

# Zulässigkeit der Veröffentlichung nicht-genehmigter Verhandlungsschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen

## Grundsätzliches zu den Verschwiegenheitspflichten von Mitgliedern des Gemeinderates

Verschwiegenheitspflichten für Mitglieder des Gemeinderates kommen als Amtsverschwiegenheit nach Artikel 20 Abs.3 Bundes-Verfassungsgesetz oder als Pflicht zur Geheimhaltung personenbezogener Daten in Frage. Die Amtsverschwiegenheit gebietet die Geheimhaltung von Tatsachen, die einem öffentlichen Organ ausschließlich aus seiner amtlichen Tätigkeit bekannt werden und deren Geheimhaltung

- im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und Sicherheit,
- im Interesse der umfassenden Landesverteidigung,
- im Interesse der auswärtigen Beziehungen,
- im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder
- im überwiegenden Interesse der Parteien

geboten ist.

Artikel 20 Abs. 3 B-VG enthält einen Gesetzesvorbehalt: Die in ihm geregelten Verschwiegenheitspflichten gelten nur, „soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“. Bundes- und Landesgesetze können also die Pflicht von Organen, amtliche Informationen geheimzuhalten, anders als in Artikel 20 Abs. 3 B-VG regeln, doch können diese Regelungen die Verschwiegenheitspflichten nur einengen, nicht ausweiten (Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, 10., 584). Umgekehrt formuliert: Die Freiheit von Gemeindeorganen, amtliche Informationen öffentlich zu verwerthen, darf durch solche gesetzlichen Regelungen nicht stärker eingeschränkt werden als in Artikel 20 Abs. 3 B-VG vorgegeben.

Verschwiegenheitspflichten sind regelmäßig ein Eingriff in das in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Recht der Meinungsäußerungsfreiheit, die das Recht auf Weitergabe von Informationen miteinschließt. Nach der Menschenrechtskonvention kann die Meinungsäußerungsfreiheit nur durch gesetzliche Regelungen und nur in Fällen eingeschränkt werden, in denen die Ausnahmebestimmungen des Artikels 10 Absatz 2 Menschenrechtskonvention zutreffen. Gesetzliche Einschränkungen und Strafdrohungen sind nach dieser Bestimmung nur dann zulässig, wenn sie in einer demokratischen Gesellschaft

- im Interesse der nationalen Sicherheit,
- der territorialen Unversehrtheit oder
- der öffentlichen Sicherheit,
- der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung,
- des Schutzes der Gesundheit und der Moral,
- des Schutzes des guten Ruf als oder
- der Rechte anderer unentbehrlich sind,

um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die nach der Konvention zulässige Einschränkung der Freiheit zur Verbreitung von Informationen und Meinungen dahingehend interpretiert, dass die Erlassung von Geheimhaltungspflichten nur insoweit zulässig sei, als diese „einem zwingenden sozialen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft“ entsprechen.

Seit der B-VG-Novelle 1987 stehen den Verschwiegenheitspflichten Auskunftspflichten gegenüber, die überall dort Platz greifen, wo keine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht besteht.

Die Frage nach der Zulässigkeit der Veröffentlichung von nicht genehmigten Protokollen öffentlicher Sitzungen des Gemeinderates mündet vor diesem Hintergrund in die Frage, ob einer derartigen Veröffentlichung eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht entgegensteht und, falls eine solche bestehen sollte, ob diese Verschwiegenheitspflichten mit den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Grundlagen in Übereinstimmung gebracht werden kann.

## **Amtsverschwiegenheit**

Wie Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer (Bundesverfassungsrecht, 10., 583) richtig feststellen, können nur geheime Tatsachen einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen, also Tatsachen, die nur einem geschlossenen oder schließbaren Personenkreis bekannt sind.

Im Hinblick auf nicht genehmigte Verhandlungsschriften öffentlicher Gemeinderatssitzungen ist darauf hinzuweisen, dass diese Gegenstand der Beratung öffentlicher Gemeinderatssitzungen sind. Die Frage, ob ihrer Veröffentlichung eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht entgegensteht, kann sich daher nur auf den Zeitraum bis zu jener – öffentlichen – Sitzung beziehen, in der die Verhandlungsschrift genehmigt wird, denn spätestens zum Zeitpunkt ihrer Genehmigung ist auch die nicht genehmigte Fassung der Verhandlungsschrift nicht mehr geheim: Die der öffentlichen Sitzung beiwohnenden ZuhörerInnen erhalten durch die Öffentlichkeit der Beratung und Beschlussfassung über die Genehmigung der bzw. über die Einwendungen gegen die nicht genehmigte Verhandlungsschrift vollumfänglich Kenntnis davon, in welchen Punkten die genehmigte von

der nicht genehmigten Verhandlungsschrift abweicht. Darüber hinaus ist nach § 54 Abs.5 OÖ GemO eine Änderung der Verhandlungsschrift aufgrund einer Einwendung unter Hinweis auf den der Einwendung stattgebenden Gemeinderatsbeschluss auf der zu ändernden Verhandlungsschrift zu vermerken, sodass jedem, deren in eine genehmigte Verhandlungsschrift Einsicht nimmt, ersichtlich wird, ob und in welchem Ausmaß die genehmigte von der nicht genehmigten Fassung der Verhandlungsschrift abweicht.

Als mögliche verfassungsrechtliche Grundlage für eine Geheimhaltungspflicht in Bezug auf die noch nicht genehmigte Verhandlungsschrift einer öffentlichen Gemeinderatssitzung kommt daher lediglich der Tatbestand der „Vorbereitung einer Entscheidung“ in Artikel 20 Abs. 3 B-VG in Betracht. Perthold-Stoitzner (Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane, S.153ff) verweist in diesem Zusammenhang auf die Erläuterungen zur B-VG Novelle 1987, denen zufolge eine Verschwiegenheitspflicht unter Berufung auf diesen Tatbestand *„dann und nur dann geboten sein“* wird, wenn ohne die Verschwiegenheit *„eine rechtmäßige bzw. zweckmäßige Entscheidung einer Behörde unmöglich oder wesentlich erschwert würde. Sinn dieser Regelung ist es, einen Entscheidungsvorgang durch vorzeitiges Bekanntwerden nicht zu unterlaufen. ...“* (Ausschussbericht 116 BlgNR XVI.GP,2). Zu Recht weist Perthold-Stoitzner darauf hin, dass auch dieser Tatbestand im Lichte des Artikels 10 Abs. 2 EMRK auszulegen ist, und das bedeutet nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass eine gesetzliche Verschwiegenheitspflichten nicht genehmigter Sitzungsprotokolle von öffentlichen Gemeinderatssitzungen nur dann verfassungsgesetzlich zulässig wäre, wenn eine solche Verschwiegenheitspflicht einem zwingenden sozialen Bedürfnis einer demokratischen Gesellschaft entsprechen würde.

Diese Frage wäre zu bejahen, wenn zu erwarten wäre, dass durch das öffentliche Bekanntwerden des Inhaltes einer noch nicht genehmigten Verhandlungsschrift so starker Druck auf die Mitglieder des Gemeinderates entstehen könnte, dass diese nicht mehr in der Lage wären, über die Genehmigung des Protokolls unvoreingenommen zu entscheiden.

Eine solche Situation ist unvorstellbar, vor allem deswegen, weil die noch nicht genehmigte Verhandlungsschrift – sofern sie rechtmäßig hergestellt worden ist – ausschließlich Tatsachen enthalten darf, die nicht geheim sind, über die längst berichtet werden darf und über die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Reinschrift in aller Regel auch bereits berichtet worden ist.

## **§ 54 Abs. 4 OÖ Gemeindeordnung**

§ 54 Abs. 4 OÖ GemO ordnet an, dass die unterschriebene Fassung der nicht genehmigten Verhandlungsschrift bis zur nächsten Sitzung des Gemeinderats während der Amtsstunden im Gemeindeamt sowie während der nächsten Sitzung zur Einsicht für die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Gemeinderats, die an der Sitzung teilgenommen haben, aufzulegen ist.

Aufgrund des Wortlautes dieser Bestimmung ist es denkmöglich, diese so auszulegen, dass eine Veröffentlichung der nicht genehmigten Verhandlungsschrift, ja sogar eine

Bekanntgabe ihres Inhaltes an Mitglieder des Gemeinderates, die an der betreffenden Sitzung nicht teilgenommen haben, unzulässig sei bzw., dass einer derartigen Veröffentlichung oder Bekanntgabe eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht entgegenstünde. Allerdings ist nicht nur diese Auslegung denkmöglich, sondern auch eine andere, nämlich dass die Verhandlungsschrift – ohne Ausschluss anderer Personen – *jedenfalls* jenen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern des Gemeinderates, die an der in der nicht genehmigten Verhandlungsschrift dokumentierten Sitzung teilgenommen haben, zur Einsicht bereitzuhalten ist.

Im Hinblick darauf, dass gesetzliche Regelungen — wo dies möglich ist — verfassungskonform auszulegen sind (Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, 10., 135f), ist unter Berücksichtigung der dargelegten verfassungsrechtlichen Grundlagen keine Verschwiegenheitspflichten im Hinblick auf die nicht genehmigte Verhandlungsschriften anzunehmen.

## **Zusammenfassung**

Die Oberösterreichische Gemeindeordnung enthält bei verfassungskonformer Auslegung kein Geheimhaltungsgebot im Hinblick auf die noch nicht genehmigten Verhandlungsschriften öffentlicher Sitzungen des Gemeinderates.

Die Interpretation der Auflagepflicht der nicht genehmigten Verhandlungsschrift nur für Mitglieder und Ersatzmitglieder des Gemeinderates, die an der Sitzung teilgenommen haben, als gesetzliches Geheimhaltungsgebot gegenüber allen anderen Personen, ist nicht verfassungskonform.

Die Geheimhaltung der nicht genehmigten Verhandlungsschrift einer öffentlichen Gemeinderatssitzung entspricht keinem zwingenden sozialen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Artikel 10 EMRK.

Bei der Veröffentlichung nicht genehmigter Verhandlungsschriften über öffentliche Gemeinderatssitzungen ist zu beachten:

- Auf die noch nicht erfolgte Genehmigung ist ausdrücklich hinzuweisen.
- Enthält die noch nicht genehmigte Verhandlungsschrift rechtswidriger Weise Inhalte, deren Geheimhaltung geboten ist, so sind diese von einer Veröffentlichung auszuschließen.

Pressbaum, 6.7.2010

Dr. Karl Staudinger  
politiktraining.at