

REPUBLIK ÖSTERREICH**BUNDESMINISTERIUM****FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT**

Zl. 11.901/06-11/85

Sachbearbeiterin: Dr. Eder-Paier

Telefon: 7500/6689

**SOFORT
HEUTE**

WIEN, 1985 09 20

Gegenstand: Demokratisierung des Ver-
waltungsverfahrens;
Stellungnahme des Bundes-
ministeriums für Land- und
Forstwirtschaft

St. Abzwanger

67 68/9 85

An das

Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl Renner-Ring 3

1017 W i e n

Datum: 27. SEP. 1985

Verteilt: 30. SEP. 1985

Kreuz

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft übermittelt
25 Ausfertigungen der im Gegenstand erfolgten Stellungnahme zur
gefälligen Kenntnis.

Der Bundesminister:

H a i d e n

F.d.R.d.A.

Lang



REPUBLIK ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Stubenring 1, A-1012 Wien

An das
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1014 W i e n

Sachbearbeiter/Klappe
Dr.Eder-Paier/6689

Ihr Zeichen/Ihre Geschäftszahl,
Ihre Nachrichten vom
602.960/21-V/
1/85

Unsere Geschäftszahl
11.901/06-I1/85

(0 22 2) 75 00 DW

Datum
1985 09 20

Betreff Demokratisierung des Verwaltungs-
verfahrens;
Stellungnahme des Bundesministeriums
für Land- und Forstwirtschaft

Zu den mit Schreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 17.Juli 1985 versendeten Gesetzentwürfen (Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens) beehrt sich das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Stellung zu nehmen wie folgt:

I. Vorbemerkung

Bemühungen um verstärkte Bürgernähe der Verwaltung werden begrüßt.

Die Schaffung des AVG stellte seinerzeit eine wesentliche Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens für Behörden und Bürger dar. Ein ähnlicher Schritt - auch für das materielle Verwaltungsrecht - erscheint auch heute am Platze. Jede Änderung des Verwaltungsverfahrens sollte aber insbesondere unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, daß das gesteckte Ziel, nämlich die bürgernahe Verwaltung, nicht erreicht werden kann, wenn zugleich die Effizienz der Verwaltung beein-

Bitte führen Sie unsere Geschäftszahl in Ihrer Antwort an!

- 2 -

trächtigt wird.

II. Zum Versendungsschreiben des BKA-VD

Vorerst sei darauf verwiesen, daß das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz inzwischen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz) zur Begutachtung ausgesendet hat. Dieser Gesetzesentwurf bezieht sich bereits auf die in der AVG-Novelle vorgesehene Bürgerbeteiligung. Damit in Zusammenhang stehen auch ergänzende Regelungen in Materiengesetzen. Es erscheint notwendig, alle diese geplanten Regelungen zur Vorlage an den Ministerrat aufeinander abzustimmen.

Zu den Vorstellungen betreffend Einführung des BBV in einzelnen Verwaltungsbereichen wird im folgenden noch detailliert Stellung genommen. Hier sei nur im Grundsätzlichen angemerkt, daß eine sektorale Regelung für verfehlt erachtet wird. Es besteht dabei nämlich die Gefahr, daß für ein mehreren Verwaltungsvorschriften unterliegendes Vorhaben im Bereich der einen Verwaltungsvorschrift ein BBV erforderlich wäre, nach der anderen Verwaltungsvorschrift hingegen nicht. Damit wären die im BBV zu behandelnden Fragen schon aus formalen Gründen eingeschränkt und der Zweck des Verfahrens nicht erreicht. Sinnvoller erschiene eine projektsbezogene Lösung, d.h. es sollten in Koordination zwischen allen berührten Ressorts jene Vorhaben festgelegt werden, für die das BBV anzuwenden ist, und darauf abgestimmt wären dann in den einzelnen Verwaltungsvorschriften die entsprechenden Änderungen vorzunehmen. Eine ähnliche Lösung erscheint im übrigen auch hinsichtlich des UVP-Gesetzes angebracht.

III. Zur AVG-Novelle

Zu § 34 Abs. 2

Grundsätzlich wird die Tendenz zur Einschränkung der Ordnungsstrafen begrüßt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß durch die Aufhebung des § 34 Abs. 5 AVG in Zukunft für das mit Ordnungs-

- 3 -

strafen belegte Verhalten auch die Verhängung von Verwaltungsstrafen (z.B. nach Art.VIII EGVG bzw. landesgesetzlichen Vorschriften) in Frage kommen wird, und daß in § 36 Abs. 1 gleichfalls Ordnungsstrafen zu eliminieren sind. Schließlich ist festzustellen, daß die durch Art. I Z. 17 der Novelle, BGBl.Nr. 199/1982, in § 49 Abs. 5 eingeführte Möglichkeit der Verhängung einer Ordnungsstrafe gegen den Zeugen, der ungerechtfertigt die Aussage verweigert, sanktionslos wird. Soll diese mit der Novelle 1982 verfolgte rechtspolitische Zielsetzung nicht ersatzlos zurückgenommen werden, wäre zu überlegen, welche Sanktionsmöglichkeit gegen den die Aussage verweigernden Zeugen einzuführen wäre.

A) Bürgerbeteiligungsverfahren

Zu § 36 a

Unklar ist das Verhältnis des BBV zum Bewilligungsverfahren. Der Entwurf geht offenbar davon aus, daß die Einräumung der Parteistellung gemäß § 36 c Abs. 3 und § 36 d sich auf das dem BBV nachfolgende Bewilligungsverfahren bezieht, das BBV also eine Art Teilverfahren des Bewilligungsverfahrens darstellt. Nach ho. Auffassung kommt die Einräumung der Parteistellung dem zuständigen Materiengesetzgeber zu, weshalb § 36 c Abs. 3 bzw. § 36 d verfassungswidrig erscheinen, da sie durch Art. 11 Abs. 2 B-VG nicht gedeckt werden. Insbesondere scheint die Einräumung der Parteistellung "im Rahmen der eingebrachten Stellungnahme" den vom Materiengesetzgeber festgelegten Bewilligungsgegenstand zu berühren. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß offenbar aus diesem Grund der in der Anlage beigelegte Entwurf einer Novelle des Rohrleitungsgesetzes eine der Z. 3 entsprechende Einfügung in § 23 leg. cit. vorsieht.

Das BBV wird als "Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung" konstruiert. Daran knüpft sich die Frage nach den Konsequenzen eines mangelhaft oder gar nicht durchgeführten

- 4 -

BBV und des Verhältnisses zwischen BBV und erteilter Bewilligung. Offenbar soll ein fehlendes oder fehlerhaftes BBV an sich noch nicht die Nichtigkeit der Bewilligung zur Folge haben. Es muß aber wohl angenommen werden, daß hier ein Verfahrensmangel liegt, dessen Konsequenzen aufzuzeigen wären.

Im Rahmen des Wasserrechtes - aber wohl auch im Bereich anderer Verwaltungsvorschriften - sind erfahrungsgemäß verschiedene Typen von Bewilligungen denkbar, wie zB.

- Erklärung als bevorzugter Wasserbau
- Generelle Bewilligung
- Detailbewilligung
- Projektsänderungen während des Verfahrens
- Projektsänderungen nach erteilter Bewilligung
- Nachträgliche Genehmigung von Projektsänderungen anlässlich der Kollaudierung
- Spätere Änderungen.

Ein BBV in allen diesen Fällen durchzuführen ist wohl nicht möglich (so auch die Erläuterungen). Es müßte hier aber wohl eine generelle Regelung Platz greifen, das Problem dürfte nicht dem Materiengesetzgeber überlassen werden.

Ein offenes Problem ist auch die Frage, ob nur das einer Bewilligung zugeführt werden darf, worüber ein BBV durchgeführt wurde und welche Rechtsfolgen eine andere Vorgangsweise hat.

Zu § 36 b

Offen bleibt, welcher Zeitraum zwischen Antragstellung und Auflage liegen darf; dieser Zeitraum ist ja gemäß § 73 Abs. 4 nicht zu berücksichtigen. Der Konsenswerber hätte keine Möglichkeit, diesbezüglich Säumnis geltend zu machen.

Große Vorhaben erstrecken sich oft über den Sprengel mehrerer Bezirksverwaltungsbehörden. Es wäre zu klären, bei welcher Behörde das Gesamtprojekt aufzulegen ist und ob bei jeder Behörde nur der Projektteil aufzulegen ist, der

- 5 -

ihren Sprengel betrifft.

Es wird dafür zu sorgen sein, daß bei der Auflage fachkundige Auskunftspersonen der Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Zu § 36 c

Die Parteistellung für entsprechend unterstützte Personengruppen erscheint nicht erforderlich. Voraussetzung für eine Parteistellung ist an sich die Betroffenheit in subjektiven Rechten; dies ist hier nicht gegeben.

Der gewünschte Effekt kann auch dadurch erreicht werden, daß man einer qualifiziert unterstützten Personengruppe - ohne ihr Parteistellung einzuräumen - die Stellung von sonst Beteiligten gewährt und ihr ein Teilnahmerecht am folgenden Bewilligungsverfahren zugesteht. Damit könnten viele mit der Gewährung der Parteistellung verbundene Probleme vermieden und dennoch die Bürgerbeteiligung erreicht werden. Es sollte im Gesetz gesagt werden, wann und unter welchen Voraussetzungen die Parteistellung entsteht.

Zu § 36 d

Die Mediatisierung der Bürger durch die Gemeinde wird unterstützt.

Nach ho. Auffassung sollten die Gemeinden jedenfalls dann Parteistellung bekommen, wenn es zu einer Bürgerbeteiligung nach § 36 c gekommen ist.

Zu § 36 e

§ 36 e Abs. 2 sieht 2 Arten der Benachrichtigungen über Ort und Zeit der Anhörung vor. Die im Satz 1 geregelte "generelle" ortsüblich kundzumachende Information über Ort und Zeit, die jedenfalls stattzufinden hat, sowie die "individuelle" Benachrichtigung des in Satz 2 umschriebenen Personenkreises, die als subjektives Recht der Betroffenen gestaltet wird (arg. "sind zu benachrichtigen"). Satz 3 regelt einen Sonderfall, in dem die indi-

- 6 -

viduelle Benachrichtigung entfallen kann. Der Entwurf wirft diesbezüglich folgende Fragen auf:

- a) In welchem Verhältnis steht Satz 2 zu Satz 3 (spezieller erscheint in Satz 3 die Mindestfrist von 2 Wochen; ob zwischen der ortsüblichen Kundmachung im Sinn des Satzes 1 und der ortsüblichen Bekanntmachung im Sinn des Satzes 3 ein Unterschied besteht, erscheint zweifelhaft. Siehe im übrigen auch unter b) ?
- b) Was ist Inhalt der "individuellen" Benachrichtigung im Sinn des Satzes 2 bzw. bei Substitution im Fall des Satzes 3 ? Umfaßt diese Benachrichtigung ebenfalls nur Ort und Zeit oder auch den Gegenstand der Anhörung (vgl. in diesem Zusammenhang die für die mündliche Verhandlung getroffene Regelung in § 41 Abs. 2 in Verbindung mit § 19 Abs. 2 AVG).
- c) Die Substitutionsmöglichkeiten im Satz 3 dürften als Ermessensbestimmung konzipiert sein, worauf - wenn auch nicht zwingend - das Wort "kann" hindeutet. Was sind die Ermessensdeterminanten im Sinn des Art. 130 Abs. 2 B-VG? (Verfahrensökonomie wie in § 39 Abs. 2 AVG ?).
- d) Ob die in den Erläuterungen auf Seite 8 vertretene Auffassung, § 36 e begründe kein subjektives Recht auf Teilnahme, zutrifft, erscheint fraglich. Auch in den §§ 41 ff AVG wird davon nicht gesprochen und analog zur vorliegenden Regelung eine Verpflichtung zur Verständigung normiert. Welchen Sinn soll die Verständigungspflicht haben, wenn daraus nicht ein "Recht auf Teilnahme" am "hearing" abgeleitet werden kann ?
- e) Es wird davon ausgegangen, daß die qualifiziert unterstützte Initiativgruppe im Sinne des § 36 c Abs. 3 unter den Begriff "sonstige Partei" im Sinne des § 36 e Abs. 2 fällt. Zu benachrichtigen ist daher lediglich der gesetzliche Vertreter dieser Personengruppe. Dem gesetzlichen Vertreter steht es jedoch mangels einer abweichenden Bestimmung gemäß § 10 Abs. 1 AVG offen, sich durch eigenberechtigte Personen vertreten zu lassen.

- 7 -

Die Bestellung mehrerer Personen als Bevollmächtigte erscheint nicht ausgeschlossen, womit theoretisch jedes Mitglied der "Initiativgruppe" (oder auch andere) als Bevollmächtigter benannt werden könnte. Zu den sich daraus ergebenden Problemen, die nur teilweise einer einwandfreien positiv rechtlichen Lösung zugeführt worden sind (vgl. zB. § 9 Abs. 2 Zustellgesetz) wird auf Walter - Mayer, Verwaltungs-verfahrensrecht 3, 48 unter Hinweis auf Fasching II, 248 hingewiesen.

- f) Unabhängig davon erscheint es unklar, ob jeder, der durch Unterstützung "Mitglied" einer Personengruppe geworden ist, der Parteistellung zukommt, bereits allein auf Grund dieser Tatsache berechtigt ist, am Anhörungsverfahren selbst teilzunehmen oder ob die Personengruppe nur durch ihre gesetzlichen Vertreter an diesem Verfahren teilnehmen kann.

Zu § 36 f

Offen ist die Frage, welche Rechtswirkungen mit dem Ergebnis der Anhörung verbunden sind.

B) Verfahrenskonzentration

Es ist unklar in welchem Verhältnis die Bestimmungen des 3. Abschnittes zu Art. II EGVG stehen. Nach ho. Auffassung liegt es nahe, daß auch dieser Abschnitt nur anwendbar ist, wenn alle Bewilligungsbehörden gemäß Art. II EGVG das AVG anzuwenden haben.

Ist die Handhabung der Verfahrenskonzentration eine Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung, dann stellt sich die - wenn auch nur theoretische - Frage, welche Behörde nach dem Landeshauptmann die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde ist, wenn mehrere Bundesbewilligungen dem Ressortbereich verschiedener Bundesministerien zuzordnen sind. Die mehrfache Ressortzugehörigkeit der Bewilligung spielt auch in folgenden Fällen eine Rolle:

Welchem Bundesministerium kommt im Falle der Anfechtung eines ab-

- 8 -

lehnenden Bescheids vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts das Eintrittsrecht zu ?

Welches Ressort hat die Prozeßkosten im Falle der erfolgreichen Anfechtung eines die Konzentration ablehnenden Bescheides zu tragen ?

Partei im Verfahren betreffend die Verfahrenskonzentration soll nach dem Entwurf offenbar nur der Antragsteller (Bewilligerwerber) sein. Nach ho. Auffassung läßt sich aber auch die Meinung vertreten, daß im Fall der Bewilligung der Konzentration im Hinblick auf den im § 55 b angeordneten Zuständigkeitsübergang zur Setzung bestimmter Verfahrensschritte auch die Stellung aller anderen am Verfahren beteiligten Parteien berührt wird. Fraglich ist dann, in welchem Verfahren die Verfahrensparteien geltend machen können, die bewilligte Konzentration entspreche nicht dem Gesetz. Theoretisch sind zwei Modelle vorstellbar: Anfechtung des Konzentrationsbescheides, was ökonomisch erscheint, oder Relevierung dieser Frage im Zuge der Anfechtung der Sachentscheidung die von der Bewilligungsbehörde getroffen wurde.

Zu § 55 a

Es erscheint zweckmäßig, die Verfahrenskonzentration in Form einer Delegation zu konstruieren; die Bezirksverwaltungsbehörde hätte in einem bloß deklarativen Bescheid den Umfang ihrer Ermächtigung durch die Bewilligungsbehörden anzugeben. Der Umfang der Verfahrenskonzentration würde dabei allein von dieser Ermächtigung bestimmt.

Gegen den Konzentrationsbescheid müßte zumindest insofern ein Rechtsmittel offenstehen, als er etwa dem Antrag nicht entspricht oder die Äußerungen der Bewilligungsbehörden mißachtet.

Im Hinblick darauf, daß auch eine "teilweise" Verfahrenskonzentration möglich sein soll, erscheint es geboten, im Konzentrationsbescheid auszusagen, welche Bereiche nicht einbezogen werden.

- 9 -

Klarzustellen wäre auch die Relevanz von Verfahrensmängeln im konzentrierten Verfahren, die sich ja u.U. auf alle Bewilligungsverfahren auswirken.

Zu § 55 b

Die "ausschließliche Zuständigkeit" der verfahrensleitenden Behörde sollte nicht ausschließen, daß die Bewilligungsbehörde ihrerseits bestimmte Verfahrensschritte vornimmt bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde anleitet.

Zu § 55 c

Die Bewilligungsbehörden werden überfordert sein, allen Ladungen der Konzentrationsbehörden nachzukommen. Es besteht somit die begründete Befürchtung, daß im konzentrierten Verfahren sachliche und rechtliche Mängel auftreten, die eine weitgehende Wiederholung des Verfahrens vor der Bewilligungsbehörde geboten erscheinen lassen. Damit sind aber Zeitverlust und unnötige Kosten verbunden.

Zu § 73 Abs. 4

Diese Bestimmung stellt auf die Anhörung bzw. die in § 36 e Abs. 1 vorgesehene Frist ab. Beide für den Beginn der sechsmonatigen Entscheidungsfrist angegebenen Termine sind jedoch von behördlichen Tätigkeiten abhängig, die ihrerseits die durch die Auflagen bewirkte Einleitung eines Teilabschnittes des Bürgerbeteiligungsverfahrens - nämlich des Stellungnahmeverfahrens - voraussetzen. Um die behördliche Untätigkeit durch Nichtauflage in den Griff zu bekommen, wird angenommen, daß in diesem Fall nicht von einer "Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens" im Sinne des § 73 Abs. 4 gesprochen werden kann und daher § 73 Abs. 1 AVG zur Anwendung kommt. Um dies klarzustellen wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

"(4) Im Falle der Einleitung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens (§ 36 b)...."

- 10 -

C) Sonstiges

Sowohl BBV als auch Verfahrenskonzentration werden im Rahmen des AVG 1950 geregelt. Es finden daher auch die Kostenvorschriften der §§ 76 ff AVG 1950 Anwendung. Im Zusammenhang mit dem BBV sind erhebliche Kosten für Verlautbarung des Antrages, Auflage Anhörung usw. zu erwarten, die den Konsenswerber treffen, und zwar auch dann, wenn das konzentrierte Ermittlungsverfahren mangelhaft durchgeführt wurde. Es wird vorgeschlagen, hier eine billige Lösung zu treffen.

IV. Zur B-VG Novelle

Zu Art. 11 Abs. 3 (neu)

Diese Bestimmung soll die verfassungsmäßige Deckung für die unter Pkt. III erörterte AVG-Novelle bieten. Offen bleibt, ob damit auch eine verfassungsmäßige Deckung für von der AVG-Regelung abweichende Bestimmungen in materiellen Verwaltungsvorschriften gegeben ist. Art. 11 Abs. 3 (neu) stellt auf die Bewilligung von "Anlagen" ab.

Im Wasserrecht ist zumeist in erster Linie die Wassernutzung Gegenstand der Bewilligung, die Anlage selbst nur im Zusammenhang mit der Wassernutzung. Es könnte daher die Auffassung vertreten werden, daß hinsichtlich des Wasserrechts die verfassungsmäßige Deckung für BBV und Verfahrenskonzentration nicht oder nur teilweise gegeben ist.

V. Zum Entwurf eines Auskunftspflichtgesetzes

Die im letzten Satz der Erläuterungen zu § 3 umschriebene Einschränkung der Auskunftspflicht sollte in den Text eingebaut werden. Allenfalls könnte auch eine Legaldefinition des Begriffes "Auskunft" erwogen werden.

Zu § 5

In bestimmten Fällen könnte es sinnvoll sein, dem Fragesteller Kopien o.ä. zuzusenden; hierfür sollten zumindest die

- 11 -

Selbstkosten der Behörde vorgeschrieben werden können.

VI. Zu den Vorschlägen betreffend BBV

Die nach den einzelnen Verwaltungsvorschriften dem BBV zu unterziehenden Vorhaben wären aufeinander abzustimmen, um zu vermeiden, daß für ein Vorhaben nach einer Verwaltungsvorschrift ein BBV durchzuführen ist, nach den anderen jedoch nicht.

Eine derartige Abstimmung müßte auch hinsichtlich der einer UVP zu unterziehenden Vorhaben vorgenommen werden.

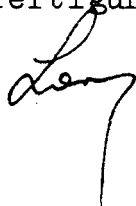
Es wird darauf hingewiesen, daß die vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft bereits vorgelegten Vorschläge zur Einführung der Bürgerbeteiligung im Forstrecht und Wasserrecht noch einer fachlichen Abstimmung bedürfen und daher vorerst nur provisorischen Charakter haben.

In Entsprechung der Note des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 10. August 1985, GZ. 602.271/1-V/6/85, wurden dem Präsidium des Nationalrates 25 Ausfertigungen der Stellungnahme des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft übermittelt.

Der Bundesminister:

H a i d e n

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Leng' or similar, written over the text 'Für die Richtigkeit der Ausfertigung:'.