

Prof. Marco Bombardelli

**Die Regelung des Verfahrens und des Rechts auf Zugang
zu den Verwaltungsunterlagen:
Das Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17**

Mai 2011

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	5
2. Der Ursprung und die Entwicklung des Landesgesetzes Nr. 17/93	6
3. Der Anwendungsbereich des Landesgesetzes Nr. 17/93	10
3.1. Die Verwaltungen, die das Landesgesetz Nr. 17/93 anwenden	10
3.2. Die vom Landesgesetz Nr. 17/93 geregelten Sachbereiche	11
3.2.1. Die Verwaltungsmaßnahme	12
3.2.2. Das Verwaltungsverfahren	13
3.2.3. Die Verwaltungsunterlagen	15
3.2.4. Die Aufsichtsbeschwerden	17
3.2.5. Die Verträge der öffentlichen Verwaltung	19
3.2.6. Die Kollegialorgane des Landes	24
4. Die vom Landesgesetz Nr. 17/93 aufgestellten Grundsätze	28
5. Die Pflicht zur Begründung der Maßnahmen	33
6. Die Sicherheit der Fristen bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit	36
7. Der Grundsatz der Verantwortung für das Verwaltungsverfahren	40
7.1. Der für das Verfahren Verantwortliche	41
7.2. Andere Formen der Beamtenhaftung	44
8. Die Beteiligung am Verwaltungsverfahren	51
8.1. Die verschiedenen Formen der Beteiligung	52
8.2. Die zur Beteiligung am Verfahren Berechtigten	53
8.3. Die Ansprüche auf Beteiligung	54
8.3.1. Die Mitteilung der Eröffnung des Verfahrens	55
8.3.2. Die Einsichtnahme in die Verfahrensunterlagen. Verweis	59
8.3.3. Die Vorlage von schriftlichen Stellungnahmen und Unterlagen	59
8.4. Die Vereinbarungsverfahren	60
9. Die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit	62
9.1. Die Entlastung im Bereich der Verwaltungsunterlagen	64

9.1.1. Vorlage eines gültigen Ausweises	64
9.1.2. Ersatzerklärungen (Selbstbescheinigungen)	66
9.1.2.1. Die Ersatzerklärungen laut DPR Nr. 445/2000	66
9.1.2.2. Regelung der Ersatzerklärungen laut Landesgesetz Nr. 17/93	72
9.1.2.3. Kontrollen und Haftung: Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen der staatlichen Regelung und dem Landesgesetz Nr. 17/93	76
9.1.3. Feststellung von Amts wegen	80
9.2. Die Vereinfachung der Verfahren bei Vertragsabschlüssen	83
9.3. Die Konferenz der Dienststellen	88
9.4. Die Regelung der Gutachten und Fachgutachten	89
9.5. Mittel zur Vereinfachung der Ermächtigungsverfahren	92
9.5.1 Meldung des Beginns einer Tätigkeit und zertifizierte Meldung des Tätigkeits- beginns	93
9.5.2 Die stillschweigende Zustimmung	96
10. Der Grundsatz der Publizität in der Verwaltungstätigkeit und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen	98
10.1. Die Verwirklichung des Rechts auf Zugang durch vollständige Veröffentlichung der Verwaltungsakte und der entsprechenden Unterlagen	99
10.2. Das Recht auf Zugang zu den von der Landesverwaltung erstellten Verwaltungs- akten und den von dieser aufbewahrten Unterlagen	101
10.2.1. Die Subjekte mit Zugangsberechtigung	101
10.2.2. Die Subjekte, bei denen die Zugangsberechtigung wahrgenommen werden kann	105
10.2.3. Der Gegenstand der Zugangsberechtigung	107
10.2.4. Die Beschränkung der Zugangsberechtigung	109
10.2.4.1. Das Verhältnis zwischen Zugangsberechtigung und Wahrung der Vertraulichkeit	110
10.2.5. Die Wahrnehmung des Zugangsrechts	113
10.2.6. Der Rechtsschutz bei der Zugangsberechtigung	117
Bibliografie	118

Einleitung

Das Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17, regelt die Verwaltungstätigkeit der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol – sowie der von ihr abhängigen Betriebe und Anstalten und enthält Normen im Bereich des Verwaltungsverfahrens und des Zugangs zu den Verwaltungsunterlagen.

Insbesondere schreibt das LG Nr. 17/93 einige bedeutende Grundsätze über den Ablauf der Verwaltungstätigkeit vor. Dabei werden einerseits bereits in der Verfassung enthaltene Grundsätze, wie jener der Unabhängigkeit und der guten Verwaltung genauer ausgeführt; andererseits werden aber auch neue Grundsätze, wie jener der Publizität und der Transparenz der Verwaltungstätigkeit, aufgestellt.

Um diese Grundsätze in die Tat umzusetzen, werden folgende bereits bestehende Rechtsinstitute durch das LG Nr. 17/93 genauer geregelt, beziehungsweise den neuen Anforderungen angepasst. Dazu gehören: die Zustellung von Verwaltungsakten, Ersatzerklärungen und andere Instrumente zur Vereinfachung der Verwaltungsunterlagen, die Verträge der öffentlichen Verwaltung, die Begründung von Maßnahmen, Aufsichtsbeschwerden, die fachliche, buchhalterische und verwaltungsmäßige Haftung, die Funktionsweise der Kollegialorgane des Landes. Andererseits werden mit dem LG Nr. 17/93 auch neue Rechtsinstitute eingeführt, so etwa die Fristen des Verwaltungsverfahrens, der Verfahrensverantwortliche, die Mitteilung über die Verfahrenseröffnung, die Konferenz der Dienststellen, die Instrumente zur Vereinfachung der Handhabung von Gutachten, Fachgutachten und Ermächtigungen sowie das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen.

Im Großen und Ganzen führt das LG Nr. 17/93 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 Strukturen in der Lage sind, voll und ganz seinen Bestimmungen Folge zu leisten und auf angemessene Art und Weise die verschiedenen Probleme, die sich aufgrund der Neuerungen bei

der Anwendung des LG Nr. 17/93 bisher ergeben haben und auch heute noch ergeben, zu lösen. Daher ist es wichtig, die volle Auswirkung der Bestimmungen dieses Gesetzes zu erfassen und dabei zu erkennen, welche Neuerungen sie gegenüber dem alten System eingeführt haben, welche Möglichkeiten einer besseren Gesamregelung 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. 17/93

Das Landesgesetz Nr. 17/93 wurde von der Provinz Bozen in Durchführung der Bestimmung von Art. 29 Absatz 5 des Staatsgesetzes vom 7. August 1990, Nr. 241, erlassen, d.h. um die eigene Rechtsordnung unter Beachtung des Autonomiestatutes und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen den im Staatsgesetz enthaltenen Grundsatzbestimmungen anzupassen. Das Gesetz Nr. 241/90 hat nämlich nicht nur das Verwaltungsverfahren sowie das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen für die staatlichen Verwaltungen geregelt, sondern ebenso Standards der Verfahrensregelung eingeführt, die auch von den Regionen und autonomen Provinzen gewährleistet werden müssen. Im Einzelnen sieht Art. 29 des Gesetzes Nr. 241/90 vor, dass die genannte Regelung auf jeden Fall unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundordnung und unter Gewährleistung des Rechtsschutzes des Bürgers gegenüber der Tätigkeit der Verwaltung erfolgen muss. Insbesondere werden als Leistungsstandards jene Bestimmungen des Gesetzes Nr. 241/90 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 Standards die Bestimmungen über die Höchstdauer der Verfahren und jene über die zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns, die stillschweigende Zustimmung und die Dienststellenkonferenz.

Das Grundmuster des LG Nr. 17/93 hat seinen Ursprung im Gesetz Nr. 241/90 sowie in der umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung, die in letzterem Gesetz einen ihrer Grundpfeiler hat. In diesem Sinne ist die Vorgeschichte der Entstehung des Gesetzes Nr. 241/90 von größter Bedeutung, auch um zu begreifen, wie es zur Verabschiedung des LG Nr. 17/93 gekommen ist. Folglich sind einige Überlegungen zu dieser 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 Normen "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. 241/90 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 Gesetze, 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 Gesetze zur Vereinfachung und die zwischen 2000 und 2001 verabschiedeten Einheitstexte, die Bereiche wie die Ordnung der Gebietskörperschaften (gesetzesvertretendes Dekret vom 18. August 2000, Nr. 267), die Verwaltungsunterlagen (DPR vom 28. Dezember 2000, Nr. 445) und das öffentliche Dienstverhältnis (gesetzesvertretendes Dekret vom 30. März 2001, Nr. 165, gesetzesvertretendes

Dekret vom 27. Oktober 2009, Nr. 150) regeln, sowie schließlich die seit 2002 verfassten Kodizes wie der Kodex für digitale Verwaltung (gesetzesvertretendes Dekret vom 7. März 2005, Nr. 82, geändert durch das gesetzesvertretende Dekret vom 30. Dezember 2010, Nr. 235), der Kodex für öffentliche Verträge (gesetzesvertretendes Dekret vom 12. April 2006, Nr. 163) und die Verwaltungsprozessordnung (gesetzesvertretendes Dekret vom 2. Juli 2010, Nr. 104). Mit der Zeit wurde das Gesetz Nr. 241/90 immer wieder geändert: Die wichtigsten Änderungen wurden mit den Gesetzen vom 11. Februar 2005, Nr. 15, vom 14. Mai 2005, Nr. 80, vom 18. Juni 2009, Nr. 69, und vom 30. Juli 2010, Nr. 122, mit dem das Gesetzesdekret vom 31. Mai 2010, Nr. 78, zum Gesetz umgewandelt wurde, eingeführt. Es handelt sich hier um wichtige Änderungen, die zwar die gesamte Materie zum Teil neu regeln, die wesentliche Rolle des Gesetzes Nr. 214/90 bei der Reform der öffentlichen Verwaltung Italiens jedoch nicht antasten.

Nachdem nun die Bedeutung des Gesetzes Nr. 241/90 hervorgehoben wurde, bleibt zu bemerken, dass durch die Anwendung eines solchen grundlegenden Gesetzes zur Regelung der Verwaltungstätigkeit unweigerlich indirekt auch viele Kompetenzen der betroffenen Verwaltungen berührt werden. Aus diesem Grund - vor allem nach der 2001 erfolgten Änderung des V. Titels der Verfassung, mit der auch die Kompetenzen der Regionen mit Normalstatut wesentlich erweitert wurden - mussten nun die im Gesetz Nr. 241/90 festgelegten Grundsätze auf die regionalen Verwaltungen und auf jene der Provinzen Bozen und Trient ausgedehnt werden, ohne deren Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie zu verletzen.

Artikel 29 des Gesetzes Nr. 241/90 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. 241/90 erlassenen Reform in ihre Rechtsordnung übernehmen.

Zur Umsetzung der mit dem Staatsgesetz zur Regelung der Verwaltungsverfahren eingeführten Reform wurde auf lokaler Ebene das Landesgesetz über die Regelung des Verwaltungsver-

fahrens und des Rechts auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen der Autonomen Provinz Bozen erlassen (Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17, 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, und vom 17. Jänner 2011, Nr. 1). Dieses Landesgesetz Nr. 17/93 zeichnet sich in erster Linie dadurch aus, dass die Grundsätze des Gesetzes Nr. 241/90 in die Rechtsordnung des Landes übernommen werden und so die Grundsätze der Reform der Verwaltungstätigkeit auch auf Landesebene zur Anwendung kommen; es enthält aber zusätzliche Bestimmungen, die über die reine Umsetzung der staatlichen Regelung hinausgehen, und führt bezüglich der Verfahrensregelung einige besondere Vorschriften ein, auf die wir in der Folge näher eingehen werden.

3. Der Anwendungsbereich des Landesgesetzes Nr. 17/93

3.1. Die Verwaltungen, die das Landesgesetz Nr. 17/93 anwenden

Die Bestimmungen des Landesgesetzes Nr. 17/93 kommen für sämtliche Organisationseinheiten der Landesverwaltung und, falls vom Gesetz oder der jeweiligen Satzung nicht anders vorgesehen, auch für die vom Land abhängigen Betriebe und Anstalten, sowie, beschränkt auf die Frage der Zugangsberechtigung und auf die Vereinfachung der Verwaltungsunterlagen, für die Konzessionäre öffentlicher Dienste des Landes zur Anwendung. Infolge von Artikel 59 Absatz 1 des Regionalgesetzes vom 22. Dezember 2004, Nr. 7, muss das LG Nr. 17/93 im Einzugsgebiet der Provinz Bozen außerdem „auf die örtlichen Körperschaften und auf die Rechtssubjekte, die örtliche öffentliche Dienstleistungen direkt oder in Konzession verwalten“, angewandt werden.

Die Regelung erstreckt sich daher auch auf Folgendes: • die Pädagogischen Institute für die italienische, deutsche und ladinische Sprachgruppe, • den Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung, • das Land- und Forstwirtschaftliche Versuchszentrum, • die Rundfunkanstalt Südtirol – Ras, • das Südtiroler Landesmuseum für Volkskunde, • die Teßmann-Landesbibliothek, • die Landesmuseen für Archäologie, Kunst, Naturwissenschaften, Berg-

bau und Jagd, • das Institut für sozialen Wohnbau, • den Sanitätsbetrieb, • die Institute für Musikerziehung in italienischer, deutscher und ladinischer Sprache, • den Sonderbetrieb für die Tourismusförderung, • das "Istitut ladin Micurà de Rù" in St. Ulrich. Außerdem betrifft die Regelung alle Gemeinden Südtirols und die Betreiber lokaler öffentlicher Dienste.

Die anderen öffentlichen Verwaltungen in Südtirol, d.h. die peripheren Organisationseinheiten der Staatsverwaltung und die Region Trentino/Alto Adige - Südtirol, wenden hingegen eigene Normen an. In Bezug auf das Verwaltungsverfahren und die Zugangsberechtigung befolgen die staatlichen Verwaltungen direkt die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 241/90, 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 Verwaltungen verwickelt sind. Obwohl das LG Nr. 17/93 alle Grundsätze des Gesetzes Nr. 241/90 übernommen hat, regelt es zusätzlich auch Rechtsinstitute, die im Staatsgesetz nicht berücksichtigt (z.B. Aufsichtsbeschwerden und Verträge) oder auf die nur verwiesen wird (z.B. Ersatzerklärungen); andererseits setzt es einige der letzten Änderungen nicht um, die am Gesetz Nr. 241/90 durch das Gesetz 15/2005 angebracht wurden (z.B. die im Abschnitt IV*bis* des Gesetzes Nr. 241/90 enthaltenen Bestimmungen über die Wirksamkeit und Gültigkeit der Verwaltungsmaßnahme - die Provinz Bozen hat in diesem Sachbereich keine Gesetzgebungskompetenz - oder die Bestimmungen laut Artikel 20 des Gesetzes Nr. 241/90 über die Ausdehnung der stillschweigenden Zustimmung auf alle Verfahren auf Antrag der Parteien - im LG Nr. 17/93 beschränkt sie sich auf Ermächtigungsmaßnahmen). Somit weicht also die Landesgesetzgebung in manchem Detail von der staatlichen Regelung ab, trotzdem bleibt sie den Grundsätzen des Gesetzes Nr. 241/90 treu. Bei jeder Überschneidung der Anwendung des Landes- und des Staatsgesetzes dienen diese Grundsätze deshalb als Auslegungskriterien.

3.2. Die vom Landesgesetz Nr. 17/93 geregelten Sachbereiche

Nachdem also geklärt ist, wer das Landesgesetz Nr. 17/93 anzuwenden hat, gilt es nun, auf den Gegenstand seiner Bestimmungen einzugehen. Diesbezüglich ist anzumerken, dass das

LG Nr. 17/93 mehrere unterschiedliche, wenn auch eng miteinander verbundene Sachbereiche zum Gegenstand hat. Insbesondere regelt das Gesetz Nr. 17/93 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 Verwaltungsbeschwerden, in Bezug auf die das LG Nr. 17/93 die Art der Durchführung angibt; die Verträge der Landesverwaltung, zu denen das Gesetz Bestimmungen für den Abschluss und für die Vereinfachung, auch computergestützt, enthält; die Verwaltungsorgane des Landes, für die das Gesetz die Einsetzung und die Funktionsweise regelt. Da der Sachbereich bezüglich dieses letzten Rechtsinstitutes Gegenstand einer eigenen Abhandlung ist, verbleiben die ersten fünf Gegenstände, deren Wesen und Merkmale in der Folge erläutert werden.

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. 241/90 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. 241/90 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 Gesetzgebungskompetenzen zur allgemeinen Regelung der Verwaltungsmaßnahme hat, hat es die mit der staatlichen Novelle 2005 eingeführten Änderungen auch nicht in das LG Nr. 17/93 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 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. 17/93, 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. 17/93 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. 17/93 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. 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 betrachtet werden müssen.

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 Verwal-

tungsverfahren 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. 17/93 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

Gegenstand des LG Nr. 17/93 sind weiters 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. 17/93 in Art. 24 Absatz 2 selbst die Definition dazu gibt: „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, beschränkt auf ihre vom staatlichen oder EU-Recht geregelte Tätigkeit von öffentlichem Interesse, befinden und Tätigkeiten von öffentlichem Interesse betreffen, unabhängig davon, ob ihre substantielle Regelung öffentlicher oder privater Natur ist“, wobei man gemäß Absatz 4 desselben Artikels unter Verwaltung die Organisationseinheiten des Landes, die vom Land abhängigen öffentlichen Betriebe, die Anstalten und die Konzessionäre der öffentlichen Dienste des Landes versteht.

Dieser Definition – sie entspricht jener laut Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 241/90, geändert durch das Gesetz Nr. 15/2005– können wir sechs Aussagen entnehmen:

Die erste betrifft die Tatsache, dass die 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 Verwaltungsunterlage nicht nur das klassische „Stück Papier“ bezeichnet wird, das von der öffentlichen Verwaltung ausgestellt wird, denn unter Verwaltungsunterlagen versteht man auch nicht in Papierform und sogar „immateriell“ vorliegende Dokumente, wie z.B. elektronische Dokumente. Dazu gehören jene Verwaltungsunterlagen, die mit DV-Geräten erstellt werden und juristisch relevante Handlungen, Tatsachen 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). Bedingung für ihre Benutzung durch die Verwaltung ist, dass sie 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 Art von Dokumenten, die völlig anderer Natur als jene in Papierform sind, bedingt auch eine radikale Umstellung, was die Erstellung, Weiterleitung und Aufbewahrung der Verwaltungsunterlagen betrifft. Dazu wurden bereits nähere gesetzliche Bestimmungen erlassen (DPR Nr. 445/2000, DPR vom 11. Februar 2005, Nr. 68, gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82/2005) und die öffentlichen Verwaltungen beginnen nun, diese Art von Verwaltungsunterlagen zu verwenden. Mit der Zeit werden sie die herkömmlichen ersetzen, da auch die bisher in Papierform bestehenden Archive nach und nach durch elektronische Archive ersetzt werden (Art. 42 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 82/2005).

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 Verwaltungsunterlage 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 dieser 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, war jedoch in der Rechtsprechung 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 die Bürger der Landesverwaltung vorlegen müssen. Diesbezüglich sieht das LG Nr. 17/93 eine wesentliche Vereinfachung vor, auf die in der Folge näher eingegangen wird. Weiters zählen dazu auch die in den verschiedenen Bereichen von der Landesverwaltung in ihren Beziehungen zu den Bürgern verwendeten Formulare und Vordrucke, für die Art. 11 des LG Nr. 1/98 eine einfache und klare Abfassung vorsieht und für die Zukunft eine Beschränkung der Zahl dieser Vordrucke vorschreibt.

3.2.4. Die Aufsichtsbeschwerden

Von den Themen des LG Nr. 17/93 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 befinden, 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. 17/93 geregelt. Über die Beschwerde hat in einziger Instanz die Landesregierung zu befinden (Absatz 1). Die Frist für die Einbringung der Beschwerde beträgt 30 Tage ab dem Tag der Zustellung des angefochtenen Aktes oder der Mitteilung des Aktes im Verwaltungswege oder ab dem Zeitpunkt, an dem der Betroffene volle Kenntnis des Aktes erlangt hat (Absatz 3). 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 2).

Die Beschwerde muss unmittelbar oder mittels eingeschriebenem Brief mit Rückschein bei dem in der Mitteilung angegebenen Organ oder bei dem Organ, das die Maßnahme erlassen hat, eingebracht werden. Beschwerden, die innerhalb der vorgeschriebenen Frist bei einem Organ, das zwar nicht zuständig ist, aber doch zum Land gehört, oder bei Betrieben oder Anstalten des Landes eingebracht werden, sind nicht als unzulässig zurückzuweisen, sondern von Amts wegen an das zuständige Organ weiterzuleiten (Absatz 6). Die Beschwerde muss entweder seitens des Beschwerdeführers oder seitens der zuständigen Organisationseinheit des Landes den anderen unmittelbar Betroffenen, die aufgrund des angefochtenen Aktes festgestellt werden können, mitgeteilt werden (Absatz 8). Die Betroffenen können innerhalb von zwanzig Tagen ab der Mitteilung der Beschwerde bei der zuständigen Abteilung Stellungnahmen einbringen und Unterlagen vorlegen (Absatz 9).

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).

Die Entscheidung, die stets zu begründen ist, kann die Beschwerde für unzulässig erklären, sie zurückweisen oder ihr stattgeben und den angefochtenen Akt aufheben oder abändern (Absätze 11 und 12). Die gefällte Entscheidung muss in der vom Gesetz vorgesehenen Form der Stelle, die den angefochtenen Akt ausgestellt hat, dem Beschwerdeführer sowie allen anderen Betroffenen, die über die Beschwerde unterrichtet wurden, mitgeteilt werden (Absatz 12). Falls die Frist von 90 Tagen ab Einbringung der Beschwerde ergebnislos verstrichen ist, gilt die Beschwerde als abgewiesen, und der Akt wird damit endgültig (Absatz 13). Die Verwaltung verliert jedoch nicht die Befugnis, auch nach Fristablauf anders zu entscheiden. Gegen die Ablehnung der Beschwerde kann Rekurs beim Verwaltungsgericht eingereicht werden.

3.2.5. Die Verträge der öffentlichen Verwaltung

Unter den vom LG Nr. 17/93 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 die Landesgesetze Nr. 1/2009 und 1/2011 geändert wurde. Diese Bestimmungen führen wesentliche Neuerungen gegenüber dem traditionellen Modell der Vertragstätigkeit der öffentlichen Verwaltung ein, die deren Abwicklung stark vereinfachen. Näheres dazu später im Abschnitt über die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit (Abschnitt 9.2.).

An dieser Stelle sei kurz an die allgemeinen Grundsätze erinnert, die für öffentliche Verträge gelten. Allerdings enthält das LG Nr. 17/93 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 hat die Rechtstätigkeit immer den Zweck die öffentlichen Interessen wahrzunehmen. 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. Gemäß Art. 6 Abs. 14 muss die Landesverwaltung in direkter Anwendung der einschlägigen EU-Richtlinien bei öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, deren geschätzter Betrag gleich hoch oder höher als der EU-Schwellenwert ist, die vorherige Veröffentlichung mindestens durch die Mitteilung der Ausschreibungsbekanntmachung an das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union und durch die Veröffentlichung auf der Webseite des Landes Südtirol gewährleisten.

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 auch vorkommen, dass die Auswahl des Vertragspartners über einen Ideenwettbewerb oder mit Verhandlungsverfahren, durch freihändige Vergabe, erfolgt. Ersteres trifft zu, wenn die Verwaltung kein Vertragsprojekt erstellt hat und auf die Mitarbeit fachlich geeigneter Privatpersonen angewiesen ist. Unter diesen wird ein Ideenwettbewerb ausgeschrieben. Eine eigens ernannte Kommission wählt den Sieger aus, mit dem die Verwaltung anschließend einen Vertrag abschließt. Diese Art von Auswahlverfahren ist heute überholt und wird immer mehr durch andere, auf flexible Vereinbarungen basierende Vergabeverfahren ersetzt, die auf Grund einschlägiger EU-Vorschriften mit dem Kodex für öffentliche Verträge (geset-

zesvertretendes Dekret Nr. 163/2006) eingeführt wurden. Die freihändige Vergabe versteht sich dagegen als Ausnahme von der Regel. Auf dieses Vergabeverfahren wird zurückgegriffen, wenn die anderen Verfahren nicht angewandt werden können oder ergebnislos verlaufen sind, oder unter besonderen Umständen mit Ausnahmecharakter. Die freihändige Vergabe ermöglicht es, den Vertragspartner im Rahmen der vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Bedingungen nur unter Anwendung des Privatrechts, d.h. unmittelbar, zu bestimmen, gegebenenfalls nachdem mehrere Firmen kontaktiert wurden. Das LG Nr. 17/93 sieht vor, dass die Landesverwaltung auf das Verhandlungsverfahren in ganz bestimmten Fällen zurückgreifen kann, die von den Bestimmungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Dienstleistungs- und Lieferaufträge, von anderen Sondergesetzen und von Art. 6 Absätze 15, 16, 17 und 20 des genannten LG Nr. 17/93 vorgesehen sind. Zur Durchführung des Verfahrens ist die Abwicklung einer formfreien Ausschreibung vorgesehen, zu der in der Regel mindestens fünf Teilnehmer eingeladen werden müssen, wenn es im Sinne der einschlägigen Rechtsvorschriften qualifizierte Subjekte in dieser Anzahl gibt. Liegt der geschätzte Betrag über 100.000 Euro, besteht auch beim Verhandlungsverfahren die Pflicht, eine eigene Bekanntmachung, die alle vorgesehenen Elemente enthalten muss, auf der Webseite des Landes Südtirol zu veröffentlichen.

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 besteht in der Abfassung eines Protokolls seitens der handelnden Verwaltung. Dieses Protokoll kann auch die Rechtswirkungen des Vertrages entfalten, wenn dies ausdrücklich im Gesetz, wie im LG Nr. 17/93, in der Ausschreibung, im Leistungsheft oder im Zuschlagsprotokoll vorgesehen ist. Anderenfalls findet die Phase des Zuschlages 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 Form einer privaten Urkunde; dies ist normalerweise für die mit freihändiger Vergabe durchgeführten Verfahren vorgesehen, wobei der Vertrag entweder in Form einer Privaturkunde zustande kommt, die vom Vertreter der Verwaltung und dem privaten Vertragspartner abgefasst wird, oder einfacher, beispielsweise durch Briefwechsel.

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 (siehe auch Abschnitt 9.2.), da mit dem Landesgesetz Nr. 1/98 und den darauf folgenden Änderungen Art. 6 des LG Nr. 17/93 geändert wurde und somit die Phase der Vertragsgenehmigung entfällt.

Für Verträge, bei denen es um geringfügige Beträge geht, wird das hier beschriebene Verfahren mit öffentlichem Charakter nicht angewandt. Der zuständige Beamte kann "in Regie" handeln und dabei auf einen eigenen Fonds zurückgreifen. Das LG Nr. 17/93 sieht vor, dass mit Durchführungsverordnung die Dienstleistungen, Lieferungen und Leistungen geregelt werden, „die sich aufgrund ihrer Natur in Regie durchführen lassen“ (Art. 6 Absatz 22).

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 Gemeinschaftsrechts mit dem Kodex für öffentliche Verträge (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 163/2006) geregelt, der in vielen Artikeln (60 ff.) auf die dynamischen Beschaffungssysteme eingeht, das heißt auf vollelektronische Verfahren für Beschaffungen und für den Abschluss öffentlicher Verträge, sowie auf andere *Online-Beschaffungsformen*, wie die elektronische Auktion. Auch auf Landesebene legt das LG Nr. 17/93 jetzt Bestimmungen für die telematischen Verfahren zum Erwerb von Lieferungen, Bauarbeiten und Dienstleistungen fest (Art.

6bis, 6ter und 6quater, eingefügt durch das Landesgesetz Nr. 4/2008 und dann mit dem Landesgesetz Nr. 1/2009 ersetzt). Zweck dieser Bestimmungen ist vor allem die Vereinfachung und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, aber auch die Verwirklichung der Grundsätze der Transparenz, des freien Wettbewerbs und der Öffnung der Märkte und schließlich des Grundsatzes der Eindämmung der öffentlichen Ausgaben, wie dies allgemein vom Gemeinschaftsrecht und von der staatlichen und der Landesgesetzgebung vorgesehen ist. Oberstes Ziel ist es, durch Datenverarbeitungsverfahren und andere telematische Mittel ein System zur Beschaffung von Gütern, Bauarbeiten und Dienstleistungen einzuführen, und zwar durch telematische Ausschreibungen und durch die Einführung eines landesweiten elektronischen Marktes.

3.2.6 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 auf die Bezugsverwaltung zurückgeführt 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. 17/93 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 („collegi perfetti“), die also nur bei Anwesenheit aller Mit-

glieder 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. 17/93 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 ein-

zeln 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 Kollegiums zugänglich gemacht werden. Gemäß Artikel 32 Absätze 8 und 9 des LG Nr. 17/93 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, sowie wenn für die Behandlung der Angelegenheit bestimmte Fristen eingehalten werden müssen.

Gemäß Artikel 32 Absatz 4 des LG Nr. 17/93 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 das Kollegialorgan einige konsolidierte Grundsätze beachten, die für die Kollegialorgane des Landes ebenfalls in Art. 32 des LG Nr. 17/93 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 juridi-

schen 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. 17/93 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 Stimmengleichheit, 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, verlan-

gen. Diese werden vom Sekretär mit Genehmigung des Vorsitzenden in der Sitzungsniederschrift angebracht.

4. Die vom Landesgesetz Nr. 17/93 aufgestellten Grundsätze

Nachdem nun der Anwendungsbereich des LG Nr. 17/93 umrissen wurde, können wir uns, ausgehend von den darin aufgestellten Grundsätzen, konkret mit dessen Inhalt befassen.

Art. 1 Absatz 1 des LG Nr. 17/93 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.

Dieselbe Norm sieht zudem vor, dass sich die Verwaltungstätigkeit an die Kriterien 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 2, 3 und 4 stellen den Grundsatz der Vereinfachung der Verfahren auf, der später in den Artikeln 5, 6, *6bis*, *9bis* sowie in den im Abschnitt IV enthaltenen Artikeln (18-23) bestärkt wird. Artikel *1bis* enthält genauere Hinweise zum Thema Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit und legt gezielte Maßnahmen zur Eindämmung der öffentlichen Ausgaben fest.

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 *2bis* - er wurde durch das Landesgesetz Nr. 19/2001 eingefügt und durch das Landesgesetz Nr. 15/2010 geändert - unterstrichen und spezifiziert: er zeigt die Folgen einer unrechtmäßigen Inanspruchnahme von finanziellen Vergünstigungen auf.

Die Artikel 3 und 4 des LG Nr. 17/93 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. 17/93 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*.

Die eben wiedergegebene Auflistung zeigt klar auf, wie das LG Nr. 17/93 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. 241/90 nicht als allgemeine Grundsätze anerkannt waren (Sicherheit der Fristen, Verantwortung für das Verfahren, Beteiligung, Vereinfachung, Publizität).

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. 17/93 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 Vorgehenswei-

se – 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. 17/93 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 den Beitrag 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. 30 des LG Nr. 17/93 für die Mitglieder der Kollegialorgane des Landes und der Organe der Landesbetriebe und Landesanstalten ausdrücklich die Pflicht vorsieht, sich von Beschlussfassungen zu enthalten, bei denen auf irgendeine Weise ein persönliches Interesse vorliegt oder das Interesse von Verwandten oder Verschwägerten bis zum vierten Grad, von Personen, deren Vormund, Kurator, Bevollmächtigter, Agent oder Arbeitgeber sie sind, oder 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. 17/93, der der Beteiligung am Verwaltungsverfahren gewidmet ist, Hilfsmittel für die Verwirklichung des Grundsatzes der Unparteilichkeit bietet, insbesondere durch Rechtsinstitute wie die Mitteilung der Eröffnung 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. 17/93, wie schon zuvor das Gesetz Nr. 241/90, 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* 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 insofern den Möglichkeiten zu, die in den Bestimmungen der Absätze 2 und 4 des Art. 1 des LG Nr. 17/93 vorgesehen sind, die an anderer Stelle noch eingehend behandelt werden. Aufgrund dieser Bestimmungen werden geeignete Methoden eingeführt, damit die Arbeitsweise der Verwaltung verstärkt auf die Verwirklichung von allgemeinen Interessen und nicht bloß auf die formelle Einhaltung der Verfahren 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 aufgefordert, nicht nur mit den für ihre Arbeit verfügbaren Finanzmitteln sparsam umzugehen; diese Regel gilt auch für den Umgang mit den verfahrenstechnischen Mitteln, mit den organisatorischen Ressourcen, mit der beruflichen Kompetenz des Personals, mit der Arbeitszeit und der Verteilung der Arbeitsaufgaben sowie mit den Beiträgen, die die Bürger und Vereine durch ihre Mitwirkung an der Verwaltungsarbeit bei der Verfolgung der allgemeinen Interessen leisten können.

Unter *Wirtschaftlichkeit* kann hingegen die Fähigkeit verstanden werden, die für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen Ressourcen mit möglichst geringem Kostenaufwand zu nutzen und gleichzeitig die eigene Tätigkeit so zu organisieren, dass dadurch das vorgesehene Budget nicht überschritten wird. Zur Verwirklichung dieses Grundsatzes ist die Aussage von Art. 1-bis des LG Nr. 17/93, eingefügt durch das Landesgesetz Nr. 13/2003, relevant: „Um die Beteiligung des Landes an der Realisierung der Zielsetzungen der Eindämmung der öffentlichen

Ausgaben zu gewährleisten, erteilt die Landesregierung den Einrichtungen des Landes und den ihm unterstellten Körperschaften sowie jenen, deren Ordnung seiner oder der ihm delegierten Gesetzgebungsbefugnis unterliegt, Anweisungen zur Ausgabenverminderung, auch struktureller Art. Besonderes Augenmerk gilt dabei den laufenden Betriebsausgaben, den Ausgaben für externe Untersuchungs-, Beratungs- und Forschungsaufträge sowie den Ausgaben für den Ankauf und die Verwaltung von Fahrzeugen sowie für Außendienste“ (Absatz 1). Die Beachtung und Einhaltung der so auferlegten Kriterien zur Eindämmung und Rationalisierung der Ausgaben wird von einer eigenen, von der Landesregierung ernannten Kommission überwacht, deren Vorsitz der Generaldirektor des Landes innehat und die von einer Facharbeitsgruppe unterstützt wird (Art. 1bis Absatz 1bis, eingefügt durch das LG Nr. 1/2009).

Die Forderung nach *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. 17/93 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. 17/93 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 26. Oktober 2009, Nr. 48, „Verordnung über vorübergehende Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Arbeiten von Landesinteresse“. Für die Anwendung des Kriteriums der Zügigkeit sind die in Art 1, Abs. 2 und 4 des LG Nr. 17/93 enthaltenen Vorgaben ebenso wie jene, die nun in Art. 5 und Art. 6*bis* eingefügt wurden, von ausschlaggebender Bedeutung.

5. Die Pflicht zur Begründung der Maßnahmen

Wie bereits ausgeführt, werden mit dem Landesgesetz Nr. 17/93 nicht nur bereits bekannte Grundsätze der Verwaltungstätigkeit bekräftigt und präzisiert, sondern - und hier werden die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 241/90 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. 241/90 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. 17/93 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 regelkonform 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. 17/93 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. 17/93 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. 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 erfahren, 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. 17/93 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 zugetragen haben, „teilhaben“ zu lassen.

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. 241/90 - 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; regionales 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.

Hinsichtlich der Begründung der Verwaltungsmaßnahme ist Art. 11*bis* des LG Nr. 17/93, eingefügt durch das LG Nr. 4/2008, zu erwähnen, mit dem Art. 10-bis des Gesetzes Nr. 241/90, beschränkt auf die Gemeinden und die Bezirksgemeinschaften übernommen wird. Darin wird die Abwicklung von Verfahren auf Antrag einer Partei so geregelt, dass dem Antragsteller, wenn sich ein negativer Bescheid für ihn abzeichnet, durch den Verfahrensverantwortlichen oder jedenfalls durch die zuständige Behörde rechtzeitig, noch bevor die negative Maßnahme endgültig getroffen wird, die Gründe für die Ablehnung des Antrages mitgeteilt werden. Der

Antragsteller hat 30 Tage Zeit, schriftlich Einwände vorzubringen und diese eventuell mit Unterlagen zu bekräftigen. Während dieser Zeit wird die Verfahrensfrist unterbrochen. Die Verwaltung ist verpflichtet, die Einwände und Unterlagen zu berücksichtigen, indem sie sie annimmt oder bei der Begründung der abschließenden Maßnahme die Gründe für deren Ablehnung angibt. Diese Regelung kann sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung von Vorteil sein: in manchen Fällen können damit mögliche strittige Punkte noch im Laufe des Verfahrens geklärt werden, wodurch der Weg zum Verwaltungsgericht erspart bleibt. Diese Bestimmung ist folglich zweifellos zweckmäßig und die betroffenen Verwaltungen sind sicher daran interessiert, sie gewohnheitsmäßig anzuwenden.

6. Die Sicherheit der Fristen bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit

Ein weiterer vom Landesgesetz Nr. 17/93 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 Rechtsmäßigkeit- 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 mit einem Beschluss festgelegt werden, der im Amtsblatt der Region zu veröffentlichen ist.

Art. 4 regelt dagegen für alle Verwaltungsverfahren, die in die Zuständigkeit der Landesverwaltung fallen, die Art und Weise, mit welcher die Frist bestimmt wird, innerhalb deren diese, soweit die Pflicht zum Erlass einer Maßnahme besteht, mittels Erlass einer ausdrücklichen Maßnahme oder auf gleichwertige Art und Weise abgeschlossen werden müssen (Verfahrensvereinbarung, stillschweigende Zustimmung). 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 durchge-

führt 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.

In Hinsicht auf die Bestimmung der Verfahrensfristen ist im LG Nr. 17/93 genau festgelegt, dass, sollte die Frist für die Abwicklung eines Verfahrens in keiner Rechtsvorschrift festgelegt sein, automatisch eine Frist von dreißig Tagen ab dem Tag, an dem die Verwaltung in Verzug gesetzt worden ist, gilt, wobei die Inverzugsetzung durch eine Aufforderung erfolgt, die dem für die Behandlung der Angelegenheit zuständigen Amt zugestellt oder mittels eingeschriebenen Briefes mit Rückschein zugesandt wird (Art. 4 Abs. 4).

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. 3 des LG Nr. 17/93 vorgesehen, zwischen der Initiative von Amts wegen und jener auf Antrag zu unterscheiden. Im ersten Fall beginnt das Verfahren mit der Vornahme des ersten wichtigen Aktes seitens des zuständigen Amtes, auch wenn es sich um einen internen Akt handelt. Im zweiten Fall fällt der Beginn des Verfahrens mit dem Eingang des Antrages bei dem für die Angelegenheit zuständigen Amt zusammen. Diesem zweiten Fall ist ein dritter gleichzusetzen, der sich dann ergibt, wenn die Verfahrensinitiative einer anderen Verwaltung zusteht. Auch in diesem Fall stimmt der Be-

ginn des Verfahrens mit dem Zeitpunkt des Eingangs des Antrages oder des Vorschlages beim zuständigen Amt überein.

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. 17/93 erfolgen muss, der durch Art. 4 des Landesgesetzes 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 Nichteinhaltung der Frist kann zwei 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.

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 die Untätigkeit der Verwaltung seit jeher - auch die Regelung des LG Nr. 17/93 sieht dies vor - den Anlass dafür, dass die sogenannte stillschweigende Ablehnung (oder stillschweigende Untätigkeit) zustande kommt, gegen die Rekurs beim Verwaltungsgericht eingelegt werden kann. Diesbezüglich ist ein Teil der Rechtslehre und der Rechtsprechung der Ansicht, dass das Zustandekommen der stillschweigenden Ablehnung automatisch nach Ablauf der Frist erfolgt, während ein anderer Teil es für notwendig hält, dass zuvor eine Aufforderung an die Verwaltung gerichtet wird. Wenn die Frist durch eine Rechtsvorschrift

festgelegt ist, ist sicher die erste Lösung vorzuziehen, da es anderenfalls 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. Wird die Frist hingegen im Sinne von Art. 4 Abs. 4 des LG Nr. 17/93 bestimmt, so braucht es eine Aufforderung, damit die dreißig Tage Frist vom Tag ihrer Mitteilung an das betroffene Amt gerechnet werden können: bei Stillschweigen des Amtes nach Ablauf dieser Frist dürfte hingegen keine weitere Aufforderung notwendig sein und der Rekurs könnte eingereicht werden.

Zu diesem Punkt ist hinzuzufügen, dass die neue Fassung von Art. 20 des Gesetzes Nr. 241/90 für Verfahren auf Antrag einer Partei eine bedeutende Neuheit eingeführt hat: wird die Verwaltung nicht wie vom Gesetz vorgesehen tätig, so gilt das Stillschweigen nicht mehr als Ablehnung 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. Diese staatliche Neuerung wurde vom Land aber nicht vollständig in das LG Nr. 17/93 übernommen: in der Landesgesetzgebung ist die stillschweigende Zustimmung immer noch auf eine begrenzte Anzahl von Verfahren zur Erteilung einer wie auch immer benannten amtlichen Zustimmung beschränkt (Art. 22). Sollten die staatlichen Bestimmungen aber ganz übernommen werden, so wird die Einhaltung der Fristen durch die vorgehende Verwaltung noch zwingender sein.

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. Der Ablauf der Verfahrensfrist, gleich ob diese mit Gesetz oder Verordnung oder in Folge der

Aufforderung laut Art. 4 Absatz 4 des LG Nr. 17/93 bestimmt worden ist, bewirkt einen Verzug bei der Vornahme der Amtshandlungen 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, wenigstens in Zukunft, 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 geleistet hat. 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 durch Art. 2-bis des Gesetzes Nr. 241/90, eingefügt durch das Gesetz Nr. 69/2009, gesetzlich verankert worden. Dieser Artikel wurde nicht in das LG Nr. 17/93 übernommen, weil das Land im Bereich Schadenersatz keine Gesetzgebungskompetenz 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 rechtswidrigen Schäden verpflichtet, die infolge von vorsätzlicher oder fahrlässiger Nichteinhaltung der Frist für den Abschluss des Verfahrens zugefügt wurden. Auch aus diesem Grund wird die Einhaltung der Verfahrensfrist für die öffentlichen Verwaltungen immer wichtiger.

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, geändert durch das LG Nr. 1/2011, gliedert sich der Verwaltungsapparat des Landes in die Gene-

raldirektion, die Ressorts, die Abteilungen und die Ämter. Die zahlreichen Zuständigkeiten des Landes sind unter den Ressorts aufgeteilt. Innerhalb derselben sind die verschiedenen Aufgaben unter den Abteilungen aufgeteilt. In den Abteilungen ist die Aufgabe, die konkreten Angelegenheiten zu behandeln, den einzelnen Ämtern oder Bereichen zugeteilt. 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. Einem Bereich steht jeweils ein Bereichskoordinator vor, der gemäß Landesgesetzgebung dem Amtsdirektor, soweit vereinbar, gleichgestellt ist (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 Verfahren 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. Gleichermäßen 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. 17/93 die vom Gesetz Nr. 241/90 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.

Das LG Nr. 17/93 sieht insbesondere vor, dass die *Verantwortung für das Verfahren* in erster Linie einem *Landesamt* 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). Ist somit das für das Verfahren verantwortliche Amt bestimmt, sieht das Gesetz vor, dass der *verantwortliche Beamte* entweder der Amtsdirektor oder ein anderer von diesem entsprechend beauftragter Bediensteter des Amtes (Art. 11 Absätze 3 und 4) ist.

Die Angabe des mit der Angelegenheit befassten Amtes und des verantwortlichen Beamten sowie die diesbezüglichen Änderungen müssen vom Amtsdirektor all jenen mitgeteilt werden, die ein Interesse an der Beteiligung am Verwaltungsverfahren haben (Art. 11 Absätze 5 und 6 sowie Art. 14 Absatz 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 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 Aufgaben, 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. 17/93 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 zählen dagegen die Aufgaben, die in die Vorbereitungsphase fallenden Handlungen vorzunehmen, insbesondere was die Beschaffung der Verwaltungsunterlagen betrifft, und für die von den Gesetzen, Verordnungen oder Dienstanweisungen übergeordneter Organe vorgesehenen Mitteilungen, Veröffentlichungen und Zustellungen Sorge zu tragen. 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 Anziehens 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 Normen 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. 241/90 eingeführt und vom LG Nr. 17/93 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 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 durch das Dekret des Landeshaupt-

mannes vom 28. Dezember 1999, Nr. 70, abgeändert und ergänzt und dann durch Artikel 1 des Dekrets des Landeshauptmannes vom 13. Juni 2005, Nr. 26, geändert durch das Dekret des Landeshauptmanns vom 9. März 2007, Nr. 20, 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. 21/94 insbesondere die Abteilungsdirektoren oder die Amtsdirektoren mit selbständigen Datenarchiven oder die vom Rechtsinhaber namhaft gemachten Personen, d.h. die befristet ernannten Leiter von Schulen beziehungsweise von Hilfskörperschaften), 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. 21/94, ersetzt durch das Dekret des Landeshauptmanns Nr. 26/2005 und geändert durch das Dekret des Landeshauptmanns Nr. 20/2007, vorgesehen 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, sieht ausdrücklich vor, dass "das Land Südtirol sowie die öffentlichen Körperschaften, die von ihm abhängen oder deren Ordnung in die Befugnisse des Landes fällt," für die Verwalter und das Personal den Schadenersatz für Schäden an Dritten (Regressklagen ausgenommen) direkt übernehmen.

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. 500/99), 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 Neuerungen, die mit dem gesetzesvertretenden Dekret

vom 3. Februar 1993, Nr. 29, ersetzt durch das gesetzesvertretende Dekret vom 30. März 2001, Nr. 165, auf Staatsebene und mit dem Landesgesetz vom 10. August 1995, Nr. 16, in geltender Fassung (Art. 17) auf Landesebene 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. 17/93 nimmt im Gegensatz zum Gesetz Nr. 241/90 und zu Regionalgesetzen über das Verwaltungsverfahren in Art. 13 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 Behandlung vorgelegte Beschlussantrag vom Amtsdirektor, der für die abschließende Ausarbeitung des Aktes verantwortlich ist, und, sofern eine Ausgabenzweckbindung vorgesehen ist, vom Direktor des Amtes für Buchhaltung 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 Sichtver-

merks auf den entscheidenden Organen lastet (Absatz 5). Der für die Schlussphase der Verwaltungsmaßnahme zuständige Direktor ist zudem in verwaltungsmäßiger und buchhalterischer Hinsicht für die Durchführung verantwortlich (Absatz 7).

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. 17/93 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. 241/90 auf staatlicher Ebene sowie des LG Nr. 17/93 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

einzigster 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. 17/93 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. 17/93 zusammengefassten Normen (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 durch die direkte Anwendung des demokratischen Grundsatzes aktiv vor dem Erlass der sie betreffenden Bescheide einzubeziehen.

Der Wortlaut des LG Nr. 17/93 hat anscheinend, wie zuvor auch jener des Gesetzes Nr. 241/90, 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. Die Rechtsprechung zum Gesetz Nr. 241/90 betont hingegen die Bedeutung der Zusammenarbeit. Schließlich ist zu bemerken, dass der Geist des Gesetzes Nr. 241/90, der auch im LG Nr. 17/93 Niederschlag findet, der aktiven Teilnahme des Bürgers an der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit einen besonderen Stellenwert einräumt. Dies kann man auch den parlamentarischen Materialien und den Entwürfen der Nigro-Unterkommission entnehmen, die nicht umsonst der Aufwertung der Stellung des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung unter

dem Gesichtspunkt der Gleichstellung und Demokratie gewidmet sind. Man kann also behaupten, dass alle drei hier 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. 17/93 angewandt wird.

Nachdem dies geklärt ist, muss nun auf die beiden wichtigsten Fragen bei der Anwendung dieses Teils des LG Nr. 17/93 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. 17/93 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 die Adressaten, für die die abschließende Maßnahme bestimmt ist, und die Subjekte, die laut Art. 14, Abs.1 des LG Nr. 17/93 (abgeändert durch Art. 5 des Landesgesetzes Nr. 4/2001) verpflichtet sind, die Einleitung des Verfahrens mitzuteilen, bzw. die Subjekte, die sich kraft Gesetzes einschalten müssen, sowie die bestimmten oder leicht bestimmbar Personen, 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 am Verfahren zu beteiligen, sofern 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 drei 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. 17/93), 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 schließlich das Recht, *schriftliche Stellungnahmen und Unterlagen vorzulegen*, die die Verwaltung berücksichtigen muss, wenn sie mit dem Verfahren zusammenhängen (Art. 15 Abs. 2 Buchst. b).

8.3.1. Die Mitteilung der Eröffnung des Verfahrens

Hinsichtlich der Mitteilung über die Eröffnung des Verwaltungsverfahrens muss in erster Linie festgestellt werden, dass infolge der mit Art. 5 des Landesgesetzes Nr. 4/2001 eingeführten Abänderung des Art. 14, Abs. 1 des Landesgesetzes Nr. 17/93 diese Mitteilung nur für Subjekte, die kraft Gesetzes in das Verfahren eingreifen müssen, und für die bestimmten oder leicht bestimmbar Subjekte vorgeschrieben ist, denen aus der abschließenden Maßnahme ein Nachteil erwachsen kann. Nicht mehr erwähnt werden hingegen die Subjekte, denen gegenüber die abschließende Maßnahme eine direkte Wirkung hat, bzw. die direkten Adressaten des Verwaltungsakts, bei denen – sofern sie zu den notwendig Beteiligten gehören – davon ausgegangen wird, dass sie vom Bestehen des Verfahrens bereits Kenntnis haben, weshalb eine Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens überflüssig ist. Diese Bestimmung ist mit Vorsicht anzuwenden; denn einerseits darf man nur bei auf Parteinitiative eingeleiteten Verfahren annehmen, dass die Verfahrenseröffnung bekannt ist. Andererseits enthält die Mitteilung über die Eröffnung des Verfahrens - wie an anderer Stelle noch näher erläutert wird - auch andere Daten als nur den Hinweis auf die Eröffnung des Verfahrens. Es ist daher wichtig, dass die öffentliche Verwaltung auch den direkten Adressaten des Verwaltungsakts gewährleistet, von den Daten Kenntnis zu erlangen, die in der Mitteilung über die Verfahrenseinleitung enthalten sein müssen, und zwar auch in den Fällen, in denen diese Mitteilung nicht vorgeschrieben ist (z.B. durch Einfügen dieser Daten in die für die Abgabe der Anträge erforderlichen Vordrucke).

Inhaltlich muss die Mitteilung über die Verfahrenseröffnung zwingend *vier Angaben* enthalten: die für das Verfahren zuständige Landesabteilung, den Gegenstand des eingeleiteten Verfahrens, das Amt oder die Organisationseinheit und den Beamten, die für das Verfahren verantwortlich sind, und schließlich das Amt oder die Organisationseinheit, wo man in die Akten Einsicht nehmen kann (Art. 14 Absatz 3). 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 bestimmbar 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 Eröffnung des Verfahrens ist nicht vorbestimmt. Während das LG Nr. 17/93 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. Daher kann die Mitteilung offenbar auch anders als durch Zustellung mittels Einschreiben mit Rückschein, also etwa durch mündliche oder telefonische Mitteilungen oder über Fax oder E-Mail, erfolgen, was heute, auch dank neuer Mittel wie der zertifizierten elektronischen Post, immer einfacher wird. Im Hinblick auf die Übermittlung der Mitteilung über die Verfahrenseröffnung sind vor allem die in Art. 5 Abs. 10 des Landesgesetzes Nr. 17/93 (eingefügt durch Art. 3 des Landesgesetzes Nr. 4/2001) vorgesehenen Möglichkeiten zu erwähnen; aufgrund dieses Artikels können Dokumente von der Verwaltung und an die Verwaltung immer per Fax oder mittels Datenübertragung übermittelt werden, wenn der Absender klar ersichtlich ist und wenn die Schriftform für diese Dokumente gültig ist. In diesen Fällen bedarf es keiner Nachreichung der jeweiligen Originale per Post.

Mit dem LG Nr. 17/93 ist die Pflicht, die Eröffnung 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. 17/93 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. 17/93 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. 241/90 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 Sach-

verhaltsermittlung oder jene, in denen Dringlichkeits- oder Sicherungsmaßnahmen angewandt werden.

Weitere Ausnahmefälle zum Gesetz Nr. 241/90 bilden die Urteile der Verwaltungsgerichte; 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), Verfahren, deren Eröffnung auf Parteieninitiative erfolgt (siehe z.B. Verwaltungsgericht Kalabrien, Abt. Catanzaro, 10. Januar 1995, Nr. 3) oder jene, in denen das Subjekt, das Anrecht auf die Mitteilung hatte, ohnehin Kenntnis von der Eröffnung 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. 241/90 eingefügt hat; Absatz 2 dieses neu eingeführten Artikels sieht vor, dass das Verwaltungsverfahren nicht wegen fehlender Mitteilung der Eröffnung 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. 17/93 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 Parteiinitiative 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 Eröffnung 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 2 des Gesetzes Nr. 241/90 eingeführten Einschränkungen zu beachten sind.

Man muss zwischen der Mitteilung über die Verfahrenseröffnung und der Mitteilung und Zustellung der abschließenden Maßnahme unterscheiden, die durch Art. 8 des LG Nr. 17/93 geregelt werden und die normalerweise nur für die Subjekte vorgeschrieben sind, für die der Verwaltungsakt eine direkte Wirkung hat. Die Zustellung, die - wie bereits erwähnt – für die vollständige Wirksamkeit von empfangsbedürftigen Akten erforderlich ist, muss normalerweise mit der Post gemäß den Bestimmungen für die Zustellung von Gerichtsakten erfolgen, wobei das jeweils zuständige Amt der Landesverwaltung an die Stelle des Gerichtsvollziehers (Art. 8, Abs. 1) tritt. Wenn es sich hingegen nicht um einen empfangsbedürftigen Akt handelt und eine einfache Mitteilung ausreicht, kann diese Mitteilung "durch unmittelbare Aushändigung oder Übermittlung per Post zur Kenntnis gebracht werden, oder wenn der Empfänger nicht ausdrücklich auf Überlassung des Originals besteht, auch per Fax oder Datenübertragung, wenn der Absender klar ablesbar ist". (Art. 8, Abs. 2). Im Allgemeinen ist jedoch zu beachten, dass auf Grund von Art. 5 Absatz 10 des LG Nr. 17/93, mit dem die staatlichen Bestimmungen über elektronische Dokumente übernommen werden, auch im ersten Fall die Regel gelten muss, dass, sofern die technischen Voraussetzungen gegeben sind, die durch Fernübertragung übermittelten Dokumente, deren Herkunft zurückverfolgt werden kann, den schriftlichen Dokumenten auf Papier gleichgestellt werden, weshalb nach ihrer Übermittlung nicht das Originaldokument mit der Post nachgeschickt werden muss.

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. 17/93 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. 17/93 dem Muster des Gesetzes Nr. 241/90. 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. Um die Formalitäten zu reduzieren, die zur Erfüllung dieses Anspruchs auf Beteiligung am Verfahren erforderlich sind, erweist sich der Hinweis auf den bereits erwähnten Art. 5 Abs. 10 des LG Nr. 17/93 als nützlich; laut diesem Artikel besteht nämlich die Möglichkeit, der Verwaltung schriftliche Stellungnahmen und Unterlagen, durch die der Wille zur Beteiligung am Verfahren ausgedrückt wird, statt in Papierform auch per Fax oder über Datenübertragung zu übermitteln, wobei vorausgesetzt wird, dass der Absender klar erkenntlich ist.

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.

8.4. Die Vereinbarungsverfahren

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. 17/93 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. 17/93 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. 241/90 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 Vereinbarungen ist bei sonstiger Nichtigkeit die Schriftform vorgesehen (Art. 16 Absatz 2). Beim Abschluss der Vereinbarungen werden, wenn nicht anders bestimmt, im Rahmen der Kompatibilität die Grundsätze des Zivilgesetzbuches hinsichtlich des Schuldrechtes und der Verträge angewandt (Art. 16 Absatz 3). 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). Die ausschließliche Gerichtsbarkeit über die Verfahrensvereinbarungen verbleibt beim Verwaltungsgericht (Art. 16 Absatz 5). Dies stellt jedoch keine Beschränkung 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 komplex ist und zu langsam arbeitet, kommt einerseits dem Steuerzahler zu teuer, und auf der anderen Seite wird es umständlich, 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. 17/93 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 Art. 1 des Landesgesetzes Nr. 4/2001 ergänzt wird, 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 arbeitstechnische 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.

Ausgedehnt wird die Reichweite dieser allgemeinen Vorgaben durch Artikel 1 des LG Nr. 17/93, welcher unter Absatz 4 eine unmittelbare *Neudefinierung der Verfahrensabfolge* ermöglicht: Die einzelnen Verfahren sollen so aufeinander abgestimmt werden, dass Effizienz und Produktivität wiederhergestellt und die Dienstleistungen der Landesverwaltung neu organisiert und verbessert werden können. Zu diesem Zweck sieht das LG Nr. 17/93 insbesondere - wenngleich auch nur versuchsweise - die Möglichkeit vor, ein besonders flexibles Instrument zu nutzen, und zwar dass mit Dekret des Generaldirektors des Landes die geltenden Verfahren zumindest zeitweise abgeändert werden können. Bis heute hat das Landeshauptmann mit Dekret Nr. 14/2004, Nr. 50/2008 und Nr. 48/2009 bereits einige Verordnungen zur Vereinfachung erlassen (siehe Abschnitt 4).

Die eben genannten Bestimmungen belegen also den vom LG Nr. 17/93 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. 17/93 - 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 Unterlagen für die Ermittlungsphase im Verwaltungsverfahren 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 im Bereich der 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. 17/93 geregelt, welcher durch Artikel 9 des Landesgesetzes Nr. 1/98, durch Art. 3 des Landesgesetzes Nr. 4/2001, durch Art. 47 des Landesgesetzes 19/2001 und durch Art. 15 des Landesgesetzes Nr. 12/2003 abgeändert 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 und 6) oder aber durch eine Aufforderung an die betreffende Verwaltungsabteilung, diese Bescheinigungen direkt einzuholen, nachkommen kann (Abs. 3, 4 und 5).

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. 17/93 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

meldeamtlichen 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, geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 235/2010, überwunden werden können. Auf dem elektronischen Personalausweis können nämlich neben den derzeit im Ausweis in Papierform angeführten Angaben auch "alle anderen Daten angegeben werden, die die Verwaltungsarbeit und die Erbringung von Dienstleistungen für Bürger vereinfachen können".

9.1.2. Ersatzerklärungen (Selbstbescheinigungen)

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 (Selbstbescheinigungen) 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 Selbstbescheinigung 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 Selbstbescheinigung ausgestellt werden kann, ist mit der Zeit immer weiter gestiegen. Das Gesetz Nr. 15/68 hatte die Selbstbescheinigung 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) Studententitel 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 Selbstbescheinigung ausgestellt werden: der Bürger kann nun be-

scheinigen, 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 Selbstbescheinigung angesehen werden. Eine solche Ersatzerklärung kann im Fall von Sach-

verhalten, Eigenschaften und Tatsachen persönlicher Natur, die dem Erklärenden bekannt sind, eine beeidete Bezeugungsurkunde ersetzen und somit dem zuständigen Beamten mitgeteilt werden, wobei 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 Selbstbescheinigungen - 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 Selbstbescheinigung 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 Ver-

waltung aufbewahrt oder ausgestellt werden; dies gilt auch für die Kopien von Dokumenten oder für die Kopien von Studentiteln 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 Verwaltungen werden die traditionellen Bescheinigungen nur noch in wenigen Fällen verwendet; in der Tat ist ihr Einsatz auf die Spezialfälle beschränkt, in denen aufgrund der Art der zu bescheinigenden Daten und wegen der Art des Bescheinigungsverfahrens die Abgabe einer Erklärung durch den Betroffenen nicht möglich ist. Dies gilt für die Fälle laut Art. 49 des DPR 445/2000, der ein regelrechtes "Verzeichnis der Ausnahmen" von der im Normalfall geltenden Selbstbescheinigung enthält. Zu diesen Ausnahmefällen gehören ärztliche Bescheinigungen, Gesundheitsbescheinigungen, tierärztliche Bescheinigungen, Ursprungsbezeichnungen, EG-Konformitätsbescheinigungen, Bescheinigungen für Marken und Patente.

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 (Selbstbescheinigungen) 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, geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 235/2010, 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 Gemeindesekretär, 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. 17/93

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. 17/93 für die Autonome Provinz Bozen vorgesehen ist. Im Unterschied zu den Gesetzen über das Verwaltungsverfahren der anderen Regionen und Provinzen sieht das LG Nr. 17/93 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.

Der Einfachheit halber soll hier mit den Unterschieden begonnen werden. Abs. 2 des Art. 5 des LG Nr. 17/93 enthält zumindest drei Punkte, die teilweise von der staatlichen Regelung abweichen.

Auffallend ist *in erster Linie*, dass nicht zwischen den drei Arten von Ersatzerklärungen unterschieden wird. Alle Angaben persönlicher Natur mit Ausnahme der Angaben, die durch ärztliche Bescheinigungen, Gesundheitsbescheinigungen und tierärztliche Bescheinigungen, Ursprungsbezeichnungen, EG-Zertifizierungen, Patente und Marken nachgewiesen werden müssen, können mit einer vom Betroffenen unterzeichneten Ersatzerklärung nachgewiesen werden.

Nachdem vorgesehen ist, dass der Betroffene auf Anfrage der vorgehenden Verwaltung die üblichen Unterlagen nachliefert, wird diese Erklärung als Ersatzerklärung mit zeitlich begrenzter Gültigkeit behandelt. Das ist ein *zweiter* wichtiger *Unterschied* zur staatlichen Regelung, die – wie bereits erwähnt – keine bescheinigungsersetzenden Erklärungen mit zeitlich begrenzter Gültigkeit mehr vorsieht und den öffentlichen Verwaltungen sogar verbietet, Bescheinigungen zu verlangen, die durch eine Ersatzerklärung ersetzt werden können (Art. 43, Abs. 1, DPR Nr. 445/2000). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass für die bescheinigungsersetzenden Erklärungen mit zeitlich begrenzter Gültigkeit die volle Gleichstellung mit den ersetzten Bescheinigungen entfällt, zumal die Wirkungen der Selbstbescheinigung in diesem Fall nur vorübergehend sind und meistens nur auf den Zeitraum der Abwicklung eines Verwaltungsverfahrens beschränkt sind. Mit der Angabe der nachzuweisenden Daten in einer Ersatzerklärung erweisen sich die Daten als geeignet für die Aufnahme und Bewertung im Rahmen der Sachverhaltsermittlung für das Verwaltungsverfahren; die Pflicht, diese Daten

durch die nachträgliche Vorlage der üblichen Unterlagen nachzuweisen, entfällt aber nicht, zumindest nicht für jene Subjekte, für die die abschließende Maßnahme positiv ausfällt.

Ein *dritter 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 Bezeugungs-urkunde vor.

Auch wenn diese Unterschiede aufgezeigt werden müssen, weicht die Regelung für Ersatzerklärungen auf Landesebene doch nicht so stark von jener auf Staatsebene ab. Die Abweichungen werden nämlich durch die nachfolgenden Absätze des Art. 5 wieder erheblich relativiert. Im Besonderen enthält Absatz 6 eine Auflistung von Daten, die selbst erklärt werden können; da sie jener des Art. 46 des DPR Nr. 445/2000 entspricht, liegt der Schluss nahe, dass ihre Regelung sich auf die Ersatzerklärungen bezieht. Indirekt wird damit die Frage, ob die Erklärung zum Ersatz einer beeideten Bezeugungs-urkunde von der Fotokopie eines Personalausweises begleitet werden muss, bejahend beantwortet.

Außerdem sieht derselbe Absatz vor, dass in der Regel, d.h. also immer, sofern nicht ein Ausnahmefall vorliegt, diese Ersatzerklärungen des Bürgers *definitive Gültigkeit* haben und dass die üblichen Unterlagen daher nicht nachgereicht werden müssen; diese Regelung gilt im Übrigen für die meisten Fälle, in denen Art. 46 des DPR Nr. 445/2000 auf jeden Fall die Abgabe von Ersatzerklärungen vorsieht. Laut Landesgesetz ist die vom Bürger eingereichte Ersatzerklärung insbesondere dann definitiv gültig, wenn sie als Nachweis folgender Daten dient: Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnsitz, Staatsbürgerschaft, Besitz der politischen Rechte, Zivilstand - ledig, verheiratet, verwitwet, getrennt oder geschieden -, Familienstand, Nachweis, dass die Person, auf die sich die Erklärung bezieht, am Leben ist, Geburt eines Kindes, Tod des Ehepartners, eines Vor- oder Nachfahren; Eintragung in von öffentlichen Verwaltungen geführten Verzeichnissen und Listen; Schulabschluss oder Beruf, abgelegte Prüfungen, Spezialisierungs-, Befähigungs-, Ausbildungs- oder Weiterbildungsbescheinigungen; Einkommen oder die wirtschaftliche Lage, auch für die Erlangung von Begünstigungen aller Art, Erfüllung der Steuerpflicht mit Angabe des entrichteten Betrages, Steuernummer, Mehrwertsteuernummer sowie alle anderen personenbezogenen Angaben in den Steuerregistern; Arbeitslosen-

stand, Ruhestand und Pensionsklasse, Stand einer Hausfrau, eines Schülers oder Studenten; Status eines gesetzlichen Vertreters natürlicher oder juristischer Personen, eines Pflegers oder Vormunds und Ähnliches; Mitgliedschaft bei Vereinigungen und anderen Organisationen jedweder Art; Wehrpflichtpositionen inklusive jener laut Artikel 77 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 14. Februar 1964, Nr. 237; Umstand, nicht strafrechtlich verurteilt zu sein; Versorgungsberechtigung im gemeinsamen Hausstand; die dem Erklärenden unmittelbar bekannten Meldeamtsregisterangaben.

Darüber hinaus sieht Buchstabe l) desselben Absatzes 6 vor, dass die Ersatzerklärung auch für alle anderen Angaben persönlicher Natur, welche die jeweils vorgehende Organisationseinheit für die verschiedenen Verfahren festlegt, definitive Gültigkeit haben kann. Diese zuletzt genannte Bestimmung ist sehr wichtig, einerseits weil die betroffenen Organisationseinheiten die Möglichkeit haben, den Interessenten zu erlauben, die Ersatzerklärung in allen Fällen anzuwenden, die in Art. 46 des DPR Nr. 445/2000 vorgesehen sind, auch wenn sie in Art. 5 des LG Nr. 17/93 nicht genannt werden, andererseits weil die Landesämter aufgrund dieser Bestimmung all jene Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde als definitive Bescheinigung annehmen können, die für den Nachweis von persönlichen Angaben verwendet werden, für die ohnehin die entsprechende Dokumentation vorliegt und die in Art. 47 Absätze 2 und 3 des DPR Nr. 445/2000 geregelt sind.

Art. 5 des LG Nr. 17/93 sieht hingegen keine spezifischen Bestimmungen für folgende Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde vor: Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde, mit denen Angaben nachgewiesen werden sollen, die dem Betroffenen bekannt sind und für die *es keine spezifischen geeigneten Unterlagen als Nachweis gibt* (diese Erklärungen sind in der Definition laut Art. 47 Abs. 1 des DPR Nr. 445/2000 inbegriffen); Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde, mit denen *der Verlust eines persönlichen Dokuments* oder eines Dokuments mit persönlichen Daten (laut Art. 47, Art. 4 des DPR Nr. 445/2000) nachgewiesen wird; Erklärungen zum Ersatz einer beeideten Bezeugungsurkunde, *mit denen die originalgetreue Wiedergabe eines Dokuments* nachgewiesen werden soll (Art. 19, DPR Nr. 445/2000). Für diese drei Arten von Ersatzerklärungen wendet daher auch die Landesverwaltung die Bestimmungen des DPR Nr. 445/2000 an.

9.1.2.3. Kontrollen und Verantwortung: Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen der staatlichen Regelung und dem Landesgesetz Nr. 17/93

Das Landesgesetz Nr. 17/93 enthält nicht nur die grundsätzliche Regelung der Selbsterklärungen, 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 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 Erklärungen, die auch durch moderne For-

men der Datenübertragung übermittelt werden können, müssen einen Hinweis enthalten, "dass die Erklärungen den Angaben im Archiv entsprechen". Im Hinblick auf eine reibungslose Abwicklung dieser Kontrollen wurde die Unterstützung von Seiten der zuständigen Verwaltungsstellen als maßgeblicher Faktor in diesem Prozess erkannt; um diese Mitarbeit sicherzustellen, sieht das Gesetz vor, dass die betreffende Verwaltungsstelle die für die Durchführung der Kontrollen erforderlichen organisatorischen Maßnahmen (Art. 72, Abs. 1) bekannt gibt und dass eine fehlende Antwort auf eine Kontrollanfrage eine Verletzung der Amtspflicht darstellt.

Eng 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 Verletzung 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.

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 Fälscherklärung 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 Kontrollpflicht, die auf jeden Fall verpflichtend vorgeschrieben ist (Art. 5, Abs. 7). Außerdem sieht das Landesgesetz die Möglichkeit von Stichprobenkontrollen (Art. 5, Abs. 7) sowie die Möglichkeit von Kontrollen durch Mitteilungen vor, die per Fax oder mit elektronischen Datenübertragungsmitteln an die ausstellenden Verwaltungseinheiten geschickt werden können, ohne dass das Original der Bescheinigung angefordert werden muss (Art. 5, Abs. 10). Die Provinz Bozen-Südtirol hat mit den Beschlüssen der Landesregierung vom 6. Mai 2002, Nr. 1570, und vom 9. Dezember

2003, Nr. 4426 und mit anderen Beschlüssen einige Modalitäten zur Abwicklung dieser Kontrollen genauer festgelegt.

Die Landesgesetzgebung ist viel detaillierter als die staatliche Gesetzgebung, was die Beschreibung der Auswirkungen der Kontrollen auf der Ebene der praktischen Verwaltungsarbeit anbelangt. Das Landesgesetz sieht z.B. vor, dass der Gebrauch von Selbstbescheinigungen vorübergehend ausgesetzt wird, wenn der Anteil an Falscherklärungen besonders hoch ist (Art. 5, Abs. 7, LG Nr. 17/93), dass die aufgrund von unrichtigen Erklärungen beanspruchten wirtschaftlichen Vergünstigungen vollständig widerrufen werden und Strafen in zehnfacher Höhe der unrechtmäßig bezogenen Vergünstigung verhängt werden können (Art. 2*bis* des LG Nr. 17/93, eingefügt durch das LG Nr. 19/2001 und dann geändert durch das LG Nr. 15/2010) und dass der Erklärende bei Falscherklärung für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren ab Erlass der Maßnahme von der Vergabe von wirtschaftlichen Vergünstigungen der Landesverwaltung ausgeschlossen werden kann (Art. 2*bis* des LG Nr. 17/93, eingefügt durch das LG Nr. 19/2001 und dann geändert durch das LG Nr. 15/2010). Außer bei Rückfall kann jedoch das Verbot, bestimmte finanzielle Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen, auf bestimmte Abteilungen oder Bereiche beschränkt werden; außerdem ist die Möglichkeit vorgesehen, in folgenden Fällen von diesem Verbot abzuweichen oder es für einen kürzeren Zeitraum zu verhängen: bei Personen, die Anrecht auf die Zulage für den notwendigen Lebensunterhalt haben, bei bedürftigen Personen, die unbedingt einer medizinischen Behandlung bedürfen, sowie bei Körperschaften ohne Gewinnabsicht, deren institutionelle Tätigkeit von öffentlichem Interesse ist (Art. 2-*bis* Absatz 3, geändert durch das LG Nr. 15/2010). Davon nicht berührt werden die gesetzlich vorgesehenen strafrechtlichen und Verwaltungsstrafen und somit auch die in den Artikeln 75 und 76 des DPR Nr. 445/2000 vorgesehenen.

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. 17/93 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 der Einsatz von Selbstbescheinigungen 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. 17/93 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. 241/90 sowie in allgemeiner Form in Art. 43 des DPR Nr. 445/ 2000 vorgesehen ist.

Art. 18 des Gesetzes Nr. 241/90 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 Stellungnahmen 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 Selbstbescheinigungen 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 Abteilungen 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 Datenübertragung mittels Fax und elektronischer Mittel in der im DPR Nr. 445/2000 beschriebenen Form und vor allem durch den Erlass des Kodex für eine digitale Verwaltung (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82/2005), der den endgültigen Übergang der öffentlichen Verwaltungen von der Verwendung von Papierdokumenten und entsprechenden Übermittlungsarten zum Einsatz elektronischer Dokumente und elektronischer Datenübertragungsmittel vorsieht (in der Praxis ist dieser Prozess noch nicht ganz abgeschlossen!). Dieser Übergang bietet eine enorme Vereinfachung.

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 anzufordern, Möglichkeit, diese nur durch Erklärungen 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 Vorliegen von anderen Dokumenten (z.B. Fax), erfolgen kann, wenn der Absender 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 Bereiche des Verwaltungsverfahrens bestätigt wie jener über die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen, von dem in Abschnitt 10.2.1. 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. 17/93 ausdrücklich geregelt, zumindest für die Fälle, in denen der Antragsteller nach Vorlage der Ersatzerklärung und vor Erlass der abschließenden Maßnahme zu seinen Gunsten die üblichen Unterlagen binnen einer von der Verwaltung festgesetzten Frist nachzureichen hätte.

Absatz 3 sieht im Einzelnen vor, dass die besagten Unterlagen nicht vom Antragsteller angefordert werden, wenn dieser erklärt, dass er in den 365 Tagen vor der Einreichung seines An-

suchens diese Unterlagen der vorgehenden Verwaltung bereits vorgelegt hat; in diesem Fall vermerkt die vorgehende Organisationseinheit den Besitz der Unterlagen. Absatz 4 sieht überdies vor, dass die Landesverwaltung die Unterlagen auch dann nicht anfordert, wenn diese oder die darin enthaltenen Informationen auf DV-Ebene verfügbar oder zugänglich sind. In diesen Fällen gelten die von dem entnehmenden Beamten gegengezeichneten Bescheinigungen oder DV-Auszüge als ausreichend. Die in Absatz 4 vorgesehene Vereinfachung ist ohne Zweifel die größte Erleichterung für den Bürger im Hinblick auf die Pflicht zur Vorlage von Unterlagen bei der Verwaltung. Für die weitest mögliche Ausdehnung dieser Möglichkeit sorgt Absatz 5, indem er vorsieht, dass die Landesverwaltung durch Vereinbarungen und Abkommen Verbindungen mit anderen Verwaltungen zur Übertragung von Daten und Unterlagen fördert, unter Gewährleistung des Rechts auf vertrauliche Behandlung personenbezogener Daten, die heute besonders durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 196/2003 geschützt sind.

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. 17/93, eingeführt durch das LG Nr. 1/98, geändert durch das LG Nr. 9/2001, ersetzt durch das LG Nr. 12/2003 und wiederum geändert durch das LG Nr. 1/2011 sowie mit den Artikeln *6bis*, *6ter* und *6quater*, eingefügt durch das LG Nr. 4/2008 und ersetzt durch das LG Nr. 1/2009) als einziger in ganz Italien in sein Gesetz über das Verwaltungsverfahren auch einige allgemeine Bestimmungen zu Verträgen und deren Abschlussverfahren mit aufgenommen. Damit bezweckt er vor allem, die Vorgaben für Vertragsabschlüsse einfacher zu gestalten. Folgende fünf Punkte werden dabei ins Auge gefasst:

Erstens werden in Art. 6 des LG Nr. 17/93 Modalitäten zur Vereinfachung der Abwicklung von Wettbewerbsverfahren vorgesehen. Es wird nämlich vorgesehen, dass der Vertragsabschluss mittels freihändiger Vergabe außer in den Fällen, die in den Rechtsvorschriften zur Umsetzung der EU-Richtlinien und in anderen Sondergesetzen festgelegt sind, auch in bestimmten anderen, in den Absätzen 15, 16, 17 und 20 des genannten Artikels 6 angeführten Fällen über einen halbamtlichen Wettbewerb erfolgen kann.

Art. 6 Absatz 15 besagt nämlich: „Verträge, welche Lieferungen oder Dienstleistungen über einen geschätzten Betrag, nach Abzug der Mehrwertsteuer, unter 20.000,00 Euro zum Ge-

genstand haben, bzw. Verträge, die reglementierte oder nicht reglementierte Leistungen intellektueller Art über einen geschätzten Betrag, nach Abzug der Mehrwertsteuer, bis zu 100.000,00 Euro betreffen, werden von den Abteilungsdirektoren mittels direkter freihändiger Vergabe an Lieferanten oder Dienstleister ihres Vertrauens vergeben, nach vorheriger Überprüfung der beruflichen Erfahrung und Fähigkeiten Letzterer und Begründung der Wahl im Hinblick auf den zu vergebenden Auftrag.“

Liegt der Betrag für die genannten Dienstleistungen im ersten Fall über 20.000,00 Euro, aber unter 100.000,00 Euro und im zweiten Fall über 100.000,00 Euro, aber unter dem EU-Schwellenwert, so ist ein halbamtlicher Wettbewerb vorgesehen, der von der Wettbewerbsbehörde laut Absatz 6 durchgeführt wird und bei dem mindestens fünf Bewerber einzuladen sind (sofern genügend qualifizierte Bewerber vorhanden sind) (Art. 6 Absätze 8 und 16).

Bei Verträgen, welche Lieferungen oder Dienstleistungen über einen geschätzten Betrag zwischen 100.000,00 Euro und der Schwelle der Anwendung der EU-Richtlinien zum Gegenstand haben, ist auf jeden Fall ein halbamtlicher Wettbewerb durch freihändige Vergabe vorgesehen; in diesem Fall ist jedoch eine Bekanntmachung auf der Webseite des Landes Südtirol vorgeschrieben.

Schließlich ist das Verfahren der direkten freihändigen Vergabe laut Art. 6 Absatz 15 in einer Reihe von weiteren Fällen zulässig, und zwar: bei Ankauf beliebiger Güter und Dienstleistungen, bei denen öffentliche Ausschreibungen, freihändige Vergaben, Ideenwettbewerbe oder die halbamtlichen Wettbewerbe laut den Absätzen 16 und 17 zu keiner Auftragserteilung geführt haben, dessen Ausführung aber nicht verschoben werden kann; bei Ankauf von Gütern und Dienstleistungen, bei denen die Durchführung der Leistungen aus technischen oder künstlerischen Gründen bzw. aus Gründen des Schutzes von Exklusivrechten einem besonderen Lieferanten oder Dienstleister anvertraut werden kann; bei Ankauf von Gütern und Dienstleistungen, die in einem gekündigten Vertrag vorgesehen sind, falls dies für nötig oder vorteilhaft erachtet wird, um die betreffende Leistung innerhalb der vertraglichen Fristen zu gewährleisten; bei Ankauf von Gütern und Dienstleistungen, die für die Ergänzung von vertraglich nicht vorgesehenen Leistungen erforderlich sind und nicht im Rahmen der Vertragserfüllung eingefordert werden können; bei Ankauf von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen des unbedingt Notwendigen, wenn Verträge abgelaufen sind und die nächsten Vergabeverfahren noch laufen bzw. die Vertragserfüllung noch nicht angelaufen ist; bei Ankauf von Gütern und

Dienstleistungen, die erforderlich sind, um bei objektiv unvorhersehbaren und dringlichen Ereignissen Gefahren für Menschen, Tiere oder Sachen sowie Schäden bezüglich der öffentlichen Gesundheit und Hygiene oder Schäden am geschichtlichen, kunsthistorischen und kulturellen Erbe zu vermeiden (Art. 6 Abs. 20).

Bei der soeben angeführten Regelung bezieht sich das LG Nr. 17/93 immer wieder auf das Gemeinschaftsrecht über die Vergabe öffentlicher Aufträge und im Besonderen auf die EU-Richtlinien 93/36/EWG und 92/50/EWG. Diese Richtlinien wurden inzwischen durch die Richtlinien 04/17/EG und 04/18/EG ersetzt, die in Italien mit dem gesetzvertretenden Dekret Nr. 163/2006 umgesetzt wurden und, vor allem, was die Vergabe von Bauaufträgen betrifft, wesentliche Änderungen der öffentlichen Vergabeverfahren beinhalten; diesen Änderungen wird auch Art. 6 des LG Nr. 17/93 Rechnung tragen müssen.

Als Zweites 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 sieht also allgemein vor, dass Verträge zwischen dem Vertreter der Verwaltung und dem privaten Vertragspartner mit einer einzigen Handlung abgeschlossen werden können. Dadurch dehnt es die üblicherweise für privatrechtliche Verfahren geltenden Möglichkeiten auch auf die Verwaltung aus. Art. 6 Abs. 5 schreibt außerdem allgemein vor, dass im Fall einer Zuschlagserteilung nach einer öffentlichen Ausschreibung, einer beschränkten Ausschreibung oder einem Ideenwettbewerb kein formeller Akt zum Vertragsabschluss notwendig ist. Im Einzelnen sieht die Bestimmung vor, dass die Niederschrift über die Zuschlagserteilung in jeder Hinsicht als Vertragsabschluss gilt, sofern in den Vergabebedingungen nichts anderes angeführt ist. Das stellt eine weitere Vereinfachung dar, um so mehr, wenn man bedenkt, dass die in den Absätzen 4 und 6 enthaltenen Bestimmungen zusammengenommen bedeuten, dass die Erstellung der Niederschrift nur den Einsatz der Wettbewerbsbehörde und keinen weiteren erfordert.

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 bei öffentlich-rechtlichen Vertragsabschlüssen 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 und die Abfassung der diese ersetzenden Nie-

derschriften sowie deren Aufbewahrung. Auch für die Aufbewahrung der Verträge wurde dadurch eine bedeutende Vereinfachung eingeführt: Über das einzige Repertorium hinausgehend, ist gemäß Art. 6 Abs. 10 lediglich für termingebunden einzutragende oder zu registrierende Verträge, die in öffentlich-verwaltungsrechtlicher Form abgeschlossen werden müssen, die Aufbewahrung in einer gesonderten 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).

Eine weitere Vereinfachung ist in Art. 6, Abs. 4 enthalten, der bestimmt, dass die Verträge unmittelbar bei ihrem Abschluss rechtswirksam werden, also in dem Augenblick, in dem die allfällig vorgeschriebenen Unterlagen und die Antimafiadokumentation auf die in Art. 5, Absätze 2, 3, 4 und 6 genannte Weise 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 in den wesentlichen Teilen von der Landesregierung autorisiert werden muss, wenn die geschätzten Kosten nach Abzug der Mehrwertsteuer den Schwellenwert für die Anwendung der EU-Richtlinien im Bereich öffentlicher Aufträge erreichen oder überschreiten (Art. 6 Abs.12).

Drittens wird geklärt, wer die Aufgaben der Wettbewerbsbehörde übernimmt. Art. 6 Abs. 6 sieht vor, dass bei öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungen oder einem Ideenwettbewerb die Funktionen der Wettbewerbsbehörde vom Abteilungsdirektor und zwei von diesem designierten Beamten ausgeübt werden, von denen einer das Zuschlagsprotokoll anfertigt. Auf diese Weise verwandelt sich die Wettbewerbsbehörde von einem monokratischen Organ in ein Kollegialorgan, und zwar über eine Abänderung, die dessen Spezialisierung erhöht; allerdings muss dies so geschehen, dass seine Handlungsweise nicht komplexer wird. Die Rolle

der beiden neben dem Abteilungsdirektor designierten Mitglieder der Wettbewerbsbehörde ist offensichtlich sehr viel prägnanter als die der herkömmlichen Zeugen, da ihre Handlungen zur Realisierung des Willens der Verwaltung beitragen.

Ist eine sachgemäße Bewertung technisch komplexer Aufträge, die mittels öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung (Art. 6 Abs. 7) zu vergeben sind, erforderlich, hat die Wettbewerbsbehörde eine Bewertungskommission zu ernennen, die aus einem dreiköpfigen, eventuell auch verwaltungsexternen Expertenteam besteht. 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.

Viertens legt Art. 6 des LG Nr. 17/93 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.

Fünftens schließlich sehen die Art. *6bis*, *6ter* und *6quater* vor, dass die Landesverwaltung, auch zur Vereinfachung der Verfahren und zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht und mit der staatlichen und der Landesgesetzgebung ein informationstechnisches Ankaufssystem und andere telematische Instrumente für die Beschaffung von Gütern, Arbeiten und Dienstleistungen aktiviert, die vor allem für serienmäßige und standardisierte Leistungen angewandt werden. Insbesondere wird vorgesehen, ein Verhandlungssystem für Ankäufe von Gütern, Arbeiten und Dienstleistungen, die entsprechend den gemeinsamen Bedürfnissen standardisiert werden können, sowie telematische Verfahren zum Ankauf von Gütern, Arbeiten und Dienstleistungen, sowohl über telema-

tische Ausschreibungen als auch über den landesweiten elektronischen Markt einzuführen und alle vergebenen Aufträge zu veröffentlichen, damit alle an der Ausschreibung beteiligten Unternehmen darin Einsicht nehmen können (Art. 6bis). Außerdem ist vorgesehen, dass die zuständigen Dienststellen des Landes Rahmenvereinbarungen abschließen, mit denen sich das ausgewählte Unternehmen verpflichtet, zu den darin vereinbarten Preisen und Bedingungen Verträge auszuführen, deren Abschluss einfach darin besteht, dass das Unternehmen die Lieferbestellung der dazu verpflichteten oder befugten Verwaltungen entgegennimmt (6ter).

9.3. Die Konferenz der Dienststellen

Die Bestimmungen über die anderen eingangs erwähnten Schritte zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit sind im Abschnitt IV des LG Nr. 17/93 enthalten. Besondere Hervorhebung verdient in diesem Sinne die *Konferenz der Dienststellen* (Art. 18 des LG Nr. 17/93). 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.

Artikel 18 des LG Nr. 17/93 sieht vor, dass unter den verschiedenen Organisationseinheiten der Landesverwaltung eine Konferenz der Dienststellen einberufen werden kann, und zwar durch den Landesrat, der der Organisationseinheit vorsteht, die sich in erster Linie mit der Angelegenheit auseinandersetzt (Absatz 1); eine Konferenz der verschiedenen Organisationseinheiten der Landesverwaltung und anderen Verwaltungen kann vom Landeshauptmann einberufen werden, wenn ein Einvernehmen, Einverständnis, eine Unbedenklichkeitserklärung

oder eine wie auch immer geartete Zustimmung anderer öffentlicher Verwaltungen eingeholt werden soll (Absatz 2). Der Vorsitz der Dienststellenkonferenz steht je nach Art der Einberufung dem zuständigen Landesrat oder dem Landeshauptmann, oder, mit deren entsprechender Vollmacht, dem zuständigen Ressort- oder Abteilungsdirektor zu (Absatz 5). Die Zustimmung der verschiedenen an der Konferenz teilnehmenden Ämter bzw. Verwaltungen gilt als gegeben, wenn entweder deren Vertreter dafür stimmt oder wenn von Seiten der Ämter oder Verwaltungen - die überhaupt nicht bzw. mit einem nicht geeigneten Vertreter bzw. mit einem Vertreter an der Sitzung teilgenommen haben, der den Willen der Verwaltung nicht definitiv zum Ausdruck gebracht hat - binnen dreißig Tagen ab Erhalt der Entscheidung über den Abschluss des Verfahrens weder ein Einspruch noch eine Anfechtung gegen die abschließende Entscheidung eingeht (LG Nr. 17/93, Art. 18, Abs. 3, wo ausdrücklich auf Art. 14 des Gesetzes Nr. 241/90 verwiesen wird, wobei dieser Verweis aufgrund der mit den Gesetzen Nr. 127/97 und Nr. 340/2000 eingeführten Änderungen als Verweis auf Art. 14-ter, Abs. 7 des Gesetzes Nr. 241/90, zu verstehen ist, der zuerst durch das Gesetz Nr. 15/2005 und dann durch das Gesetz Nr. 69/2009 und das Gesetz vom 30. Juli 2010, Nr. 122, mit dem das Gesetzesdekret vom 31. Mai 2010, Nr. 78, zum Gesetz erhoben wurde, geändert wurde.)

Aufgrund der Bestimmungen des LG Nr. 17/93 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 Absätze 1, 2 und 4). Die Konferenz der Dienststellen kann damit die Schlussentscheidung 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.

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. 17/93 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 EntschlieÙung berücksichtigen muss.

Abgesehen vom Fall der fakultativen Gutachten bedeutet die Einholung eines Gutachtens in der Regel, dass das betreffende Verwaltungsverfahren bis zum Ergehen des Gutachtens blockiert ist, was merkliche Verspätungen in der Verwaltungstätigkeit zur Folge haben kann. Artikel 19 des LG Nr. 17/93 zielt darauf ab, die damit verbundenen Unzulänglichkeiten aus der Welt zu räumen. *Erstens* wird eine Frist für die Abgabe der Gutachten festgelegt. Dabei wird auf die durch Gesetz oder Verordnung festgesetzte Frist verwiesen; in Ermangelung derselben, beläuft sich die Frist auf 60 Tage (Abs. 1). *Zweitens* sieht die Vorschrift vor, dass im

Fall von obligatorischen Gutachten bei Verstreichen der Frist ohne erfolgte Stellungnahme durch das Beratungsorgan die sachbearbeitende Dienststelle eine weitere Verzögerung dadurch vermeiden kann, dass sie auf das Gutachten verzichtet (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). 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 zum ersten Male in der Verwaltungstätigkeit als primärer Wert gilt, was im Vergleich zum herkömmlichen Ansatz eine wesentliche Änderung ausmacht.

Im *zweiten* Fall handelt es sich um eine ebenso weitreichende Änderung. Art. 20 des LG Nr. 17/93 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. 17/93 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). 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. 17/93 der sachbearbeitenden Landesdienststelle *zwei Möglichkeiten* in Aussicht (Art. 20 Abs. 1). Die *eine* ist, dass sie über den verantwortlichen Sachbearbeiter ein Fachgutachten von an-

derer 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. 17/93 mit Einräumung dieser zweiten Möglichkeit vom Gesetz Nr. 241/90 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. 17/93 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

Es bleibt nunmehr nur noch die fünfte Möglichkeit zu erörtern, die das Landesgesetz Nr. 17/93 zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit vorsieht. Sie besteht in einer Abänderung der Reihenfolge, in der das Verfahren bearbeitet wird, und ist in den Artikeln 21, 22 und 23 begründet.

Im Großen und Ganzen ist zu sagen, dass das LG Nr. 17/93 mit diesen Rechtsmitteln die Möglichkeit aufzeigt, einige besondere Verwaltungsverfahren bei der 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 ihre Zustimmung ausdrücklich formuliert. Es versteht sich, dass bei einer Verzögerung der einzelnen Phasen die abschließende Zustimmungserteilung sich weit hinausziehen kann, was zur Folge hat, dass der Antragsteller, sofern er die notwendigen Voraussetzungen besitzt, dadurch geschädigt wird, dass er den beabsichtigten Beginn der Ausübung der privaten Tätigkeit verschieben muss.

Um das Verfahren zu verkürzen und dieses Schädigungsrisiko auszuschalten, bietet das LG Nr. 17/93 zwei verschiedene Wege (Art. 21 Art. 22), wobei die Sonderregelung für die einzelnen Maßnahmen unberührt bleibt. Beide Wege haben gemeinsam, dass die Abfolge der Verfahrensphasen verändert wird, unterscheiden sich jedoch in der Frage, ob die von der Verwaltung ausgeübte Tätigkeit einen Ermessensspielraum zulässt oder nicht.

9.5.1. Meldung des Beginns einer Tätigkeit und zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns

Der *erste Weg* betrifft den Fall, wo dieser Ermessensspielraum nicht gegeben ist und die Zustimmung der Verwaltung ausschließlich von der Feststellung abhängt, dass die geforderten Voraussetzungen gegeben sind, wobei keine diesbezüglichen Beweisunterlagen zu erbringen sind und die Anzahl der behördlichen Zustimmungen nicht begrenzt oder kontingentiert ist (Art. 21 Abs. 3). In diesem Fall sieht das LG Nr. 17/93 vor, dass die Abfolge der einzelnen Verfahrensphasen umgekehrt wird und der Beginn der Tätigkeit nicht mehr von der Zustimmungserteilung abhängig gemacht wird, sondern von der Vorlage dessen, was bislang ein Antrag war und nunmehr die regelrechte *Anmeldung einer Tätigkeit* ist. Auf diese Weise vereinfacht sich für den Betroffenen, der die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, das Verfahren ungemein, denn er braucht nicht erst den Abschluss des Verfahrens abzuwarten, um seine Tätigkeit auszuüben (Art. 21 Abs. 1).

Selbstverständlich ist die Verwaltung auch weiterhin zur amtlichen Prüfung verpflichtet, ob die erforderlichen Voraussetzungen für den Beginn der Tätigkeit gegeben sind. Doch jetzt ist ein Eingriff ihrerseits nur dann gefordert, wenn die Beurteilung negativ ausfällt, nicht wenn sie positiv ist. In diesem Fall hat die Verwaltung Maßnahmen zu ergreifen, um eine Fortführung der Tätigkeit zu verbieten und deren Wirkungen zu verhindern, es sei denn, der Betroffene

ne bringt, sofern möglich, diese Tätigkeit und ihre Auswirkung mit den geltenden Vorschriften in Einklang (Art. 21 Abs. 1). In dem Fall hingegen, in dem die Verwaltung feststellt, dass die Voraussetzungen gegeben sind, ist eine Zustimmung nicht mehr nötig, und der Betroffene kann auf jeden Fall unter Berufung auf die vorgelegte Meldung seiner Tätigkeit nachgehen, ohne dass irgendein formeller Akt von Seiten der Verwaltung notwendig würde.

Das LG Nr. 17/93 sieht auch vor, dass die Feststellung der Fälle, in denen diese vereinfachende Möglichkeit Anwendung finden kann, mittels einer Verordnung erfolgt (Art. 21 Abs. 1), die unter anderem auch angeben muss, in welchen Fällen eine Tätigkeit unmittelbar nach der Meldung aufgenommen werden kann und in welchen hingegen je nach Kategorie des Verwaltungsaktes eine Frist abgewartet werden muss, die sich nach der Komplexität der erforderlichen Ermittlungen richtet (Art. 21 Abs. 2). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat das Land noch keine derartige Verordnung erlassen.

Im Einklang mit der ersten Version von Art. 19 des Gesetzes Nr. 241/90 sieht Art. 21 des LG Nr. 17/93 vor, dass die Verordnung diejenigen Fälle angibt, in denen eine Meldung über die Aufnahme der Tätigkeit erfolgen kann, wobei all jene Fälle ausgeschlossen bleiben, bei denen geschichtliche und künstlerische Werte zu Schaden kommen oder die Vorschriften zum Schutz des Arbeiters am Arbeitsplatz nicht eingehalten werden könnten (Art. 21 Abs. 3). Das Gesetz Nr. 537/93 hat den Wortlaut des Gesetzes Nr. 241/90 allerdings dahingehend abgeändert, dass die Verordnung in entgegengesetzter Weise verfährt, indem diejenigen Fälle aufgeführt werden, in denen eine Meldung nicht erfolgen kann. Mit dem Gesetz Nr. 80/2005 wurde Art. 19 des Gesetzes Nr. 241/90 dann vollständig ersetzt: es wurden neue Fälle angeführt, in denen eine Meldung des Tätigkeitsbeginns zulässig ist, und es wurde für alle Fälle eine Frist von dreißig Tagen ab der Meldung festgelegt, nach deren Ablauf bei Stillschweigen der Verwaltung mit der Tätigkeit begonnen werden darf. Nach einigen weiteren Änderungen wurde Art. 19 des Gesetzes Nr. 241/90 nochmals durch das Gesetz Nr. 122/2010, mit dem das Gesetzesdekret Nr. 78/2010 zum Gesetz erhoben wurde, ersetzt, und sieht nun anstelle der bisherigen Meldung des Beginns einer Tätigkeit die *zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns* vor. Diese Neuerung bringt gegenüber der vorher eingeführten Art von Meldung eine zusätzliche Vereinfachung für den Privaten. Mit Art. 5 Absatz 2 Buchstaben b) und c) des Gesetzesdekretes vom 13. Mai 2011, Nr. 70, das noch in Gesetz umgewandelt werden muss, werden einige Modalitäten zur Interpretation und Anwendung der Rechtsvorschriften über die zertifi-

zierte Meldung des Tätigkeitsbeginns präzisiert. Im Einzelnen wird vorgesehen, dass diese Meldung jede Autorisierung, Lizenz, nicht rechtsbegründende Konzession, Erlaubnis, Unbedenklichkeitserklärung oder wie auch immer benannte amtliche Zustimmung ersetzt, deren Ausstellung ausschließlich von der Feststellung, dass bestimmte in Rechtsvorschriften oder allgemein gültigen Verwaltungsakten festgelegte Voraussetzungen und Bedingungen gegeben sind, abhängt und an keine Obergrenze, kein Gesamtkontingent und keine spezifischen sektoriellen Planungsinstrumente gebunden ist.

Der Landesgesetzgeber hingegen hat die ursprüngliche Regelung der Meldung des Beginns einer Tätigkeit beibehalten. Mit LG Nr. 15/2010 hat er jedoch die Bestimmungen des LG Nr. 17/93 dahingehend ergänzt, dass zusätzlich zur bisherigen Meldung auch die zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns eingeführt wird (Art. 21*bis*). Diese wird zum Teil wie in der staatlichen Gesetzgebung geregelt, ist aber wie bereits die bisher geltende Meldung nicht allgemein anwendbar, sondern auf bestimmte Fälle beschränkt, die noch mit Beschluss der Landesregierung festzulegen sind. Die zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns bringt eine tiefer greifende Vereinfachung als die bisherige Meldung des Beginns einer Tätigkeit: durch diese Meldung des Interessenten an die zuständige Verwaltung können beliebig benannte Zustimmungsakte der Verwaltung, von denen die Ausübung einer privaten Tätigkeit abhängt, ersetzt werden, wenn sie geeignet ist, das Vorliegen der Voraussetzungen und Bedingungen zu bescheinigen, die in den einschlägigen Bestimmungen über die Ausübung einer Tätigkeit festgelegt sind (Art. 21*bis* Absätze 2 und 3). Die Tätigkeit kann an dem Tag aufgenommen werden, an dem die Meldung bei der Verwaltung eingereicht wird. Die Verwaltung erlässt keinen Zustimmungsakt mehr, sondern kann ihre Befugnisse nur dadurch wahrnehmen, dass sie innerhalb von 60 Tagen ab Erhalt der Meldung die erforderlichen Maßnahmen zur Unterbindung der Tätigkeit und zur Beseitigung eventueller negativer Auswirkungen dieser Tätigkeit erlässt, wenn sie das Fehlen vorgeschriebener Voraussetzungen und Bedingungen feststellt (Art. 21*bis* Absätze 4 und 5).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt laufen die Vorschriften des Landes und die des Staates in diesem Punkt also auseinander. Die staatliche Gesetzgebung gewährleistet sicherlich einen schnelleren Handlungsablauf, obwohl die weitreichende Möglichkeit, zuerst von der Meldung des Beginns einer Tätigkeit und jetzt von der zertifizierten Meldung des Tätigkeitsbeginns Gebrauch zu machen, doch ein wenig staunen lässt. Da die Verwaltung nämlich nicht immer

in der Lage sein wird, die von der meldenden Person angegebenen Voraussetzungen unmittelbar zu überprüfen, können durch die zertifizierte Meldung Fragen der Wahrung der Interessen der Allgemeinheit, die noch nicht in Art. 19 des Gesetzes Nr. 241/90 angeführt sind, oder in einzelnen Fällen auch der Interessen Dritter aufgeworfen werden. Die im LG Nr. 17/93 festgeschriebene Haltung scheint in diesem Punkt weniger „riskant“, weil dieses Instrument der Vereinfachung nicht generell vorgesehen wird, sondern nur in bestimmten Fällen, die von der Verwaltung vorher festgelegt werden. Dadurch kann vermieden werden, dass die Möglichkeit der Meldung in Fällen angewandt wird, bei denen das Interesse der Allgemeinheit oder Dritter gefährdet sein könnte.

9.5.2 Die stillschweigende Zustimmung

Der *andere Weg*, den das Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren aufzeigt, liegt in Art. 22 begründet. Er ist dann angezeigt, wenn die erforderliche Verwaltungstätigkeit zur Erteilung der Zustimmung einen gewissen Ermessensspielraum aufweist.

In diesen Fällen ist eine Änderung der Verfahrensphasen nicht möglich und daher auch keine drastische Vereinfachung, 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. 17/93 weist allerdings auf eine Möglichkeit hin, wie die Verzögerungen, die durch ein Ausbleiben der Zustimmung bzw. die Ablehnung innerhalb der Frist verursacht werden, verhindert werden können, indem die Einleitungsphase des Verfahrens stark vereinfacht wird. Das LG Nr. 17/93 sieht nämlich vor, dass die Zustimmung auch ohne ausdrückliche Formulierung dieser Amtshandlung in Kraft tritt: Der Antrag auf Ausübung einer Tätigkeit soll als genehmigt gelten, wenn dem Antragsteller binnen der Frist, die je nach Kategorie der Verwaltungsakte von der genannten Verordnung festgesetzt ist, keine Ablehnung zugestellt wird (Absatz 1). Hier ist die Zustimmung 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 annulliert werden.

Auch in diesem Fall hatte das LG Nr. 17/93 die ursprüngliche Aussage des Gesetzes Nr. 241/90 übernommen; dieses wurde in der Zwischenzeit jedoch durch das Gesetz Nr. 80/2005 grundlegend geändert und durch das Gesetz Nr. 69/2009 präzisiert. Durch die Ersetzung von Artikel 20 beschränkt sich das Rechtsinstitut der stillschweigenden Zustimmung nun nicht mehr nur auf Verfahren zur Erteilung einer Ermächtigung oder eines wie auch immer genannten Zustimmungsaktes, sondern erstreckt sich auf alle Verfahren auf Antrag einer Partei. Davon ausgenommen bleiben Verfahren, auf welche die zertifizierte 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 Gemeinschaftsrecht 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 Ablauf der Frist, wie bereits im Abschnitt 6 erwähnt, die Rechtswirkung eines Zustimmungsaktes hat. Auch in diesem Punkt hat das LG Nr. 17/93 demnach eine weit geringere Auswirkung als das Gesetz Nr. 241/90, da im Gegensatz zur staatlichen Regelung den Erfordernissen der Sicherheit mehr Bedeutung beigemessen wird als jenen der Vereinfachung - mit allen daraus folgenden Vor- und Nachteilen.

Abschließend noch eine letzte Bemerkung zu dieser besonderen Art von Vereinfachung im Verwaltungsverfahren: Die vorgesehenen Mittel zur Vereinfachung - und dabei insbesondere die Meldung des Beginns einer Tätigkeit und die zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns - weisen dem Bürger eine aktive Rolle zu und verringern seine Abhängigkeit von der Verwaltung bei der Ausübung gewisser Tätigkeiten. Dies führt unweigerlich zu einem stärker ausgeprägten Verantwortungsgefühl, und aus diesem Grund sieht Art. 23 des LG Nr. 17/93 spezifische Sanktionen für diejenigen vor, die der Verwaltung gegenüber in Bezug auf die zu erfüllenden Voraussetzungen und die gesetzlichen Anforderungen unwahre Angaben machen, um Tätigkeiten auszuüben, die ursprünglich der Zustimmung von Seiten der Verwaltung bedürfen.

10. Der Grundsatz der Publizität in der Verwaltungstätigkeit und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen

Zu den wichtigsten durch das Gesetz Nr. 241/90 eingeführten - und vom LG Nr. 17/93 bekräftigten - Grundsätzen gehört sicherlich die Durchsetzung der Publizität in der Verwaltung, denn sie trägt in bedeutendem Maße dazu bei, einen für die öffentliche Verwaltung in Italien seit jeher typischen Charakter abzuändern, und zwar die Geheimhaltung. Vor Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 241/90 - und auf Landesebene des LG Nr. 17/93 - 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. 17/93 somit in Bezug auf die Geheimhaltung von Amtshandlungen eine Änderung der früheren Regelung hat einführen müssen.

Das LG Nr. 17/93 sieht viele verschiedene Möglichkeiten zur Realisierung einer größeren Überschaubarkeit vor. Einige davon sind im Rahmen der behandelten Vorschriften bereits zur Sprache gekommen - so zum Beispiel bei der Festlegung der Kriterien für die Gewährung von wirtschaftlichen Vergünstigungen, wodurch die Regeln der öffentlichen Amtshandlungen einsehbar werden. Die Begründungspflicht erlaubt die Bekanntgabe der Gründe, die zur Entscheidung auf Verwaltungsebene geführt haben. Die Vorschriften zur Angabe der Verfahrensdauer gestatten es, die Laufzeiten der Verwaltungsarbeit nachzuvollziehen. Und die Regelungen über den verantwortlichen Sachbearbeiter ermöglichen es dem Bürger, seinen amtlichen Gesprächspartner in der Verwaltung kennen zu lernen.

Bei der Umsetzung des Kriteriums der Publizität gebührt allerdings in erster Linie den Vorschriften Aufmerksamkeit, die den Zugang zu Verwaltungsunterlagen regeln. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Abschnitt V des LG Nr. 17/93, das Dekret des Landeshauptmanns vom 16. Juni 1994, Nr. 21, und den Vorschriftenkomplex in Sachen Veröffentlichung der Verwaltungsakten und Rechtsvorschriften unter Abschnitt VI des LG Nr. 17/93.

Was die *Veröffentlichung der Rechtsvorschriften* betrifft, so unterstreicht das LG Nr. 17/93 einige allgemeingültige Grundsätze über die Veröffentlichung von Gesetzen und legt deren Reichweite in Bezug auf die Landesvorschriften fest (Art. 29). Dabei zielen die im LG Nr. 17/93 enthaltenen Bestimmungen darauf ab, dass der geltende Wortlaut eines Gesetzes allen Interessenten jederzeit umstandslos zur Verfügung steht. Zu diesem Zweck ist *einerseits* bei Textänderungen die vollständige Neuveröffentlichung des Gesetzestexts im Anschluss an die jeweiligen Änderungsbestimmungen vorgesehen (Absätze 1 und 3); *andererseits* schreibt Abs. 2 vor, dass bei Veröffentlichung einer Rechtsvorschrift gleichzeitig auch die Bestimmungen veröffentlicht werden, auf die sich die betreffende Rechtsvorschrift bezieht.

Die Bestimmungen über die *Veröffentlichung von Verwaltungsakten* können zusammen mit den Bestimmungen über die Zugangsberechtigung als zwei verschiedene Darstellungsarten ein- und derselben Fragestellung betrachtet werden, denn in beiden Fällen handelt es sich um die Möglichkeit, Kenntnis zu erlangen über die von der Landesverwaltung erarbeiteten bzw. verwendeten Akten und Unterlagen, sie einzusehen und eine Kopie davon zu erhalten. In diesem Sinne kann gesagt werden, dass das LG Nr. 17/93 zwei verschiedene Arten von *Zugangsberechtigung zu Verwaltungsunterlagen* kennt, je nachdem, ob die Unterlagen, in die man Einsicht nehmen will bzw. von denen man eine Kopie beantragt, als amtliche Blätter oder auf der Webseite der Autonomen Provinz Bozen oder im Südtiroler Bürgernetz veröffentlicht sind oder ob sie einfach bei den einzelnen Verwaltungsstellen, die sie erstellt haben oder sie permanent aufbewahren, hinterlegt sind. Auf diesen Aspekt soll im Folgenden näher eingegangen werden.

10.1. Die Verwirklichung des Rechts auf Zugang durch vollständige Veröffentlichung der Verwaltungsakte und der entsprechenden Unterlagen

Im ersten der oben angesprochenen Fälle ist daran zu erinnern, dass - gemäß Art. 28 des LG Nr. 17/93, grundlegend geändert durch Art. 15 des Landesgesetzes Nr. 12/2003 und Art. 12 des LG Nr. 4/2007 - für eine Reihe von Verwaltungsakten des Landes durch die *vollständige Veröffentlichung* im Amtsblatt der Region oder auf der Webseite der Autonomen Provinz Bozen die Gewährleistung des freien Zugangs zu den Unterlagen erzielt ist. Dabei handelt es sich im Einzelnen um solche, die die Allgemeinheit oder bestimmte Kategorien von Bürgern

betreffen (z.B. die von der Landesregierung beschlossenen Verordnungen, Richtlinien und Programme; die Weisungen, die Rundschreiben und jeden Akt, der allgemeine Bestimmungen über die Organisation und die Tätigkeit der Landesverwaltung enthält oder in dem die Auslegung bzw. Anwendung von Rechtsnormen festgelegt ist) und die wenigstens im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen, sowie um das Verzeichnis der verwaltungsexternen Mitarbeiter und Berater und das Namensverzeichnis der Empfänger von finanziellen Vergünstigungen oder Zuwendungen des Landes - davon ausgenommen sind solche in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Fürsorge, Schule und Universität -, für die eine Veröffentlichung alle sechs Monate auch auf der Webseite der Autonomen Provinz Bozen vorgesehen ist.

Zusätzlich müssen folgende Beauftragungen und Vergütungen alle sechs Monate auch im Südtiroler Bürgernetz veröffentlicht werden: die Beauftragung zum Präsidenten oder Mitglied des Verwaltungsrates von Gesellschaften, an denen das Land oder eine oder mehrere Gemeinden Südtirols direkt oder indirekt beteiligt sind, wenn sie durch Nennung des Landes oder der Gemeinde auf Grund ihrer Teilhaberschaft erfolgt, sowie die jeweils zustehende Vergütung, weiters die Beauftragung zum Präsidenten oder Mitglied des Verwaltungsrates von Anstalten oder Einrichtungen, die mit Landesgesetz oder mit einer anderen Landesbestimmung bzw. mit Gemeindeverordnung errichtet worden sind, sowie die jeweils zustehende Vergütung (Absatz 2*bis*) und schließlich die Beauftragung zum Verwalter, zum Generaldirektor oder zu einem gleichrangigen Leiter einer kontrollierten Gesellschaft - auch wenn sie in indirekter Form kontrolliert ist - mit Sitz in Südtirol oder einer der oben genannten Anstalten und Einrichtungen sowie die jeweils zustehende Vergütung (Absatz 2*ter*).

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 in der Folge gegebenenfalls dem Interessenten auch die genaue Nummer des Amtsblatts der Region oder die Internetadresse angibt, wo das betreffende Dokument zugänglich ist.

Die Vorschrift zur Veröffentlichung der Verwaltungsakte außer im Amtsblatt der Region auch auf der Webseite der Autonomen Provinz Bozen und im Südtiroler Bürgernetz nimmt auf Landesebene bereits die Grundsätze im Bereich digitale Verwaltung vorweg, die auf Staatsebene mit gesetzesvertretendem Dekret Nr. 82/2005, geändert durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 235/2010, festgelegt wurden, im Besonderen mit Art. 54, der vorsieht, dass die

Webseiten der Verwaltungen zwingend Folgendes enthalten müssen: Organigramm und Gliederung der Ämter, durchgeführte Verfahren mit den jeweiligen Verantwortlichen und Fristen, institutionelle E-Mail-Adressen, Verzeichnis aller Wettbewerbsausschreibungen, bereits angebotene und geplante Netzdienste sowie alle Unterlagen, die im Sinne der Rechtsvorschriften über den Zugang zu Verwaltungsunterlagen veröffentlicht werden müssen.

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

Ganz anders und weitaus komplizierter ist es, wenn auf unveröffentlichte und nur bei der Verwaltung aufbewahrte Unterlagen zugegriffen werden soll. Hier ist der Sachverhalt merklich problematischer: erstens ist es schwierig festzustellen, für welche Unterlagen Zugangsberechtigung besteht, und zweitens kann dieses Zugangsrecht den üblichen Arbeitsablauf in den jeweiligen Verwaltungsämtern beeinflussen. Auch auf diesen Fall 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. 17/93 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.

10.2.1. Die Subjekte mit Zugangsberechtigung

Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen haben laut Landesgesetz Nr. 17/93 und Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/94 hauptsächlich vier besondere Kategorien von Zugangsberechtigten.

Die *erste*, allgemeine Kategorie wird in Artikel 24 Absatz 1 des LG Nr. 17/93 ausdrücklich genannt. Dort heißt es, das Recht auf Zugang hat jeder, der "am Schutz einer rechtlich rele-

vanten Stellung ein Interesse hat"; Artikel 26 Abs. 2 des LG Nr. 17/93 sowie Artikel 2 Abs. 2 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94 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. 17/93 und des Art. 7 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94 zu beachten sind. Laut Artikel 1, Absatz 6 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94 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. 21/94, abgeändert durch Art. 1 des Dekrets des Landeshauptmanns vom 28. Dezember 1999, Nr. 70).

Zu erwähnen ist, dass die Festlegung der Zugangsberechtigten laut Art. 24 des LG Nr. 17/93 jener entspricht, die ursprünglich in Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 241/90 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. 241/90 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. 241/90 in der

Rechtsprechung bisher nicht restriktiv ausgelegt. Zielführender erscheint die Entscheidung des Landesgesetzgebers, die ursprüngliche Fassung nicht abzuändern (extensive Auslegung der subjektiven Zugangsberechtigung 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. 17/93 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. 17/93 und in Art. 7 des DLH Nr. 21/94 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. 17/93. Außerdem wird sowohl in Art. 1, Abs. 6, als auch in Art. 2, Abs. 4 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94 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. 17/93 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. 241/90 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).

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. 17/93 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 eingehalten 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. 21/94. 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. Februar 2008, Nr. 29, bezogen auf die Gemeinderäte, aber mit Weisungen, die auch gegenüber Landtagsabgeordneten angewandt werden können).

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

Gemäß Artikel 24 Absatz 4 des LG Nr. 17/93 kann das Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen gegenüber den Organisationseinheiten der Landesverwaltung und den vom Land ab-

hängigen Betrieben, den Landesanstalten sowie den Konzessionären öffentlicher Dienste des Landes geltend gemacht werden.

In diesem Zusammenhang ist 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* bzw. für dessen ständige Aufbewahrung zuständig ist (Art. 1 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 7 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94). Innerhalb der betreffenden Organisationseinheit ist der Direktor bzw. ein von diesem bevollmächtigter Sachbearbeiter für das Zugangsverfahren *verantwortlich*. Wird um Zugang zu einem Akt innerhalb des Verfahrens ersucht, ist auf jeden Fall die Behörde 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 Behörde oder ein von diesem dazu bevollmächtigter Mitarbeiter (Art. 3 Abs. 7 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94). Für den Zugang zu Akten der Landesregierung ist die Landesabteilung Zentrale Dienste zuständig, und die Verantwortlichkeit des Verfahrens obliegt demnach deren Direktor (Art. 1 Abs. 4 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94).

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 d. Landeshauptmanns Nr. 21/94). Etwaige Schwierigkeiten bei der Auffindung der für den Antrag zuständigen Dienststelle könnten unter Einschaltung des Dienstes für Beziehun-

gen zur Öffentlichkeit behoben werden, der von Art. 5 Abs. 2 sowohl bei der Landesverwaltung als auch bei den vom Land abhängigen Betrieben und Anstalten eingesetzt wurde. Allerdings ist die volle Nutzung des Dienstes noch nicht vorgesehen.

Die zur Verwirklichung des Rechts auf Zugang notwendigen *organisatorischen Vorkehrungen* werden vom Direktor der Abteilung getroffen, welche die beantragten Unterlagen hervorgebracht hat oder diese in Urschrift ständig aufbewahrt (Art 1, Abs. 2, Dekret des Landeshauptmannes Nr. 21/94). Die organisatorischen Vorkehrungen nach Artikel 1 Absatz 2 betreffen insbesondere: die Modalitäten für die Abfassung der Zugangsanträge; 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. 7 Abs. 1, DLH Nr. 21/94).

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. 21/94 Art. 8).

10.2.3. 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 Gegenstand des Zugangsrechts 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. 21/94 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 Informationen nur dann zugänglich sein können, wenn sie in Unterlagen im Besitz der Verwaltung enthalten sind, und dass es laut Verwaltungsverfahrensgesetz 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 nun auch ausdrücklich in Absatz 4 der Neufassung von Artikel 22 des Gesetzes Nr. 241/90 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. 241/90 noch nicht in das LG Nr. 17/93 übernommen wurde, kann man davon ausgehen, dass diese Regel auch für Südtirol gilt.

Die zweite Folgerung betrifft die 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 Zurverfügung-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. 17/93 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.

10.2.4. 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. 17/93 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. 17/93 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. 17/93 Art. 25 Abs. 2; Dekret des Landeshauptmanns Nr. 21/94 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. 21/94). 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. 21/94 (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. 21/94 (abgeändert durch DLH Nr. 70/99, DLH vom 13. Juni 2005, Nr. 26 und DLH vom 9. März 2007, Nr. 20) 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. 21/94 durch das DLH Nr. 70/99, das DLH Nr. 26/2005 und das DLH Nr. 20/2007 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. 17/93 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). Obwohl die Möglichkeit auf Zugang für unmittelbar Betroffene bzw. die mit deren Schutz Betraute bestehen bleibt, sieht das LG Nr. 17/93 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).

10.2.4.1. Das Verhältnis 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. 17/93 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 Zugangsbe-

rechtigung 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. 17/93 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. 17/93: 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 gesetzvertretenden 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 Zugangantrages; nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. l) bezeichnet dieser Ausdruck, „dass personenbezogene Daten einem oder mehreren bestimmten Außenste-

henden [...] 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. 17/93 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. 241/90 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. 17/93 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).

10.2.5. 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 ist darauf aufmerksam zu machen, dass laut Artikel 2 und 3 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94 das Zugangsverfahren sowohl *informell* als auch *formell* 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. 21/94, 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. 21/94, 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. 17/93) und findet bei der zuständigen Behörde während der Öffnungszeiten und, sofern erforderlich, in Anwesenheit von Fachpersonal statt (DLH Nr. 21/94, 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. 21/94, Art. 4, Abs. 4, abgeändert durch Art. 1 des DLH Nr. 70/99). 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. 21/94, der durch Art. 1 des DLH Nr. 70/99 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. 17/93 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. 17/93, 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. 17/93 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. 21/94 enthaltenen Bestimmung, laut welcher eine Verzögerung dann möglich ist, wenn ein vorläufiger Schutz der in Art. 25 Abs. 2 des LG Nr. 17/93 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. 21/94 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. 21/94).

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. 17/93 und Art. 6 Abs. 1 des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 21/94). 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. 17/93).

Artikel 26 Abs. 4 des LG Nr. 17/93 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. 21/94 Art. 3 Abs. 6).

10.2.6. Der Rechtsschutz bei der Zugangsberechtigung

Bleibt noch ein letzter relevanter Aspekt der gesetzlichen Regelung der Zugangsberechtigung zu behandeln, bei dem Art. 26 Abs. 5 des LG Nr. 17/93 auf das Gesetz Nr. 241/90 verweist, und zwar auf einen Sachverhalt, der durch das Gesetz Nr. 15/2005, das Gesetz Nr. 69/2009 und das gesetzesvertretende Dekret Nr. 104/2010 (Verwaltungsprozessordnung) wesentlich geändert worden ist: den Schutz des Antragstellers vor der unberechtigten Verweigerung des Zugangs zu Verwaltungsunterlagen.

Der genannte Schutz kann in erster Linie beim Verwaltungsgericht eingeklagt werden, da ausschließlich dieses für die Rechtsprechung in diesem Bereich zuständig ist. Art. 25 Absatz 5 des Gesetzes Nr. 241/90 sieht vor, dass ab Inkrafttreten der Verwaltungsprozessordnung alle Rechtsstreitigkeiten über den Zugang zu Verwaltungsunterlagen von dieser geregelt werden.

Der wichtigste Punkt, der bereits in der ursprünglichen Regelung vorgesehen war, ist, dass laut Art. 116 Absatz 1 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 104/2010 für die Beschwerde 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 außer an das Verwaltungsgericht auch an den Volksanwalt wenden, der für das jeweilige Gebiet - falls dort keine solche Institution eingerichtet wurde, für den unmittelbar höheren Bereich - zuständig ist, wenn es sich um Verwaltungsunterlagen der Gemeinden, der Provinzen oder der Regionen handelt. Handelt es sich um Verwaltungsunterlagen der zentralen oder peripheren Dienststellen des Staates, so kann sich der Antragsteller an die Kommission für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen wenden, die durch Art. 27 des Gesetzes Nr. 241/90, geändert durch das Gesetz Nr. 15/2005 und das DPR Nr. 157/2007, eingeführt und geregelt wurde. Genauere Vorschriften über die Vorgehensweise bei diesem Antrag auf Überprüfung sind in Art. 12 des DPR Nr. 184/2006 festgelegt. Fällt diese Überprüfung für den Antragsteller nega-

tiv aus, bleibt ihm auf jeden Fall noch die Möglichkeit, innerhalb von 30 Tagen eine Beschwerde bei Gericht einzureichen.

Trient, Mai 2011

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).