



Amtssigniert. SID2013031088677
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

Dr. Gerhard Thurner

Telefon 0512/508-2212

Fax 0512/508-742205

verfassungsdienst@tirol.gv.at

DVR:0059463

An das
Bundesministerium für Land- und
Forstwirtschaft, Umwelt und
Wasserwirtschaft

abteilung.54@lebensministerium.at

Entwurf einer Novelle des Bundesluftreinhaltegesetzes und des Emissionszertifikategesetzes 2011; Stellungnahme

Geschäftszahl VD-1496/351-2013

Innsbruck, 25.03.2013

Zu Zl. BMLFUW-UW.1.3.3/0014-V/4/2013 vom 05.03.2013

Zum übersandten Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Bundesluftreinhaltegesetz und das Emissionszertifikategesetz 2011 geändert werden, wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines:

Soweit im Emissionszertifikategesetz 2011 die Anfechtung von Bescheiden beim Bundesverwaltungsgericht vorgesehen wird, kommt es durchwegs zur Durchbrechung des im Art. 131 B-VG (idF. der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51, nachfolgend als B-VG [neu] bezeichnet) grundgelegten Systems der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Landesverwaltungsgerichten einerseits und den Verwaltungsgerichten des Bundes andererseits.

Im gegebenen Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Einrichtung eines dezentralen und bürgernahen Rechtsschutzes vor den Landesverwaltungsgerichten in Bezug auf Angelegenheiten, die nicht im Sinn des Art. 131 Abs. 2 B-VG (neu) „unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden“, eine Systementscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers darstellt. Die Gewährleistung einer bundeseinheitlichen Rechtsprechung ist im System der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit – wie bisher – Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofes.

Ausgehend davon kommt ein Abgehen von Zuständigkeiten der Landesverwaltungsgerichte zugunsten solcher des Bundesverwaltungsgerichts durch den Bundesgesetzgeber nur im Ausnahmefall und aus wichtigen Gründen in Betracht. Dabei stellen weder das Anliegen einer „bundeseinheitlichen Rechtsprechung“ noch die „besondere Bedeutung“ bestimmter Verfahren prinzipiell berechtigte Gründe dafür dar, die der Zuständigkeitsteilung zwischen dem Bundesverwaltungsgericht und den Landesverwaltungsgerichten zugrunde liegenden Systementscheidungen des Bundesverfassungsgesetzgebers in Frage zu stellen.

Sollten aus der Sicht des Bundes im Einzelfall tatsächlich spezifische Umstände für eine Zuständigkeitsverschiebung von den Landesverwaltungsgerichten zum Bundesverwaltungsgericht sprechen, so scheint es für die Erwirkung einer allfälligen Zustimmung des Landes Tirol unabdingbar, dass diese im Einzelnen rechtzeitig umfassend dargelegt und begründet werden, damit auf dieser Grundlage eine entsprechende politische Willensbildung, ggf. unter Einbindung der Landeshauptleutekonferenz, erfolgen kann.

Derzeit kann eine Zustimmung des Landes Tirol – unvorgreiflich der letztendlichen politischen Willensbildung über einen entsprechenden Gesetzesbeschluss des Nationalrates – nicht in Aussicht genommen werden. Besondere Umstände, die eine Zuständigkeitsverschiebung zum Bundesverwaltungsgericht zu rechtfertigen vermögen und damit einen Ausnahmefall indizieren, in dem eine Zustimmung des Landes Tirol nach Art. 131 Abs. 4 B-VG [neu] ggf. denkbar scheint, sind vorderhand nicht erkennbar.

II. Zu einzelnen Bestimmungen wird bemerkt:

Zu Art. 1 (Änderung des Bundesluftreinhaltegesetzes):

Zu Z. 1 (§ 4 Abs. 2):

Die Notwendigkeit einer Amtsbeschwerde durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ist nicht erkennbar und wird in den Erläuterungen auch nicht begründet. Abgesehen davon, dass dadurch vom Bund ein generelles Misstrauen gegenüber der Vollziehungstätigkeit der Landesbehörden zum Ausdruck gebracht wird, dürfte es für die Bürger nicht verständlich sein, wenn Ober- und Unterbehörde ihre rechtlichen Meinungsverschiedenheiten vor den Verwaltungsgerichten austragen. Da sich durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz an der Rechtsstellung des Bundesministers als übergeordnete Behörde in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nichts ändert, besteht für diesen außerdem wie bisher die Möglichkeit, die Tätigkeit der Landesbehörden bei Vollziehung von Bundesrecht durch individuelle oder generelle Weisungen (Erlässe) inhaltlich zu bestimmen, wie dies zum Teil auch bereits geschehen ist (vgl. das Rundschreiben des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu § 3 Abs. 3 Z. 5 des Bundesluftreinhaltegesetzes, GZ BMLFUW-UW.1.3.3/0032-V/4/2011 vom 30.03.2011). Es werden auch keine Defizite im bisherigen Vollzug aufgezeigt, die die Einführung eines solchen zusätzlichen „Kontrollinstruments“ im Bundesluftreinhaltegesetz notwendig machen würden. Die Entbehrlichkeit der vorgesehenen Regelung zeigt sich außerdem bei Betrachtung jener Fälle, für die das neu vorgesehene Amtsbeschwerderecht zum Tragen kommen würde. Nach dem Bundesluftreinhaltegesetz können die Bezirksverwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmegenehmigungen für das Verbrennen schädlings- und krankheitsbefallener Materialien und das Verbrennen von Rebholz erteilen, sofern nicht ohnedies eine entsprechende Ausnahme durch Verordnung vorgesehen wurde, wie z.B. in Tirol für die Bekämpfung des Feuerbrandes. Komplexe rechtliche Fragestellungen, die allenfalls Argument dafür sein könnten, eine gerichtliche Entscheidung im Weg der Amtsbeschwerde herbeizuführen, stellen sich in diesen Verfahren nicht. Das Schwergewicht liegt eindeutig auf der Sachverhaltsebene. Für die im Wesentlichen verbleibende Rechtsfrage, was unter „schwer zugänglichen Lagen“ im Sinn des § 3 Abs. 4 Z. 5 des Bundesluftreinhaltegesetzes zu verstehen ist, kann – wie erwähnt – bei Bedarf die Vollziehungspraxis durch Erlass determiniert werden, bzw. behandelt der oben zitierte Erlass bereits eine ähnliche Fragestellung. Der durch ein Amtsbeschwerderecht verursachte Verwaltungsmehraufwand und die damit verbundenen Kostenfolgen lassen sich sohin keinesfalls rechtfertigen. Es dürfte auch nicht Sinn der Verwaltungsreform sein, den mit der Einführung der Verwaltungsgerichte verbundenen Einsparungseffekt durch Schaffung neuer Aufgabenfelder wiederum zunichte zu machen.

Zu Art. 2 (Änderung des Emissionszertifikatgesetzes 2011):Zu Z. 1 (§ 49a):Zu Abs. 1:

Als Begründung für eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts wird in den Erläuterungen angeführt, es solle einerseits Arbeit zwischen den Verwaltungsgerichten gleichmäßig aufgeteilt und eine (einseitige) Belastung der Landesverwaltungsgerichte vermieden werden, andererseits solle durch die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in Verfahren gegen Bescheide des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Entwicklung einer einheitlichen Judikatur bei Ministerbescheiden unterstützt werden. Auf Grund der besonderen Bedeutung der Zuteilung von Emissionszertifikaten, deren Gesamtmenge europaweit begrenzt sei und die (bei unzulässiger Mehrzuteilung) auch mit signifikanten Kosten für die Republik Österreich verbunden sein könnten, sei weiters eine Entscheidung durch Senate vorgesehen.

Diese Begründung verkennt den mit der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz einhergehenden Systemwechsel. Auch künftig wird es Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofes sein, in den einzelnen Materien ggf. für eine einheitliche Auslegung und Rechtsprechung zu sorgen. Dass nunmehr auch gegen Bescheide oberster Organe des Bundes und der Länder – anders als bisher – vor der Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes ein Rechtszug zu einem Verwaltungsgericht erster Instanz besteht, ist ein zentrales Element der mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 einhergehenden Änderung des Systems der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Verwaltung bei im Wesentlichen unveränderter Funktion des Verwaltungsgerichtshofes als Höchstgericht. Daraus kann in derartigen Fällen nun aber kein Argument abgeleitet werden, dass im Fall von nunmehr nach dem System des Art. 131 B-VG [neu] gegebenen Zuständigkeiten der Landesverwaltungsgerichte über Beschwerden gegen Bescheide eines Bundesministers eine beim Bundesverwaltungsgericht zentralisierte Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster Instanz „wiederherzustellen“ sei. Die Systementscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers ist hier ganz offensichtlich eine andere.

Sollte in systemkonformer Weise eine Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte vorgesehen werden, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 135 Abs. 1 fünfter Satz B-VG [neu] für eine Senatszuständigkeit die Zustimmung der Länder einzuholen ist.

Zu Abs. 3:

Für das Land Tirol ist nicht ersichtlich, dass die Berechtigung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, gegen sämtliche Erkenntnisse und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte Revision an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben, wirklich notwendig ist; sie sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen und im Hinblick auf die möglichst rasche Herbeiführung von Rechtssicherheit noch einmal hinterfragt werden.

Weiters wird angemerkt:

Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 wurde in der Frage des administrativen Instanzenzuges ein grundsätzlicher Systemwechsel vorgenommen und der administrative Instanzenzug mit einer einzigen Ausnahme (diese betrifft die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde) abgeschafft (Art. 132 und Art. 118 Abs. 4 B-VG [neu]). Außer in den Angelegenheiten des eigenen Wir-

kungsbereiches der Gemeinde soll es also künftig nur noch eine einzige Verwaltungsinstanz geben; jede Verwaltungsbehörde soll also „erste und letzte Instanz“ sein und gegen die von ihr erlassenen Bescheide (bzw. wegen einer Verletzung der Entscheidungspflicht durch sie) soll als einziges Rechtsmittel Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden können.

Die Regelung im § 4 Abs. 5 des Emissionszertifikatgesetzes 2011 sieht eine Berufung gegen den Genehmigungsbescheid vor. Eine solche Berufungsmöglichkeit widerspricht aber dem oben beschriebenen System der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 und sollte deshalb entsprechend angepasst werden.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Liener
Landesamtsdirektor

Abschriftlich

an die
Abteilungen
Finanzen zu Zl. FIN-1/154/6416-2013 vom 11.03.2013
Umweltschutz zu Zl. U-551/1960 vom 15.03.2013
Waldschutz zu Zl. IIIf3-102/2962 vom 21.03.2013
Landwirtschaftliches Schulwesen, Jagd und Fischerei
ESA

an das
Sachgebiet Gewerberecht zur E-Mail vom 15.03.2013

im Hause

zur gefl. Kenntnisnahme übersandt.