

Gutachten

zur Fragestellung:

Verletzt die Veröffentlichung von Gutachten, die einem Mitglied des Gemeinderates im Rahmen der Sitzungsvorbereitung zu einer Gemeinderatssitzung zugänglich werden, die Amtsverschwiegenheit?

Sachverhalt

Im Zuge der Sitzungsvorbereitung für eine Gemeinderatssitzung wurden dem Fraktionsvorsitzenden GR Ernst Sperl (Grüne) vom Gemeindeamt Riedau Unterlagen betreffend eine Änderung des Flächenwidmungsplanes – insbesondere Gutachten, die eine Bewertung der geplanten Umwidmung von Grünflächen in Betriebsbaugelände enthielten – übermittelt.

Ernst Sperl veröffentlichte diese Gutachten noch vor der Gemeinderatssitzung auf der Website seiner Fraktion.

Konkretisierung der Fragestellung

Die eingangs formulierte Fragestellung kann somit aufgrund dieses Sachverhalts konkretisiert werden wie folgt:

Wurde durch die Veröffentlichung der im Sachverhalt angeführten Gutachten im Internet eine Verschwiegenheitspflicht verletzt?

Gutachten

Verschwiegenheitspflichten, insbesondere auch die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, stehen in einem Spannungsverhältnis zum Interesse der Öffentlichkeit an Information, dem in jedem demokratischen Gemeinwesen ein hoher Stellenwert zukommt.

Mit anderen Worten: Den Interessen und Rechten, die durch Verschwiegenheitspflichten geschützt werden, stehen Interessen und Rechte gegenüber, die durch zu weitgehende oder zu ausufernd interpretierte Verschwiegenheitspflichten verletzt werden können.

Die im Sachverhalt angesprochenen Unterlagen wurden im Rahmen der Sitzungsvorbereitung übermittelt. Im Rahmen der Sitzungsvorbereitung haben die Fraktionsvorsitzenden nach § 18a Abs.5 OÖ Gemeindeordnung 1990 das Recht, *"beim Gemeindeamt die zur Behandlung einer solchen Angelegenheit notwendigen Unterlagen einzusehen, sich Aufzeichnungen zu machen und die erforderlichen Auskünfte einzuholen. ... Bestimmungen über die Amtsverschwiegenheit bleiben dadurch unberührt."*

Die Praxis, den Fraktionsvorsitzenden vor der Gemeinderatssitzung Unterlagen zu übermitteln, ist offenbar als Erleichterung des Rechts auf Einsichtnahme in Sitzungsunterlagen gedacht. Die Frage, ob solche Unterlagen veröffentlicht werden dürfen, ist daher unter dem Blickwinkel der Amtsverschwiegenheit zu prüfen.

Die Amtsverschwiegenheit wird in Artikel 20 Abs.3 des Bundes-Verfassungsgesetzes wie folgt definiert:

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

Daraus ergeben sich folgende Fragestellungen:

1. Ist der Fraktionsvorsitzende der Grünen im Gemeinderat von Riedau als *"mit Aufgaben der Gemeindeverwaltung betraute[s] Organ"* anzusehen?

Diese Frage ist eindeutig mit Ja zu beantworten.

2. Sind die im Internet veröffentlichten Gutachten dem Fraktionsvorsitzenden der Grünen ausschließlich aus seiner amtlichen Tätigkeit bekannt geworden?

Auch diese Frage ist aufgrund des Sachverhalts mit Ja zu beantworten?

3. Werden in der Definition der Amtsverschwiegenheit (Artikel 20 Abs.3 B-VG) Rechtsgüter aufgezählt, die im gegebenen Zusammenhang als zu schützende Rechtsgüter in Frage kommen?

Die Amtsverschwiegenheit bezieht sich auch auf Tatsachen, "*deren Geheimhaltung ... zur Vorbereitung einer Entscheidung ... geboten ist*". Andere in Art. 20 Abs.3 B-VG genannte Rechtsgüter kommen als Geheimhaltungsgründe nicht in Betracht.

Ohne Zweifel wurden die Unterlagen zur Vorbereitung der Entscheidung des Gemeinderates über die Flächenwidmungsplanänderung übermittelt.

4. Ist eine Geheimhaltung dieser Gutachten, die als Unterlagen zur Sitzungsvorbereitung übermittelt wurden, zum Schutz der Vorbereitung der Entscheidung des Gemeinderates **geboten**?

Diese Frage ist klar zu verneinen.

Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeinderat als demokratisches Entscheidungsorgan eingerichtet ist und eine exzessive Auslegung des Begriffs "Vorbereitung einer Entscheidung" ein zentrales Element jeder demokratischen Entscheidungsfindung – nämlich die umfassende Information der Öffentlichkeit **vor** der Entscheidung – in Frage stellt.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass jede Verschwiegenheitspflicht eine Einschränkung der Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten als Teil der Meinungsäußerungsfreiheit (Artikel 10 Europäische Menschenrechtskonvention EMRK) darstellt.

Solche Einschränkungen werden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nur dann als zulässig erklärt, wenn die jeweilige Verschwiegenheitspflicht "*einem dringenden sozialen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft*" entspricht. (Case nI.50/1990/241/312 vom 26.11.1991; siehe EGM-Suchmaschine <http://arm.in/dMy> Suchwort „Observer“, siehe auch Urteile "Sunday Times", EuGRZ 1979, S.386, "Handyside", EuGRZ 1977, S.38 und "Barthold", EuGRZ 1985, S.170.)

Von einem solchen Bedürfnis kann aber hier nicht die Rede sein, im Gegenteil.

Zum einen ist das Verfahren zur Erlassung von Flächenwidmungsplänen und Flächenwidmungsplanänderungen durch Vorschriften geprägt, deren Ziel die Herstellung – und nicht die Verhinderung von Öffentlichkeit – ist (siehe dazu insbesondere die Pflichten zur öffentlichen Auflage von beabsichtigten Widmungen in §§ 33 Abs.1 und 3 sowie 36 Abs.4 OÖ Raumordnungsgesetz).

Zum anderen gibt es in Österreich in Durchführung der Umweltinformationsrichtlinie der EU 2003/4/EG (die u.a. auch der Umsetzung der Aarhus-Konvention dient) Rechtsvorschriften, die Umweltdaten unter ein besonderes Öffentlichkeitsgebot stellen.

Die Umweltinformationsrichtlinie wird in OÖ durch das OÖ Umweltschutzgesetz umgesetzt, das Umweltinformationen u.a. als "*sämtliche Informationen über den Zustand von ... natürlichen Lebensräumen, ... die Artenvielfalt und ihre Bestandteile*" etc. definiert (§ 13 Z.1 OÖ USG). Umweltinformationen sind weiters "*Maßnahmen ... wie z.B. Politiken, Gesetze, Pläne ...*", die sich (u.a.) auf den Zustand von Lebensräumen auswirken.

Zu den Informationen, die diesem Öffentlichkeitsgebot unterliegen, gehören nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes und der Unabhängigen Verwaltungssenate auch Gutachten, die sich (u.a.) auf den Zustand von Lebensräumen beziehen.

Dem Erkenntnis GZ 2004/03/0167 vom 17.12.2008 etwa lag ein Informationsbegehren in Bezug auf ein Sachverständigengutachten zugrunde. Der Verwaltungsgerichtshof stellte fest:

"Dem Informationsbegehren war daher (soferne die im § 4 Abs. 3 UIG 1993 angeführten, von der Behörde nicht geprüften Geheimhaltungsinteressen nicht entgegenstehen) durch die Übermittlung des Inhalts der besagten Unterlagen zu entsprechen, zumal es sich dabei um Ausführungen bzw. Stellungnahmen zum Vorhaben und zu der in Rede stehenden Tätigkeit handelt, die "Umweltdaten" im Sinn des § 2 UIG 1993 darstellen (vgl. dazu das Erkenntnis vom 15. Juni 2004, ZI 2003/05/0146)."

Die im Zitat angeführten Geheimhaltungsinteressen im früheren § 4 Abs.3 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes beziehen sich auf die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung und Interessen der Parteien, die für den hier zu prüfenden Sachverhalt nicht in Betracht kommen.

Im Erkenntnis vom 29.5.2008, GZ 2006/07/0083, stellte der VwGH in einem Verfahren aufgrund des – inhaltlich gleichen – Tiroler Umweltinformationsgesetzes – fest:

*"... Dieselbe Zielsetzung, nämlich dass die Schranken und Ablehnungsgründe für die Mitteilung von Umweltinformationen eng auszulegen seien, ergibt sich auch aus § 6 Abs 4 UIG 1993 bzw § 6 Abs 4 UmweltinformationsG Tir 2005 wie auch etwa den Materialien zum UIG 1993 (ErläutRV 645 BlgNR 18 GP 17) und zur UIG-Novelle 2004 (ErläutRV 641 BlgNR 22 GP 9). In den Materialien zu § 2 UIG 1993 (in der Stammfassung) ist ausgeführt, dass sich Umweltinformationen ua aus Umweltdaten zusammensetzen, worunter nicht nur naturwissenschaftliche Messgrößen, sondern insbesondere auch (ua) **Gutachten** [Hervorhebung K.St], Stellungnahmen, Meinungsäußerungen oder Programme fallen. ..."*

Zusammenfassung

Die Amtsverschwiegenheit greift im konkreten Sachverhalt nur soweit, als die Geheimhaltung der betreffenden Gutachten im Interesse der Vorbereitung der Entscheidung des Gemeinderates geboten war. Im Hinblick auf das Interesse einer möglichst umfassenden Einbeziehung der Öffentlichkeit in Flächenwidmungsverfahren und im Hinblick auf den Umstand, dass die Vorbereitung einer sachgerechten Entscheidung des Gemeinderates durch die Veröffentlichung in keiner Weise gefährdet war, unterlagen diese Gutachten nicht der Amtsverschwiegenheit.

Darüber hinaus gilt die Amtsverschwiegenheit nur soweit, "als gesetzlich nicht anderes bestimmt ist".

Die Vorschriften über den freien Zugang zu Umweltinformationen – in OÖ umgesetzt durch das OÖ Umweltschutzgesetz – bestimmen anderes und drängen den Geltungsbereich der Amtsverschwiegenheit zurück.

Die vom Fraktionsführer der Grünen Riedau veröffentlichten Gutachten beziehen sich u.a. auf die ökologische Wertigkeit der von der Flächenwidmungsplanänderung betroffenen Flächen. Solche Gutachten werden in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes als Umweltinformationen qualifiziert, zu denen jedermann freien Zugang hat.

Eine Verletzung der Amtsverschwiegenheit durch die Veröffentlichung von frei zugänglichen Umweltinformationen ist ausgeschlossen.

Dr. Karl Staudinger, 6.4.2010

Dr. Karl Staudinger ist Verfassungsjurist und Politikberater mit dem Schwerpunkt Recht und Politik. Er ist u.a. Autor des Werkbuchs zur Oberösterreichischen Gemeindeordnung (planetVerlag Wien 2008) und von (Online)Handbüchern zu den Gemeindeordnungen Vorarlbergs, der Steiermark, Niederösterreichs, des Burgenlands und zu den Bezirksvertretungen Wiens.