. 4 des Dekrets des Landeshauptmannes Nr. 21/1994, der durch Art. 1 des DLH Nr. 70/1999 abgeändert wurde, sieht vor, dass Kopien von Verwaltungsmaßnahmen in beglaubigter Form ausgestellt werden. Dieser Hinweis betrifft nur Akte, die abschließende Verwaltungsmaßnahmen sind; um nicht gegen das im LG Nr. 17/1993 festgeschriebene Prinzip der Unentgeltlichkeit des Rechts auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen zu verstoßen, muss die Beglaubigung anscheinend nur in den Fällen angewendet werden, in denen der Betroffene ein Dokument braucht, welches das Original ersetzt, was nur durch eine beglaubigte Kopie gewährleistet wird. Anstelle der Kopie kann der Betroffene immer unentgeltlich Einsicht in die Verwaltungsmaßnahmen nehmen und sie so wie andere Verwaltungsdokumente vollständig oder teilweise übertragen.

Ist die Antwort hingegen negativ, wird der Zugang verweigert, was auf verschiedene Weise geschehen kann: laut Art. 26 Abs. 3 des LG Nr. 17/1993, durch *Ablehnung, Verzögerung und Einschränkung des Zugangs*. In Bezug auf die Ablehnung und die Einschränkung gibt es nicht viel zu sagen, da offensichtlich ist, was damit gemeint ist: eine endgültige und absolute Verweigerung des Rechts auf Zugang zu einem bestimmten Dokument bzw. die endgültige Verweigerung, Teile desselben einzusehen.

Näher eingegangen werden muss hingegen auf die Verzögerung, also die Verschiebung des Zugangs auf einen späteren Zeitpunkt, der mit dem Abschluss des Verfahrens zusammenfällt, auf den sich der Antrag auf Zugang bezieht, oder aber auf einen anderen Zeitpunkt, der nach dem vom Antragsteller gewünschten liegt. In Artikel 25 Abs. 6 des LG Nr. 17/1993 heißt es, dass der Zugang zu Verwaltungsunterlagen verschoben werden kann, "solange [...] deren Kenntnis die Abwicklung der Verwaltungstätigkeit verhindern oder erheblich beeinträchtigen kann." Die Formulierung ist vage und muss daher integriert werden mit der in Art. 6 Abs. 2 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 enthaltenen Bestimmung, laut welcher eine Verzögerung dann möglich ist, wenn ein vorläufiger Schutz der in Art. 25 Abs. 2 des LG Nr. 17/1993 genannten Anliegen zu gewährleisten ist oder Vertraulichkeitsbedarf für Verwaltungstätigkeiten besteht, besonders während der Vorbereitungsphase von Maßnahmen in Bezug auf Unterlagen, deren Kenntnis den Ablauf der Verwaltungshandlung vereiteln könnte. Wie man sieht, ist die Verzögerung eine Art der Verweigerung des Zugangsrechts, die das Anliegen des Zugangssuchenden nicht so stark einschränkt wie die anderen Arten der Verweigerung. Deswegen schreibt Art. 7 Abs. 2 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 vor, dass vorzugsweise diese Art der Verweigerung anzuwenden sei.

Kommt die Verweigerung des Zugangs aufgrund einer von der Verwaltung hergestellten Verbindung zwischen einem Schutzanliegen und den einzusehenden Unterlagen zustande, dann muss *eine* allfällige *Frist* angegeben werden, während der die Unterlagen als nicht zugänglich gelten (Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 1 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994).

Der Pflicht des Antragstellers, anzugeben, welches Interesse er an den Unterlagen hat, steht die Pflicht der Verwaltung gegenüber, ihre Verweigerung auch zu begründen (Art. 26 Abs. 3 des LG Nr. 17/1993 und Art. 6 Abs. 1 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/1994). Es ist ratsam, dass die Verwaltung in ihrer Begründung stets die zur Zeit gültige Rechtsvorschrift angibt, auf der die Verweigerung beruht, sowie das spezifische Interesse, das es zu schützen gilt, und die sachlichen Umstände, weshalb das Gesuch nicht in der vorgelegten Form angenommen werden kann. Die Begründung kann nicht schriftlich festgehalten, aber mündlich vorgebracht werden, wenn es sich um eine "stillschweigende" Verweigerung des Zugangs handelt; dieser Fall tritt ein, wenn 30 Tage nach Antragstellung keine Antwort erfolgt (stillschweigende Ablehnung laut Art. 26, Abs. 4 des LG Nr. 17/1993).

Artikel 26 Abs. 4 des LG Nr. 17/1993 legt für die Abwicklung des Zugangsverfahrens eine *Frist* von 30 Tagen fest; diese läuft ab dem Zeitpunkt des Eingangs des Gesuchs bei der zuständigen Dienststelle bzw. - im Fall mangelhafter Ausführung des Gesuchs und nach Ergehen einer entsprechenden Mitteilung an den Antragsteller – ab dem Zeitpunkt der Neueinreichung des Gesuchs (Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/1994 Art. 3 Abs. 6).

#### **10.2.3.6. Der Rechtsschutz bei der Zugangsberechtigung**

Bleibt noch ein letzter relevanter Aspekt der gesetzlichen Regelung der Zugangsberechtigung zu behandeln, und zwar der Schutz des Interessenten vor der Verweigerung des Zugangs zu Verwaltungsunterlagen durch die zuständige Verwaltung. In diesem Punkt übernimmt Art. 26 Abs. 5 des LG Nr. 17/1993, geändert durch Art. 31 des LG Nr. 6/2016, die Bestimmung von Art. 25 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 241/1990, und sieht vor, dass der Antragsteller gegen die Entscheidungen der Verwaltung in Bezug auf die Zugangsberechtigung und in den Fällen von stillschweigender Ablehnung sich innerhalb der verkürzten Frist von 30 Tagen an das Verwaltungsgericht im Sinne der Verwaltungsprozessordnung wenden kann. Diese bestimmt nämlich, dass ausschließlich das Verwaltungsgericht für die Rechtssprechung in diesem Bereich zuständig ist. Dieselbe Vorgangsweise ist nun auch bei Verweigerung des Bürgerzugangs vorgeschrieben.

Der wichtigste Punkt bei dieser Schutzregelung ist, dass laut Art. 116 Absatz 1 des gesetzvertretenden Dekretes Nr. 104/2010 für die Rekurs beim Verwaltungsgericht gegen die Verweigerung des Zugangs ein verkürztes Verfahren vorgesehen ist - eine sehr nützliche Vorschrift angesichts der besonderen Art des zu schützenden Rechts, da jeder Zeitverlust die Möglichkeit zu dessen Wahrnehmung erheblich einschränkt. Dies ist aber noch nicht alles in Sachen Besonderheit des Verfahrens: damit das Verfahren schneller abgewickelt werden kann, sieht Art. 116 Absatz 3 vor, dass die Verwaltung durch einen dazu ermächtigten Bediensteten vertreten und verteidigt werden kann.

Antragsteller, denen der Zugang zu Verwaltungsunterlagen verweigert wird, können sich aber außer an das Verwaltungsgericht auch an den Volksanwalt wenden, der für das jeweilige Gebiet - oder, falls dort kein Volksanwalt eingesetzt wurde, für das unmittelbar größere Verwaltungsgebiet - zuständig ist, wenn es sich um die Verweigerung des Zugangs zu Verwaltungsunterlagen der Einrichtungen handelt, die zur Anwendung des LG Nr. 17/1993 verpflichtet sind.

Der Antrag auf Überprüfung der von der Verwaltung getroffenen Entscheidung muss an den Volksanwalt innerhalb von 30 Tagen gestellt werden. Der Volksanwalt wiederum hat 30 Tage Zeit, sich zum Antrag zu äußern, danach gilt der Antrag als abgelehnt. Ist der Volksanwalt der Ansicht, dass die Verweigerung oder Verzögerung des Zugangs durch die verantwortliche Organisationseinheit rechtswidrig ist, informiert er den Antragsteller darüber und verständigt die betreffende Organisationseinheit. Diese hat 30 Tage ab Erhalt der Mitteilung des Volksanwalts Zeit, die Ablehnung mit begründeter Maßnahme zu bestätigen; bleibt sie untätig, ist der Zugang erlaubt. Wird ein Antrag an den Volksanwalt gestellt, so wird die Frist für den Rekurs beim Verwaltungsgericht ausgesetzt und beginnt erst wieder von dem Tag an zu laufen, an dem der Antragsteller das Ergebnis seines Antrages vom Volksanwalt erhält oder ab dem sein Antrag an den Volksanwalt als abgelehnt gilt (Art. 26 Abs. 5).

Trient, Februar 2017

Prof. Marco Bombardelli

## **Bibliographie**

Die Bibliographie wird aus dem italienischen Text unverändert übernommen, da es sich hierbei ausschließlich um italienische Texte handelt (siehe italienischen Text).