

U M W E L T A N W A L T
D R . A L O I S O S W A L D



Das Land
Steiermark

Herrn
Univ.Prof. Dr. Herbert Haller
Vorsitzender des Ausschusses 9
des Österreich Konvents
Parlament
1017 Wien

05os046.doc

Bearbeiter: Hofrat Dr. Alois Oswald
Tel.: 0316/8772965
Fax: 0316/8775947
E-Mail: umweltanwalt@stmk.gv.at

Bei Antwortschreiben bitte
Geschäftszeichen (GZ) anführen

GZ: FA13C-16.10-7/99

Graz, am 25. Mai 2004

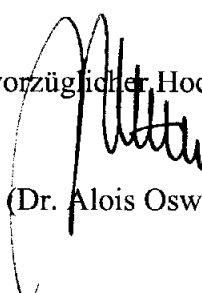
Ggst.: Positionspapier der Umweltschlichter
zum Österreich Konvent

Sehr geschätzter Herr Vorsitzender!

Die in den Ländern Wien, Nieder- und Oberösterreich, Burgenland, Steiermark, Salzburg, Tirol und Vorarlberg eingerichteten Umweltschlichter bzw. –anwaltschaften nehmen wesentliche Aufgaben zum Schutz der Umwelt wahr und haben sich bei ihrer Tagung am 17. und 18. Mai 2004 in Salzburg sehr eingehend mit der laufenden Diskussion um die Reform der Verfassung im Österreich Konvent befasst. Dabei wurden insbesondere die Fragen der Weisungsfreistellung, der Ausstattung sowie der Anfechtungs- und Beschwerdebefugnis der Umweltschlichter behandelt. In der Beilage übermittle ich Ihnen im Auftrag der Umweltschlichter bzw. –anwaltschaften das einstimmig beschlossene Positionspapier zu Ihrer weiteren Verwendung und Weiterleitung an den Konvent.

Die Umweltschlichter stehen für weitere Informationen und Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung


(Dr. Alois Oswald)

ST E M P F E R G . 7  8 0 1 0 G R A Z

Wir sind Montag bis Freitag von 8:00 bis 17:00 Uhr und nach telefonischer Vereinbarung für Sie erreichbar
Öffentliche Verkehrsmittel: Straßenbahn Linien 1, 3, 4, 5, 6 & 7, Haltestelle Hauptplatz
DVR 0087122 • UID ATU37001007

Positionspapier der Umweltschlichter Österreichs zum Österreich-Konvent

Zur Ausgangslage

Die in den Ländern eingerichteten Umweltschlichtschaften nehmen wesentliche Aufgaben zum Schutz der Umwelt wahr und haben eine wichtige Kontrollfunktion für die Einhaltung bundes- und landesrechtlicher Umweltschutzvorschriften.

Als besonders sachgerecht für die Aufgabenerfüllung hat sich die Weisungsfreistellung erwiesen. In nahezu allen einschlägigen Landesgesetzen sind die Umweltschlichter bei der Aufgabenerfüllung durch Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellt.

Neben der Weisungsfreistellung hat sich eine sachgerechte personelle und finanzielle Ausstattung als essentiell für eine effektive und unabhängige Aufgabenerfüllung erwiesen.

Den Umweltschlichtern ist in zahlreichen umweltrelevanten Verfahren auf Bundes- und Landesebene Parteistellung eingeräumt. Durch Landes- und verschiedene Bundesvorschriften wird den Umweltschlichtern in der Sache eine Beschwerde- und Anfechtungsbefugnis vor den Höchstgerichten eingeräumt. Die Berufungs-, Beschwerde- und Anfechtungsbefugnisse der Umweltschlichter sind für eine effektive Kontrolle der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften essentiell. Gerade die Befugnis zur Anrufung der Höchstgerichte entfaltet eine – auch „präventive“ – Wirkung hinsichtlich der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verwaltungsverfahren.

Die Anliegen der Umweltschlichter Österreichs

Vor diesem Hintergrund vertreten die Umweltschlichter Österreichs für die laufende Diskussion um die Reform der Verfassung im Österreich-Konvent folgende Anliegen:

Durch die Verfassung sollte folgendes gewährleistet sein:

- **Möglichkeit der Weisungsfreistellung der Umweltschlichter**
- **Verantwortung des Gesetzgebers für eine sachgerechte Ausstattung**
- **Verpflichtung des Gesetzgebers zu adäquaten Regelungen betreffend die Bestellung und Abberufung**
- **Möglichkeit der Einräumung von Beschwerde- und Anfechtungsbefugnissen für den Umweltschlichter, insbesondere auch vor dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verfassungsgerichtshof**
- **Möglichkeit der Einräumung von Beschwerdebefugnissen bei Verwaltungsgerichten der Länder und des Bundes**
- **Verfassungsrechtliche Absicherung der Umweltschlichter**

Die Anliegen der Umweltsenwalte betreffen die Diskussion in verschiedenen Ausschüssen des Österreich-Konvents, insbesondere die Ausschüsse 6, 7, 8 und 9.

Zu einigen Themen liegen in den Berichten der Ausschüsse auch Textvorschage vor. Diese werden im Folgenden aus der Sicht der Umweltsenwalte bewertet.

Zusammenfassende Position zur Diskussion in den Ausschüssen des Österreich-Konvents

Vorweg kann die Position der Umweltsenwalte Österreichs zu den Berichten der Ausschüsse in den wesentlichen Punkten wie folgt knapp zusammengefasst werden:

Hinsichtlich der Weisungsfreistellung tragen die Textvorschage des Ausschusses 6 zur Art. 20 dem Anliegen der Umweltsenwalte Rechnung und können daher insoweit unterstützt werden. Die Textvorschage des Ausschusses 7 zu Art 20 ermöglichen demgegenüber keine Weisungsfreistellung von Organen wie dem Umweltsenwalt und bedürfen daher der Ergänzung.

Hinsichtlich der Verpflichtung zu einer sachgerechten Regelung von Ernennungs- und Abberufungsrechten sowie einer adäquaten Ausstattung finden sich im Textvorschlag B des Ausschusses 6 keine Regelungen. Textvorschlag A des Ausschusses 6 zu Art. 20 enthält dazu einige Ansatzpunkte für die Anliegen der Umweltsenwalte. Der Vorschlag bedürfte jedoch ebenfalls einer Ergänzung, die hinreichend auf die spezielle Funktion von unabhängigen Organen wie dem Umweltsenwalt abstellt. Die Textvorschage im Bericht des Ausschusses 7 zu Art 20 sehen lediglich die Verpflichtung zur gesetzlichen Regelung der Abberufung weisungsfreier Organe vor und sind daher auch in diesem Punkt ergänzungsbedürftig.

Insgesamt wird angeregt, bei der Diskussion um die Weisungsfreistellung den Blick neben den sog Regulierungsbehörden verstärkt auch auf unabhängige Organe wie den Umweltsenwalt zu richten.

In der Frage der Beschwerde- und Anfechtungsbefugnisse wird der Textvorschlag des Ausschusses 9 zu Art 132 Abs 1 Z 4 ausdrücklich begrüßt, der es ermöglicht, Organen wie dem Umweltsenwalt auch weiterhin Beschwerdelegitimation vor dem VfGH einzuräumen.

Im übrigen wird jedoch angeregt, in der Diskussion stärker auf den Umweltsenwalt Bedacht zu nehmen. Nicht zuletzt im Lichte des Prufbeschlusses des VfGH zur Beschwerdebefugnis gemäß § 24 Abs 3 UVP-G sollte sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber Organe wie den Umweltsenwalt mit Beschwerde- und Anfechtungsbefugnis vor dem VfGH ausstatten kann. Aus der Sicht der Umweltsenwalte ist insbesondere zu kritisieren, dass in den Textvorschagen zu Art 139 Abs 1a bzw Art 140 Abs 1a die bestehende Befugnis zur Verordnungsanfechtung in § 24 Abs 11 UVP-G nicht berücksichtigt ist und dass ein Subsidiarantrag für Amtsparteien ausdrücklich ausgeschlossen sein soll.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die verfassungsrechtliche Absicherung der Rechtsschutzbeauftragten sollte geprüft werden, ob die anstehende Reform der Verfassung nicht auch eine ideale Gelegenheit bietet, um die Einrichtung weisungsunabhangiger Umweltsenwalte in der Verfassung zu verankern.

Bewertung der Diskussion in den Ausschüssen im Einzelnen

▪ Weisungsfreistellung

Zur Ausgangslage der Diskussion im Konvent:

Nach dem geltenden Verfassungsrecht kann die strikte Weisungsbindung der Verwaltungsorgane des Bundes und der Länder durch eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Weisungsfreistellung im Bundes- oder Landesrecht (oder durch die einfachgesetzliche Einrichtung von sog „Art 133.Z.4-Behörden“) durchbrochen werden.

Die Weisungsfreistellung soll in verschiedenen Konstellationen – außerhalb des klassischen Bereichs der Verwaltung - eine „unabhängige“ Verwaltungsführung ermöglichen. In Bezug auf die Umweltschutzwärter haben nahezu alle Bundesländer eine Weisungsfreistellung der Umweltschutzwärter durch Landesverfassungsbestimmungen vorgenommen¹.

Die Weisungsfreistellung durch Verfassungsbestimmung (und die Einrichtung von Art 133.Z.4-Behörden) unterliegt der Kritik und Diskussion in verschiedenen Ausschüssen des Konvents (insbesondere Ausschüsse 6 und 7):

Kritisiert wird, dass die derzeit für eine Weisungsfreistellung erforderlichen Verfassungsbestimmungen zur Zersplitterung des Verfassungsrecht beitragen. In der Sache wird der verstärkte Einsatz von weisungsfreien Behörden, Organen und Art 133.Z.4-Behörden im Hinblick auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip als problematisch angesehen. (In Bezug auf Art-133-Z4-Behörden wurde vom VfGH zur geltenden Rechtslage festgehalten, dass dieser Behördentypus lediglich Ausnahmecharakter haben kann und besonderer Rechtfertigung bedarf.) Andererseits wird rechtspolitisch auch weiterhin ein Bedarf nach weisungsfreien Behörden und Organen gesehen.

Im Konvent wird daher nach einer Lösung gesucht, die folgenden zwei Anliegen Rechnung trägt: Einerseits sollen den obersten Verwaltungsorgane, die das Verwaltungshandeln gegenüber dem Gesetzgeber verantworten müssen, ausreichende Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Andererseits sollen – dort wo dies rechtspolitisch sinnvoll ist – weisungsfreie Behörden und Organe möglichst ohne eine Vielzahl fugitiver Verfassungsbestimmungen eingerichtet werden können.

Zum Weisungsprinzip und zur Möglichkeit der Einrichtung „unabhängiger“ Verwaltungsorgane werden im Konvent in verschiedenen Ausschüssen unterschiedliche Regelungsmodelle diskutiert und vorgestellt:

- Bericht des Ausschusses 6 vom 23. März 2004: Textvorschlag A (Seite 14ff des Berichts)
- Bericht des Ausschusses 6 vom 23. März 2004: Textvorschlag B (Seite 14ff sowie Anhang)
- Bericht des Ausschusses 7 vom 16. Februar 2004: Textvorschlag 1 zu Punkt A des Mandats -Variante A und B zu Art. 20 (Seite 6f und 24ff)

¹ ZB § 10 Abs 2 NÖ UmweltschutzG; § 4 Abs 2 OÖ UmweltschutzG. Vgl im übrigen die von den Konventausschüssen 7 und 9 vorgelegte Übersicht über die derzeit in Österreich bestehenden weisungsfrei gestellten Organe – Anhang zum Bericht des Ausschuss 9 vom 26. 3.2004

Position der Umweltsanwälte Österreichs

Die Weisungsfreistellung hat sich als besonders sachgerecht für die Tätigkeit der Umweltsanwälte erwiesen. Die Weisungsfreiheit in diesem Bereich soll daher weiter bestehen bleiben. Auch bei einer Reform der Bestimmungen der Verfassung zur Weisungsbindung muss gewährleistet sein, dass, die Umweltsanwälte als weisungsfreie Organe eingerichtet werden können.

Aus Sicht der Umweltsanwälte Österreichs ist zu den Vorschlägen der Ausschüsse Folgendes festzuhalten:

Zum Bericht des Ausschusses 6

Textvorschlag A im Bericht des Ausschusses 6:

Der Vorschlag ermächtigt den einfachen Gesetzgeber, erforderlichenfalls weisungsfreie Organe zu schaffen. Ausdrücklich festgehalten wird zugleich, dass den obersten Organen, eine dem jeweiligen Vollzugsbereich entsprechende, allgemeine Leitungs- und Aufsichtsbefugnis, wie insbesondere Ernennungs- und Abberufungsbefugnisse sowie eine Richtlinienkompetenz verbleiben.

Hinsichtlich der Möglichkeit der einfachgesetzlichen Weisungsfreistellung trägt dieser Textvorschlag dem Anliegen der Umweltsanwälte jedenfalls Rechnung und wird daher unterstützt.

In Bezug auf die allgemeine Leitungs- und Aufsichtsbefugnis der obersten Organe gegenüber weisungsfreien Organen ist Folgendes anzumerken:

Für ein Organ wie den Umweltsanwalt, das Interessen gegebenenfalls auch „gegen die Verwaltung“ durchzusetzen hat, ist die Frage der Unabhängigkeit von hervorragender Bedeutung. Inwieweit einem Organ Unabhängigkeit zukommt, hängt abgesehen von der Frage der Weisungsfreiheit wesentlich von den sonstigen Aufsichts- und Leitungsbefugnissen insbesondere in Personal-, Organisations- und Haushaltsfragen ab. Für ein Organ wie den Umweltsanwalt, sind andere Leitungs- und Aufsichtsbefugnisse angemessen, als etwa für eine Regulierungsbehörde.

Die Formulierung „*eine der Art der jeweiligen Verwaltungsgeschäfte entsprechende allgemeine Leitungs- und Aufsichtsbefugnis*“ im Textvorschlag A, ermächtigt und verpflichtet zu einer, dem jeweiligen weisungsfreien Bereich angemessenen, sachgerechten Ingerenz. Die Festschreibung dieses Steuerungsvorbehalts in der Verfassung steht dem Anliegen der Umweltsanwälte Österreichs daher nicht grundsätzlich entgegen. Nach Ansicht der Umweltsanwälte Österreichs ist jedoch die Verantwortung für eine sachgerechte Ausstattung von weisungsfreien Organen im Dienst der Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wie dem Umweltsanwalt deutlicher hervorzuheben.

Zudem sollte, jedenfalls in den Erläuterungen, klargestellt werden, dass für ein Organ wie den Umweltsanwalt, zB eine Richtlinienkompetenz nicht sachgerecht sein kann. Andererseits ist gerade bei einem Organ im Dienst der Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Frage der Ingerenz in Bezug auf die personelle und sachliche Ausstattung von besonderer Bedeutung für die Unabhängigkeit und für die effektive Wahrnehmung der Kontrolle der Verwaltung. Auf diesen Zusammenhang zwischen effektiver Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen und Unabhängigkeit von der Verwaltung hat der VfGH – freilich im Zusammenhang mit dem verfassungsgesetzlich festgelegten System der Verwaltungsgerichtsbarkeit – bereits hingewiesen (VfSlg 15762 zu Art 18 VwGG).

Textvorschlag B im Bericht des Ausschusses 6:

Der Textvorschlag zählt die Organe taxativ auf, die ausnahmsweise weisungsfrei gestellt werden dürfen. Der Vorschlag zu Art 20 (Art a1 Abs 2 Z 3) erwähnt hier ausdrücklich auch „zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besonders eingerichtete Organe, wie Amtsparteien oder Rechtsschutzbeauftragte“. Zu diesen Organen können auch die Umweltschlichter gezählt werden. Dieser Vorschlag trägt dem Anliegen der Umweltschlichter Rechnung und kann daher insoweit unterstützt werden.

Für einige Organe wird im Textvorschlag (Art a1 Abs 2 Z 2) die Möglichkeit der Weisungsfreistellung in Verbindung mit bestimmten Verwaltungsmaterien genannt. Diese Aufzählung sollte um „Organe in Angelegenheiten des Umweltschutzes“ erweitert werden. Auf diese Weise kann dem Anliegen der Umweltschlichter jedenfalls vollinhaltlich Rechnung getragen werden.

Der Textvorschlag B enthält keine Bestimmungen hinsichtlich der Ingerenz der obersten Organe der Verwaltung gegenüber den weisungsfreien Organen. Nach Ansicht der Umweltschlichter Österreichs sollte jedoch jedenfalls die Verantwortung des Gesetzgebers für eine sachgerechte Bestellung und Ausstattung von weisungsfreien Organen im Dienst der Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung - wie dem Umweltschlichter - festgelegt werden. (Vgl dazu die Ausführungen zu Textvorschlag A)

Zum Bericht des Ausschusses 7

Textvorschlag 1 zu Punkt A des Mandats des Ausschusses 7 (Varianten A und B):

In beiden Textvarianten werden die Gebiete und Zwecke, für die der einfache Gesetzgeber weisungsfreie Organe einrichten kann, taxativ aufgezählt. Im Mittelpunkt der Aufzählung stehen dabei die sogenannten Regulierungsbehörden. Der Umweltschlichter kann auch nicht als „Schieds- und Mediationseinrichtung“ oder als Organ „für gutächterliche Beurteilungen“ qualifiziert werden. Keine der Textvarianten des Ausschusses 7 zu Art. 20 Abs 2 ermöglicht daher in der derzeitigen Fassung die Weisungsfreistellung von Organen wie dem Umweltschlichter. Beide Textvarianten (Variante A und Variante B) bedürften daher einer entsprechenden Ergänzung. Im Sinne des Textvorschlags B des Ausschusses 6 könnte diese Ergänzung lauten: „ (...), zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (...) können weisungsfreie Verwaltungsorgane durch Gesetz geschaffen werden.“

In beiden Textvarianten wird der einfache Gesetzgeber verpflichtet, zumindest die Voraussetzungen einer Abberufung des weisungsfreien Verwaltungsorgans taxativ zu bestimmen. Wie bereits dargelegt, ist gerade bei einem Organ wie dem Umweltschlichter die Frage der Ingerenz in Bezug auf die personelle und sachliche Ausstattung von besonderer Bedeutung für die Unabhängigkeit und für die effektive Wahrnehmung der Kontrolle der Verwaltung und des Schutzes der Umwelt. Es sollte daher nicht nur die Verantwortung des Gesetzgebers für die Abberufung, sondern auch für eine sachgerechtes Modell der Bestellung und Ausstattung von weisungsfreien Organen wie dem Umweltschlichter festgehalten werden. (Vgl dazu auch oben die Anmerkungen zum Bericht des Ausschusses 6)

▪ **Beschwerde- und Anfechtungsbefugnisse**

Allgemeine Position zum Bericht des Ausschusses 9

Bei der Diskussion um Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit sollte im Zusammenhang mit der Einführung neuer Gerichte oder neuer Rechtsschutzinstrumente auf die Umweltschutzwärte Bedacht genommen werden. Die bestehenden Befugnisse der Umweltschutzwärte sollten nicht gekürzt werden und eine Inanspruchnahme neuer Rechtsschutzinstrumente durch den Umweltschutzwärte ermöglicht werden.

Zu Punkt III des Berichts - Gerichtshöfe öffentlichen Rechts

In einem jüngst erfolgtem Prüfbeschluss (B 456, 457/03-7; B 462/03-11 vom 27. November 2003) sind beim Verfassungsgewichtshof zum UVP-G Bedenken hinsichtlich der Beschwerdeberechtigung des Umweltschutzwärtes vor dem VfGH entstanden. Der Gerichtshof hegt das Bedenken, dass die Beschwerdeberechtigung des Umweltschutzwärtes mit Art 144 B-VG unvereinbar ist. Anders als für den Verwaltungsgewichtshof stünde es dem einfachen Gesetzgeber in Bezug auf den Verfassungsgewichtshof nicht frei, staatliche Organe zu ermächtigen, Bescheide zur Sicherung der objektiven Rechtmäßigkeit anzufechten. Dass der Gesetzgeber im UVP-G die Einhaltung objektiven Rechts zum subjektiven Recht des Umweltschutzwärtes erklärt hat, beseitigt die Bedenken des VfGH nicht.

Sollte der Verfassungsgewichtshof seine Bedenken im Gesetzesprüfungsverfahren aufrecht erhalten, kann dem Umweltschutzwärte in Zukunft die Befugnis zur Beschwerde vor dem VfGH nur mehr durch Verfassungsbestimmung eingeräumt werden. Auf die rechtspolitische Bedeutung des Zugangs der Umweltschutzwärte zu den Höchstgerichten wurde bereits hingewiesen.

Die Umweltschutzwärte Österreichs regen daher an, insbesondere im Rahmen des Ausschusses 9 zu prüfen, inwieweit in Zukunft eine Beschwerde- und Anfechtungsbefugnis des Umweltschutzwärtes - ohne fugitive Verfassungsbestimmung - in das verfassungsrechtliche Rechtsschutzsystem integriert werden kann. Es sollte - durch eine spezielle Regelung bzw durch entsprechende Ergänzung von Art 139, 140 und 144 - in Anlehnung an Art 132 Abs 2 B-VG sichergestellt werden, dass der einfache Gesetzgeber Einrichtungen wie den Umweltschutzwärte mit Beschwerde- und Anfechtungsbefugnis vor dem Verfassungsgewichtshof ausstatten kann.

Im Textvorschlag für die Einführung eines Subsidiarantrags (Seite 46ff des Berichts; Art 140 Abs 1a bzw Art 139 Abs 1a B-VG) wird hingegen die derzeit bestehende Anfechtungsbefugnis des Umweltschutzwärtes (Verfassungsbestimmung in § 24 Abs 11 UVP-G) ausdrücklich nicht berücksichtigt. Ferner soll es durch die gewählte Formulierung ausdrücklich ausgeschlossen sein (vgl Erläuterung auf S 48 des Berichts), dass Amtsparteien vom Subsidiarantrag Gebrauch machen. Dieser Vorschlag trägt der Kontrollfunktion des Umweltschutzwärtes zum Schutz der Umwelt und damit dem Anliegen der Umweltschutzwärte Österreichs nicht Rechnung und wird daher abgelehnt.

Zu Punkt IV des Berichts - Verwaltungsgewichtshof

Der Textvorschlag zu Art 132 Abs 1 Z 4 B-VG (Seite 53ff) entspricht im wesentlichen dem geltenden Art 131 Abs 2 B-VG und ermächtigt daher den einfachen Gesetzgeber weiterhin, Organen wie dem Umweltschutzwärte die Beschwerdelegitimation vor dem VfGH einzuräumen. Dieser Vorschlag wird von den Umweltschutzwärten Österreichs nachdrücklich unterstützt.

- **Verfassungsrechtliche Absicherung der Umwelanwälte**

Zu Punkt VI des Berichts – Rechtsschutz-Erweiterung?

Der Ausschuss schlägt unter diesem Berichtspunkt vor, im Zuge der Reform der Verfassung die Möglichkeit der Einrichtung von Rechtsschutzbeauftragten sowie ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreistellung verfassungsrechtlich zu verankern. Aus Sicht der Umwelanwälte Österreichs sollte im Zusammenhang mit dieser Diskussion ernsthaft geprüft werden, den Umweltschlichter als unabhängiges und weisungsfreies Organ in der Verfassung abzusichern.