

TE Vfgh Erkenntnis 2008/3/5 V91/07 ua

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 05.03.2008

Index

83 Natur- und Umweltschutz

83/01 Natur- und Umweltschutz

Norm

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art103 Abs2

BVG Ämter d LReg

ImmissionsschutzG-Luft (IG-L)

Verordnung der Wr Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl 25/1976 §1, §3

Verordnung LGBl für Wien 47/2005 betreffend Maßnahmen zur Verringerung der Immission der Luftschadstoffe PM10 und NO2 nach dem ImmissionsschutzG-Luft (IG-L-Maßnahmenkatalog 2005) §4

Wr Stadtverfassung §132

Leitsatz

Erlassung des Wiener Maßnahmenkatalogs 2005 zur Verringerung der Immission der Luftschadstoffe durch den Landeshauptmann als zuständige Behörde; in der Klausel angeführte amtsführende Stadträtin aufgrund eines Mandats für den Landeshauptmann tätig; keine unzulässige Übertragung der Zuständigkeit in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung vom Landeshauptmann an andere Mitglieder der Landesregierung; Ressortprinzip bei mittelbarer Bundesverwaltung nur bei gleichzeitigem Ressortsystem in der Landesverwaltung zulässig; Vorzug für verfassungskonforme Auslegung bei zwei einanderwiderstreitenden Auslegungsergebnissen

Spruch

§4 der Verordnung des Landeshauptmannes von Wien, mit der Maßnahmen zur Verringerung der Immission der Luftschadstoffe PM10 und NO2 nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft getroffen werden (IG-L-Maßnahmenkatalog 2005), LGBl. für Wien Nr. 47/2005, sowie §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. für Wien Nr. 25/1976, werden nicht als gesetzwidrig aufgehoben.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zu B630/07 eine Beschwerde

anhängig, der folgender Sachverhalt zu Grunde liegt:

Mit Straferkenntnis der Bundespolizeidirektion Wien, Polizeikommissariat Döbling, wurde über die Beschwerdeführerin (Spruchpunkt 1 des Bescheides) wegen Übertretung der auf Grundlage des Immissionsschutzgesetz-Luft (im Folgenden: IG-L) verordneten 50 km/h Zonenbeschränkung, eine Geldstrafe in Höhe von € 70,-- (24 Stunden Ersatzfreiheitsstrafe) verhängt.

Mit Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien wurde der dagegen erhobenen Berufung - soweit sich diese auf Spruchpunkt 1 bezog - keine Folge gegeben und der angefochtene Bescheid mit der Maßgabe bestätigt, dass die Tatanlastung wie folgt zu lauten hat:

"Sie ... haben am 10.1.2006 um 19.30 Uhr in Wien 19.,

Heiligenstädter Straße 128 Meter vor Onr. 345 Richtung stadteinwärts

fahrend als Lenkerin des Kraftfahrzeuges mit dem Kennzeichen ... die

durch das Vorschriftszeichen gemäß §52 Z11a StVO kundgemachte Zonenbeschränkung von 50 km/h überschritten.'

Als verletzte Verwaltungsvorschrift ist '§14 Abs1 und 6 Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) BGBl. I Nr. 115/1997 idF BGBl. I Nr. 34/2003 iVm §4 der Verordnung des Landeshauptmannes von Wien, mit der Maßnahmen zur Verringerung der Immission der Luftschadstoffe PM10 und NO2 nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft getroffen werden (IG-L-Maßnahmenkatalog 2005) idF LGBl für Wien Nr. 47/2005' heranzuziehen.

Als Strafnorm ist '§30 Abs4 IG-L, BGBl. I Nr. 115/1997 idF BGBl. I Nr. 34/2003' anzuwenden. ...".

2. Aus Anlass der gegen diesen Bescheid erhobenen, auf Art144 B-VG gestützten Beschwerde hat der Verfassungsgerichtshof am 13. Oktober 2007 beschlossen, gemäß Art139 Abs1 B-VG ein Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit des §4 der Verordnung des Landeshauptmannes von Wien, mit der Maßnahmen zur Verringerung der Immission der Luftschadstoffe PM10 und NO2 nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft getroffen werden (IG-L-Maßnahmenkatalog 2005), LGBl. für Wien Nr. 47/2005, sowie des §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. für Wien Nr. 25/1976, einzuleiten.

3. Der Verfassungsgerichtshof ging zunächst davon aus, dass '4 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005, LGBl. 47/2005, vom unzuständigen Organ erlassen worden sein dürfte:

"3.1. Der auf §14 IG-L gestützte IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 wurde von der amtsführenden Stadträtin 'für den Landeshauptmann' erlassen. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die einschreitende Stadträtin ihre Zuständigkeit für die Erlassung des IG-L-Maßnahmenkataloges 2005 insbesondere aus der (ihrerseits auf Art103 Abs2 B-VG gestützten) Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. 25/1976, ableitet.

...

3.2. Mit dieser Anordnung dürfte - auf der Ebene einer gesetzesvertretenden Verordnung - auch in Wien für Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung die Einrichtung des Ressortprinzips intendiert worden sein. Dies dürfte jedoch verfassungswidrig sein:

3.2.1. Nach Art103 Abs2 B-VG kann die Landesregierung bei Aufstellung ihrer Geschäftsordnung beschließen, dass einzelne Gruppen von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes im Namen des Landeshauptmannes von Mitgliedern der Landesregierung zu führen sind. Aus der damit geforderten sachlichen Kohärenz mit Landesverwaltungsaufgaben dürfte zu schließen sein, dass die Landesregierung von der dort vorgesehenen Delegationsmöglichkeit in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nur dann Gebrauch machen kann, wenn in dem betreffenden Land auf der Ebene der obersten Landesverwaltung das Ressortsystem verwirklicht ist (vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2, 1998, Rz 30.009).

3.2.2. Nach Art101 Abs1 B-VG übt die Vollziehung jedes Landes eine vom Landtag zu wählende Landesregierung aus. Aus dieser Bestimmung wurde zunächst gefolgert, dass die Frage, ob die Vollziehung des Landes in höchster Instanz von der Landesregierung als einem Kollegium oder von ihren einzelnen Mitgliedern 'bei ressortmäßiger Aufteilung der Geschäfte zu führen ist', von der Bundesverfassung der Landesverfassung überlassen wurde (vgl. Kelsen/Froehlich/Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 215).

Nach §3 Abs1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juli 1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (BVG-ÄdLReg) besorgen die Abteilungen des Amtes der Landesregierung die ihnen nach der Geschäftseinteilung zukommenden Geschäfte, soweit es sich um solche des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes handelt, nach den näheren Bestimmungen der Landesverfassung unter der Leitung der Landesregierung oder einzelner Mitglieder derselben (Art101 Abs1 B-VG) und, soweit es sich um solche der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, unter der Leitung des Landeshauptmannes (Art102 Abs1 B-VG).

Zwar bringt der Titel dieses Bundesverfassungsgesetzes eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf die Länder außer Wien zum Ausdruck (vgl. Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien², 2004, 313). Die Entstehungsgeschichte des Art103 Abs2 B-VG und des BVG-ÄdLReg vom 30. Juli 1925 zeigt jedoch, dass es die Bundesverfassung dem Landesverfassungsgesetzgeber allgemein freistellt, ein Ressortsystem einzurichten: Während die Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1925 noch keine Regelung zum Ressortsystem in der Landesregierung vorsah, wurde im Unterausschuss des Verfassungsausschusses der Absatz 2 in der im Wesentlichen heute geltenden Fassung eingefügt. Nach dem Bericht des Verfassungsausschusses sollte damit 'in den Ländern die Zusammenlegung von bisher getrennt gewesenen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises mit sachlich zusammenhängenden Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nach den individuellen Bedürfnissen des einzelnen Landes durchgeführt werden' können (327 BlgNR 2. GP, 2). Die Neuregelung wurde am selben Tag wie das BVG-ÄdLReg vom Verfassungsausschuss verabschiedet (vgl. Berchtold [Hrsg.], Die Verfassungsreform von 1925, 1992, 128 f.). Angesichts des Umstandes, dass das B-VG 1920 in der Stammfassung den Ländern ein Wahlrecht zwischen monokratischem System und Kollegialprinzip eingeräumt haben dürfte (Merkl, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung, ZfV 1921, 208, 228) und in Wien wie in einigen anderen Ländern ein monokratisches System tatsächlich bestanden hat (vgl. Adamovich, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfV 1923, 33, 43 ff.), geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass mit der Verfassungsreform 1925 nicht das Ressortsystem in Wien für unzulässig erklärt werden, sondern dass vielmehr für alle Länder die Grundlage für die Zulässigkeit der monokratischen Besorgung von Verwaltungsgeschäften auf der Stufe der Landesregierung bzw. des Landeshauptmannes geschaffen werden sollte (vgl. Adamovich, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1926, 228, 242).

3.2.3. Der Landesverfassungsgesetzgeber ermächtigt den Stadtsenat (als Landesregierung) dazu, Geschäfte der Landesverwaltung einzelnen Mitgliedern der Landesregierung zur Erledigung zu überlassen. Der im Rang eines Landesverfassungsgesetzes stehende §132 Abs1 Wiener Stadtverfassung (WStV) lautet wie folgt:

'§132

(1) Die nach den Zuständigkeitsbestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes sich ergebende Vollziehung des Landes (selbständiger Wirkungsbereich des Landes) übt in Wien der Stadtsenat als Landesregierung aus. Er kann in seiner Geschäftsordnung bestimmen, welche Geschäfte einzelnen seiner Mitglieder oder dem Magistrat als Amt der Landesregierung zur Erledigung überlassen werden. Hiefür kommen gleichartige, häufig vorkommende Angelegenheiten und Gegenstände von geringerer Bedeutung in Betracht.

(2) bis (4) ...'

In VfSlg. 6849/1972 hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass die Regelung des §132 Abs1 zweiter und dritter Satz WStV keine Ermächtigung zur Delegation einer Zuständigkeit beinhaltet (vgl. auch Cech/Moritz/Ponzer, aaO, 314). §132 Abs1 WStV ist demgemäß dahingehend auszulegen, dass damit lediglich eine verwaltungsinterne Referatseinteilung ermöglicht werden soll (Moritz, Art108 B-VG, in: Korinek/Holoubek [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 1999, Rz 29). Aus §132 Abs1 WStV dürfte keine Ermächtigung zur Übertragung von Zuständigkeiten der Landesregierung auf die Mitglieder der Landesregierung abzuleiten sein. Folglich scheint nach Wiener Landesverfassungsrecht für die Vollziehung im selbständigen Wirkungsbereich des Landes das Ressortprinzip nicht vorgesehen zu sein.

3.3. Demgegenüber dürfte aber §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. 25/1976, für die Besorgung der Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung im Land Wien nicht bloß eine Regelung interner Angelegenheiten des Dienstbereiches sein, sondern eine Zuständigkeitsübertragung im Sinne des Art103 Abs2 B-VG

enthalten. Dafür spricht nicht nur die Bezugnahme auf diesen Artikel im Einleitungssatz der Verordnung für die Besorgung der Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung in Wien, sondern auch die nahezu wortidentische Übernahme der Regelung des Art103 Abs2 B-VG über die 'Führung' der Verwaltung (im Gegensatz zur Formulierung betreffend die Angelegenheiten der Landesverwaltung in §132 Abs1 WStV: 'zur Erledigung überlassen') und die Weisungsbindungen in der Überschrift sowie in §1 und die Bestimmung über die Verantwortlichkeit in §4 der Verordnung. Zur Erlassung einer solchen Verordnung dürfte aber §132 Abs1 WStV nicht ermächtigen. §1 der Verordnung LGBl. 25/1976 dürfte daher gesetzwidrig sein.

3.4. Im Verordnungsprüfungsverfahren wird im Lichte der genannten verfassungsgesetzlichen Grundlagen zu prüfen sein, ob die auf Art103 Abs2 B-VG gestützte Bestimmung des §1 Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. 25/1976, (landes-)verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden kann, dass sie keine Zuständigkeitsregelung, sondern eine Maßnahme der innerbetrieblichen Organisation beinhaltet (vgl. Koja,

Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer², 1988, 324 f.; allgemein Moritz, Art108 B-VG, aaO). Dabei wird auch die Regelung des §3 der Verordnung LGBl. 25/1976, derzufolge der Landeshauptmann 'alle die mittelbare Bundesverwaltung und die im §2 bezeichnete Verwaltung des Bundesvermögens betreffenden Geschäftsstücke an sich ziehen' kann, ebenso zu berücksichtigen sein, wie deren §4, demzufolge sich die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung nach Art103 Abs3 in Verbindung mit Art142 des Bundes-Verfassungsgesetzes richtet.

Demgemäß wird auch zu klären sein, was für die Frage nach der verordnungserlassenden Behörde aus der Wendung 'Für den Landeshauptmann: Sima, Amtsführende Stadträtin' in der - im Rahmen der Führung der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung i. S.d. §1 der Verordnung LGBl. 25/1976 ergangenen - abzuleiten ist, mithin ob sie vom Landeshauptmann erlassen und die Amtsführende Stadträtin für diesen dabei bloß im Rahmen einer 'verwaltungsinternen Referatseinteilung' tätig wurde, oder aber ob sie von der Amtsführenden Stadträtin als nach dieser Bestimmung zuständigem Mitglied der Landesregierung erlassen wurde, anders gewendet: ob die Verordnung kraft eigener Kompetenz der Amtsführenden Stadträtin oder kraft Mandats erlassen wurde.

3.5. Aus diesen Gründen - sei es, weil §1 der Verordnung LGBl. 25/1976 gesetzwidrig ist, sei es, weil er keine Zuständigkeitsübertragung vom Landeshauptmann an das Mitglied der Landesregierung bewirkt - besteht gegen §4 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005, LGBl. 47/2005, das Bedenken, dass diese Bestimmung von der unzuständigen Behörde erlassen worden sein dürfte."

4. Über Aufforderung des Verfassungsgerichtshofes hat die Wiener Landesregierung als verordnungserlassende Behörde folgende Äußerung erstattet (Hervorhebungen im Original):

"Nach Ansicht der Wiener Landesregierung treffen die dargestellten Bedenken aus folgenden Gründen nicht zu:

Einleitend ist aus rechtshistorischer Sicht festzuhalten, dass durch die Einführung des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juli 1925 betreffend die Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien (im Folgenden kurz BVG ÄdLReg) das Ressortsystem im Rahmen der Vollziehung der Länder nicht neu in die Bundesverfassung eingeführt wurde, vielmehr wurde die Zulässigkeit der Einrichtung eines derartigen Systems schon vorher durch die überwiegende Lehre, insbesondere aus den Art101 und 142 B-VG, abgeleitet (Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, S. 583 mit mehreren Quellenhinweisen; weiters Moritz, Art108 B-VG in: Korinek-Holoubek [Hrsg], Bundesverfassungsrecht, RZ 29 [1999]). Zweck der Einführung des BVG ÄdLReg war es, die bis dahin bestehende 'Doppelgleisigkeit der Verwaltung' - auf Landesebene bestanden seit der Monarchie Behörden oberster Instanz in der Landesverwaltung und mittlerer Instanz in der Bundesverwaltung nebeneinander - zu beseitigen und als einheitliche Landesbehörden die Ämter der Landesregierung einzuführen (Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer - Bundesverfassungsrecht, 10. Aufl., RZ 829). Nach überwiegender Lehre wurde durch die Einführung des Art103 Abs2 B-VG und des BVG ÄdLReg weiters lediglich eine Klarstellung dahingehend getroffen, dass die Länder im Bereich der obersten Landesverwaltung auch das (monokratisch organisierte) Ressortsystem einführen können. Aus diesen Rechtsgrundlagen ergibt sich keinesfalls zwingend, dass das Ressortsystem jedenfalls eingeführt werden muss. Aus Art103 Abs2 B-VG ist nämlich zunächst nur abzuleiten, dass in der Geschäftsordnung der Landesregierung eine Verteilung der der Landesregierung zukommenden Geschäfte des selbstständigen Wirkungsbereiches des Landes auf die Mitglieder der Landesregierung erfolgen kann. Offen bleibt, ob es sich hierbei um eine bloße Referatseinteilung, welche die unter Erledigung der laufenden Geschäfte durch ein Mitglied der Landesregierung bei kollegialer

Beschlussfassung durch das Organ Landesregierung umfasst, oder aber um eine Aufteilung auf die einzelnen Mitglieder der Landesregierung zur Führung als Vertreter oder Entscheidung dieser Aufgabe - somit um einen Übergang der Entscheidungszuständigkeit - nach dem Ministerialprinzip handelt (Koja, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer, S. 274). Die Zulässigkeit der Einrichtung lediglich eines Referats- oder Vertretungssystems auf der Ebene der Landesregierung ist mit dem Wortlaut des Art103 Abs2 B-VG sowie den Materialien hierzu (Berchtold, Die Verfassungsreform von 1925, S. 195) vereinbar, wonach die gegenständliche Bestimmung den Ländern die Möglichkeit bietet, in den Ländern die Zusammenlegung von bisher getrennt gewesenen Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereiches mit sachlich zusammenhängenden Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nach den individuellen Bedürfnissen des einzelnen Landes durchzuführen. Ausdrücklich wird durch Art103 Abs2 B-VG neben der Normierung einer entsprechenden Weisungsunterworfenheit des Landesrates festgehalten, dass für den Fall, dass ein Mitglied der Landesregierung mit der Führung eines Teiles der mittelbaren Bundesverwaltung betraut wird, dieser die Angelegenheit im Namen des Landeshauptmannes führt. Aus dem Wortlaut des Art103 Abs2 B-VG sowie den diesbezüglichen Materialien ist somit eindeutig erschießbar, dass neben der Einführung eines monokratischen Vollzugssystems in der Landesverwaltung auch weitere Formen, wie etwa die Normierung eines bloßen Referatssystems oder aber die Einführung von Vertretungsregelungen, nicht ausgeschlossen sind.

Die Neufassung des Art142 Abs1 litd B-VG durch die Verfassungsnovelle 1925 stellte eine Konsequenz der Einführung des Art103 Abs2 und Abs3 B-VG dar. Intendiert war die Ausdehnung der Anklagemöglichkeit der Bundesregierung vom Landeshauptmann auf ein Mitglied der Landesregierung insbesondere dann, wenn diesem ein Verschulden an der Nichtbefolgung einer Weisung des Bundes zur Last fällt (Berchtold, Die Verfassungsreform von 1925, S. 196). Dieser Norm ist jedoch zweifelsfrei nicht zu entnehmen, dass die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung ausschließlich im Falle der Einführung eines monokratischen Vollzugssystems Platz greifen soll.

Die Frage der Gesetzmäßigkeit des §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung ist aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht unter Hinweis auf die oben getätigten Ausführungen und unter Berücksichtigung der Sonderstellung Wiens rechtlich wie folgt zu beurteilen:

Einleitend ist anzumerken, dass Wien bereits auf Grund bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben primär als Gemeinde einzurichten ist und wegen der im System der Bundesverfassung einzigartigen Doppelstellung der Stadt Wien als Stadt mit eigenem Statut und Land, deren Organe teilweise Aufgaben der Gemeinde und des Landes in einem wahrzunehmen haben. Auch ist die weitere organisatorische Einrichtung der Stadt Wien und sind damit einhergehend die Aufgaben der Organe dieser Gebietskörperschaft primär auf die Aufgaben der Stadt Wien als Gemeinde abgestimmt.

Zur Organisation der Vollziehung der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich ist auszuführen, dass gemäß §36 WStV die amtsführende Stadträtin/der amtsführende Stadtrat die jeweilige Geschäftsgruppe des Magistrates zu leiten hat. Gemäß §106 Abs3 dieses Gesetzes steht jeder Geschäftsgruppe eine amtsführende Stadträtin/ein amtsführender Stadtrat vor, der für die Geschäftsführung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dem Bürgermeister und dem Gemeinderat verantwortlich ist. Gemäß §91 Abs4 WStV hat der Bürgermeister, insbesondere unter Bedachtnahme auf die gesetzlich festgelegte Organisation der Gemeindeverwaltung sowie unter Berücksichtigung der Erfordernisse eines geordneten Amtsbetriebes mit Genehmigung des Gemeinderates die Geschäftseinteilung für den Magistrat zu erlassen. Die Zusammenfassung der Abteilungen des Magistrates der Stadt Wien sowie die Zuweisung der wahrzunehmenden Angelegenheiten an die einzelnen Magistratsabteilungen erfolgt somit durch die Geschäftseinteilung des Magistrates nach sachlichen Kriterien.

In diesem Zusammenhang führte der Gerichtshof mit Erkenntnis vom 13. März 1993, VfSlg. 13.335/1995 [richtig: 1993] aus, dass die amtsführenden Stadträte in Wien ungeachtet der personellen Verbindung mit dem Stadtsenat landesgesetzlich vorgesehene besondere Organe der Gemeinde sind, die zu den bundesverfassungsrechtlich jedenfalls einzurichtenden Gemeindeorganen hinzutreten. Begründend führt der Gerichtshof hierzu etwa aus, diese besondere Stellung ergebe sich aus ihrer Kompetenz zur Leitung der Geschäftsgruppen des Magistrates unter den Weisungen des Bürgermeisters. Sie sind daher eigene, vom Organ Stadtsenat mit seinen Stadträten jedenfalls zu unterscheidende Organe.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich somit, dass die amtsführenden Stadträte die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde eigenverantwortlich wahrnehmen und somit auf Gemeindeebene das Ressortprinzip verwirklicht ist.

Anders gestaltet sich die Regelung der Verteilung der Aufgaben im Bereich des Landes Wien. Mangels entsprechender landesverfassungsrechtlicher Ermächtigung ist ein Ressortsystem wie im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde nicht vorgesehen und unterliegen Agenden der Wiener Landesregierung daher der kollegialen Beschlussfassung dieses Organes (VfSlg. 6.849/1972 sowie Moritz, Art108 B-VG in: Korinek-Holoubek [Hrsg], Bundesverfassungsrecht, RZ 29 [1999]). Hingegen ist die Überlassung bestimmter Geschäfte der Landesregierung auf das Amt der Landesregierung erfolgt, wobei es sich hierbei um eine Vertretungsregelung handelt, gegen welche aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Bedenken bestehen (vgl. §2 Abs2 der Geschäftsordnung der Wiener Landesregierung, VfSlg. 6.849/1972).

Bei der Erlassung der nunmehr durch den Gerichtshof in Prüfung gezogenen Verordnung der Wiener Landesregierung waren diese oben genannten Besonderheiten zu beachten. Aus diesen folgt, dass bei der Erlassung jeder organisationsrechtlichen Regelung betreffend die Aufgaben von Organen der Stadt Wien die besondere Stellung Wiens als Stadt mit eigenem Statut und als Land zu beachten und weiters sämtliche bereits durch die Bundesverfassung vorgegebenen Vorgaben für die Gemeinde als auch für das Land zu berücksichtigen sind. Art103 Abs2 B-VG, auf Grundlage dessen die in Rede stehende Verordnung erlassen wurde, schließt die Berücksichtigung dieser Besonderheiten keinesfalls aus und war der Ordnungsgeber gehalten, diese Norm zur verfassungskonformen Gestaltung der in Rede stehenden Organisationsvorschriften unter Einbeziehung der Sonderstellung Wiens entsprechend auszulegen.

Die Einführung eines Ressortsystems auf Ebene der Landesregierung hätte - abgesehen von der verfassungsrechtlich problematischen Fragestellung, ob überhaupt die Realisierung eines Ressortsystems in Wien auf Landesebene zulässig wäre - zur Folge gehabt, dass hierdurch trotz der oben beschriebenen Stellung Wiens eigene Landesorgane ('Landesräte') mit entsprechenden, von der Landesregierung abstrahierenden Aufgaben geschaffen hätten werden müssen und dies somit zu einer Aufblähung des Verwaltungsapparates geführt hätte. Abgesehen von der Tatsache, dass die Schaffung eigener Landesorgane in Wien auf Grund des Art108 B-VG nur in sehr eingeschränktem Maße möglich ist (Moritz, Art108 B-VG in: Korinek-Holoubek [Hrsg], Bundesverfassungsrecht RZ 9 [1999]), widerspräche eine derartige Vorgehensweise auch dem Effizienzgebot und dem Gebot der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit bei der Gestaltung organisationsrechtlicher Bestimmungen (Moritz, Art108 B-VG in: Korinek-Holoubek [Hrsg], Bundesverfassungsrecht RZ 3 [1999]).

Aus diesen Gründen hat Wien auch im Bereich der Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung von der Einführung eines Ressortsystems Abstand genommen und mit der in Rede stehenden Verordnung eine entsprechend diesen Grundsätzen und die aus der Sonderstellung Wiens resultierende Regelung dahingehend getroffen, dass jede amtsführende Stadträtin/jeder amtsführende Stadtrat jene Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, die nach Maßgabe der Geschäftseinteilung des Magistrates den Abteilungen seiner Geschäftsgruppe zugewiesen sind, im Namen des Landeshauptmannes führt. Diese Regelung ist jedoch nicht im Sinne einer Übertragung der Zuständigkeiten an die amtsführenden Stadträte zur selbstständigen Erledigung im eigenen Namen zu verstehen, sondern vielmehr als Vertretungsregelung mit der Befugnis, für den Landeshauptmann in dessen Namen einzuschreiten. Eine derartige, die Besonderheiten Wiens berücksichtigende Regelung ist weder bundesstaatlich noch rechtsstaatlich bedenklich.

Die Tatsache, dass durch §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung jedoch keinesfalls die Einführung eines Ressortsystems auf Ebene der Landesregierung normiert wird, erhellt sich einerseits aus dem klaren Wortlaut dieser Norm, wonach die amtsführenden Stadträte als Mitglieder der Landesregierung (nicht etwa als monokratisch entscheidende Landesräte) die gegenständlichen Angelegenheiten im Namen des Landeshauptmannes (somit als dessen Vertreter und nicht eigenzuständig) führen an dessen Weisungen gebunden sind. Dazu kommt noch, dass §3 der gegenständlichen Verordnung ausdrücklich klarstellt, dass der Landeshauptmann alle die mittelbare Bundesverwaltung betreffenden Geschäftsstücke an sich ziehen kann und diesem somit durch die Verordnung selbst ein Arrogierungsrecht eingeräumt wird. Ein solches wäre mit der Annahme eines Ressortprinzips deshalb nicht vereinbar, weil dadurch Zuständigkeiten durch gesetzlich nicht geregelten Willensakt verschoben würden. Eine verfassungskonforme Interpretation dieser Bestimmungen kann daher keinesfalls zur intendierten Annahme der Regelung eines Ressortsystems im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung führen. Auch ist ausdrücklich darauf

hinzuweisen, dass die in mittelbarer Bundesverwaltung ergangenen Erledigungen als solche des Landeshauptmannes ergehen und die/der zuständige amtsführende Stadträtin/Stadtrat ausdrücklich für den Landeshauptmann und somit als dessen Vertreter zeichnet. Dem Grundmuster nach handelt es sich dabei um eine mit der Überlassungsverordnung vergleichbare Regelung, welche der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 4. Oktober 1972, VfSlg. 6.849/1973 [richtig: 1972], als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet hat.

Zu §4 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, welcher die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung im Sinne des Art142 B-VG feststellt, ist auszuführen, dass es sich hierbei lediglich um eine Klarstellung dahingehend handelt, dass auch im Falle der Führung einzelner Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch einen Vertreter - wie dies durch §1 der in Prüfung gezogenen Verordnung intendiert wird - dieser neben dem Landeshauptmann wegen schuldhafter Gesetzesverletzung verantwortlich sein soll. Dies erhellt bereits aus der Tatsache, dass ein Vertreter - obwohl er namens und mit Wirkung für den Vertretenen handelt - in eigener Person schuldhaft, mithin persönlich vorwerfbare Rechtsverletzungen im Sinne des Art142 B-VG setzen und daher auch nach dieser Bestimmung zur Verantwortung gezogen werden kann.

Es wird somit der Antrag gestellt, der Verfassungsgerichtshof wolle aussprechen, dass §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung nicht gesetzwidrig ist."

5. Der Landeshauptmann von Wien sowie die Amtsführende Stadträtin gaben nach Aufforderung durch den Verfassungsgerichtshof beinahe wortgleiche Äußerungen ab, die im Wesentlichen auf die Äußerung der Wiener Landesregierung verweisen.

II. Zur Rechtslage:

1. Im Beschwerdeverfahren stützt die belangte Behörde den angefochtenen Bescheid auf §4 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005, LGBl. 47/2005, der seinerseits auf Grundlage des IG-L (insbesondere §14 IG-L) erlassen wurde. Der IG-L-Maßnahmenkatalog 2005, LGBl. 47/2005, lautet wie folgt:

"Verordnung des Landeshauptmannes von Wien, mit der
Maßnahmen zur Verringerung der Immission der
Luftschadstoffe PM10 und NO2 nach dem
Immissionsschutzgesetz - Luft getroffen werden
(IG-L-Maßnahmenkatalog 2005)

Aufgrund der §§10, 11, 13 und 14 des Immissionsschutzgesetzes - Luft (IG-L), BGBl. I Nr. 115/1997, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. I Nr. 34/2003, wird verordnet:

Sanierungsgebiet

§1. Als Sanierungsgebiet im Sinn des §2 Abs8 IG-L wird das gesamte Gebiet der Bundeshauptstadt Wien festgelegt.

Maßnahmen für Anlagen

§2. (1) In dem in §1 festgelegten Sanierungsgebiet dürfen Maschinen, Geräte und sonstige mobile technische Einrichtungen, die Luftschadstoffe emittieren (Anlagen im Sinn des §2 Abs10 Z2 IG-L) mit Dieselmotoren mit mehr als 18 kW nur eingesetzt werden, wenn sie mit Partikelfiltersystemen ausgestattet sind. Diese Partikelfiltersysteme müssen

a) einen Abscheidegrad 'Anzahlkonzentration' im Partikel-Größenbereich 20 bis 300 nm (1 nm = 10⁻⁹ m) von mehr als 95 % und

b) einen Abscheidegrad 'EC- Massenkonzentration' von mehr als 90 % aufweisen.

(2) Im Zuge des nachträglichen Einbaus eines Partikelfiltersystems in die genannten Anlagen ist keine Erhöhung der Emissionen CO, HC, NOX und PM gegenüber dem Ausgangszustand des Motors zulässig, insbesondere auch nicht während der Regeneration des Partikelfiltersystems - bezogen auf den Zyklus-Durchschnitt. Des Weiteren ist eine Erhöhung von Schadstoffemissionen (NO2, Dioxine, Furane, PAK, Nitro-PAK, SO2, H2SO4, partikelförmigen Sekundäremissionen und Mineralfaser-Emissionen) im gereinigten Abgas nach dem Partikelfiltersystem gegenüber dem Ausgangszustand des Motors nicht zulässig.

(3) Die Regelung der Abs1 und 2 gilt nicht für Anlagen, die unter§13 Abs2 IG-L fallen.

§3. (1) Ortsfeste Einrichtungen, die Luftschadstoffe emittieren (Anlagen im Sinn des§2 Abs10 Z1 IG-L), die in dem in §1 festgelegten Sanierungsgebiet liegen und die mit 'Heizöl leicht' gemäß ÖNORM C 1108, Ausgabe Mai 2003 betrieben werden, müssen anstelle dieses Brennstoffes mit einem emissionsärmeren Brennstoff, z. B. mit 'Heizöl extra leicht' gemäß ÖNORM C 1109, Ausgabe Juli 2003 betrieben werden.

(2) Abs1 ist nur anzuwenden, wenn die Versorgung mit emissionsärmeren Brennstoffen sichergestellt ist, die jeweilige Anlage zum Einsatz emissionsärmerer Brennstoffe geeignet ist und der Einsatz dieser emissionsärmeren Brennstoffe nicht zu einer höheren Belastung der ArbeitnehmerInnen führt.

Maßnahmen für den Verkehr

§4. (1) Im Sanierungsgebiet gilt eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 50 km/h. Ausgenommen von dieser Bestimmung sind Autobahnen und Autostraßen.

(2) Die Geschwindigkeitsbeschränkung gemäß Abs1 gilt nicht, wenn nach anderen Rechtsvorschriften eine niedrigere oder dieselbe Höchstgeschwindigkeit angeordnet ist.

(3) Die Geschwindigkeitsbeschränkung gemäß Abs1 gilt nicht für Einsatzfahrzeuge gemäß §2 Abs1 Z25 Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO 1960).

§5. (1) Im Sanierungsgebiet gilt ein Fahrverbot für Lastkraftwagen und Sattelzugfahrzeuge, die vor dem 1.1.1992 erstmals zugelassen worden sind.

(2) Ausgenommen von dem Verbot nach Abs1 sind Lastkraftwagen und Sattelzugfahrzeuge, für die gemäß§14 Abs2 IG-L die Beschränkungen gemäß §14 Abs1 Z1 IG-L nicht anzuwenden sind.

Wirkung der Maßnahmen

§6. Die in den §§2 bis 5 angeordneten Maßnahmen wirken direkt und bedürfen keiner gesonderten bescheidmäßigen Anordnung.

Verweisungen

§7. Soweit in dieser Verordnung auf Bestimmungen von Bundesgesetzen verwiesen wird, sind diese in den folgenden Fassungen anzuwenden: Immissionsschutzgesetz Luft - IG-L, BGBl. I Nr. 115/1997 in der Fassung BGBl. I Nr. 34/2003; Straßenverkehrsordnung 1960 - StVO 1960, BGBl. Nr. 159/1960 in der Fassung BGBl. I Nr. 99/2005.

In-Kraft-Treten

§8. (1) Sofern die Abs2 bis 5 nichts anderes bestimmen, tritt diese Verordnung an dem der Kundmachung im Landesgesetzblatt für Wien folgenden Tag in Kraft.

(2) §2 tritt für Maschinen, Geräte und sonstige mobile technische Einrichtungen mit einer Leistung von

a) mehr als 37 kW am 1.9.2006 sowie

b) 18 kW bis 37 kW am 1.1.2008

in Kraft.

(3) §3 tritt am 1.9.2007 in Kraft.

(4) §4 tritt am 1.1.2006 in Kraft.

(5) §5 tritt am 1.1.2008 in Kraft.

Für den Landeshauptmann:

Sima

Amtsführende Stadträtin"

2. Die Verordnung der Wiener Landesregierung vom 27. September 1976 betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. für Wien 25/1976, lautet:

"Verordnung der Wiener Landesregierung vom

27. September 1976 betreffend die Führung von
Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung
durch Mitglieder der Landesregierung

Die Wiener Landesregierung hat gemäß Art103 Abs2 des Bundes-Verfassungsgesetzes beschlossen:

§1. Jeder amtsführende Stadtrat führt als Mitglied der Landesregierung im Namen des Landeshauptmannes jene Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, die nach Maßgabe der Geschäftseinteilung des Magistrats den Abteilungen seiner Geschäftsgruppe als Amt der Landesregierung zugewiesen sind. In diesen Angelegenheiten sind die betreffenden Mitglieder der Landesregierung an die Weisungen des Landeshauptmannes ebenso gebunden wie dieser an die Weisungen der Bundesregierung oder der einzelnen Bundesminister.

§2. Die Bestimmungen des §1 gelten sinngemäß für die dem Landeshauptmann gemäß Art104 Abs2 des Bundes-Verfassungsgesetzes übertragene Verwaltung des Bundesvermögens.

§3. Der Landeshauptmann kann alle die mittelbare Bundesverwaltung und die im §2 bezeichnete Verwaltung des Bundesvermögens betreffenden Geschäftsstücke an sich ziehen.

§4. Die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung richtet sich nach Art103 Abs3 in Verbindung mit Art142 des Bundes-Verfassungsgesetzes.

§5. Dieser Beschluß tritt mit 28. September 1976 in Kraft."

III. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Im Verfahren ist nichts hervorgekommen, was gegen die im Prüfungsbeschluss angenommene Präjudizialität des §4 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 sprechen könnte. Selbst für den Fall, dass für den Tatort nach anderen Rechtsvorschriften eine niedrigere oder dieselbe Höchstgeschwindigkeit angeordnet war und damit die Geschwindigkeitsbeschränkung nach §4 Abs1 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 nicht galt, hatte die belangte Behörde jedenfalls die Vorschrift des §4 Abs2 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 anzuwenden, die die Subsidiarität der Geschwindigkeitsbeschränkung des §4 Abs1 IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 anordnet.

2. Der Verfassungsgerichtshof ging im Einleitungsbeschluss davon aus, dass Art103 Abs2 B-VG die Einrichtung eines Ressortprinzips auf Ebene der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung auch im Land Wien zulässt und dem insbesondere das Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien nicht entgegensteht. Voraussetzung für die Zulässigkeit des Ressortsystems ist jedoch, dass auch für die Landesverwaltung ein Ressortsystem vorgesehen ist. Die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes, dass dies - im Lichte des §132 Abs1 Wr. Stadtverfassung - in Wien nicht der Fall ist, hat sich bestätigt:

Wie die Wiener Landesregierung im Ordnungsprüfungsverfahren - nicht zuletzt unter Hinweis auf verwaltungsökonomische Motive - dargetan hat, ist das Ressortprinzip in Wien zwar für die Gemeindeverwaltung, nicht aber für die Landesverwaltung vorgesehen und daher eine Übertragung der Zuständigkeit in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung vom Landeshauptmann an andere Mitglieder der Landesregierung unzulässig.

2.1. Auf dieser Grundlage hat der Verfassungsgerichtshof die Gesetzmäßigkeit des §1 der Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. 25/1976, zu beurteilen. Versteht man §1 - entsprechend der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes - als eine Zuständigkeitsübertragung im Sinne des Art103 Abs2 B-VG, erweist er sich als gesetzwidrig. Für eine solche Deutung sprechen insbesondere die Überschrift der Verordnung ("Führung von Angelegenheiten"), die Bezugnahme auf Art103 Abs2 B-VG im Einleitungssatz, die Verweisung auf Art103 Abs3 B-VG und Art142 B-VG in §4 der Verordnung und - entgegen der Auffassung der Wiener Landesregierung - nicht zuletzt der an Art103 Abs2 B-VG angelehnte Wortlaut des §1.

Gegen eine solche Deutung spricht hingegen §3 der Verordnung, der den Landeshauptmann ermächtigt, u.a. alle die mittelbare Bundesverwaltung betreffenden Geschäftsstücke an sich zu ziehen. Wie die Wiener Landesregierung zutreffend ausführt, wäre diese Befugnis in einem System der Delegation von Zuständigkeiten nicht zulässig, weil dadurch Zuständigkeiten im Einzelfall willkürlich verändert werden könnten. Die Möglichkeit des Ansichziehens einer

übertragenen Befugnis ist geradezu typisch für das von der Delegation zu unterscheidende öffentlichrechtliche Mandat (VfGH 20.6.2007, G177/06 ua, V69/06 ua, unter Hinweis auf Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, 1986, 311).

2.2. Bei zwei möglichen, einander widerstreitenden Auslegungsergebnissen ist nach dem Grundsatz verfassungskonformer Interpretation im Zweifel jener Auslegungsvariante der Vorzug zu geben, deren Ergebnisse mit den Anforderungen des Bundesverfassungsrechts im Einklang stehen. Da in Wien ein Ressortprinzip für die Landesebene nicht vorgesehen ist, führte eine Deutung des §1 der Verordnung, LGBl. 25/1976, als Zuständigkeitsübertragung dazu, dass dieser im Widerspruch zu Art103 Abs2 B-VG stünde. Vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt auch in systematischer Interpretation unter Berücksichtigung der Ermächtigung an den Landeshauptmann, alle Geschäftsstücke an sich zu ziehen (§3 der Verordnung), geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung auf der Grundlage des §1 der Verordnung nur auf der Basis eines innerbehördlichen Mandats von Mitgliedern der Landesregierung in Vertretung des Landeshauptmannes besorgt werden dürfen. Auf diese Weise besorgen Mitglieder der Landesregierung, die zugleich "Amtsführende Stadträte" sind, jene Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, die nach Maßgabe der Geschäftseinteilung des Magistrates den Abteilungen ihrer Geschäftsgruppe zugewiesen sind, unter der Verantwortung des Landeshauptmannes (Art142 B-VG).

Die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes gegen §1 betreffend die Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Mitglieder der Landesregierung, LGBl. für Wien 25/1976, haben sich nicht bestätigt. Die Bestimmung ist daher nicht gesetzwidrig.

2.3. Legt man dieses Zwischenergebnis der Beurteilung des §4 der Verordnung IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 (Verfahren zu V91/07) zugrunde, so ist die Klausel "Für den Landeshauptmann: Sima. Amtsführende Stadträtin" dahingehend zu verstehen, dass die Amtsführende Stadträtin nicht im Gefolge einer Zuständigkeitsübertragung als verordnungserlassendes Organ gehandelt hat, sondern bloß für den Landeshauptmann auf Grund eines Mandats tätig geworden ist. Da der Landeshauptmann in einem Fall wie diesem zur Führung der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung zuständig ist und wie gezeigt keine Zuständigkeitsübertragung gem. Art103 Abs2 B-VG stattgefunden hat, war der Landeshauptmann zur Erlassung der Verordnung IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 zuständig. Er hat im Einklang mit der Wiener Stadtverfassung und den Vorgaben des B-VG seine Kompetenz dergestalt ausgeübt, dass er sich jenes Mitglieds der Landesregierung bedient hat, in dessen Geschäftsgruppe die zu besorgende Angelegenheit nach der Geschäftseinteilung des Magistrats fällt. Auch insoweit konnten die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes zerstreut werden. Der in Prüfung gezogene §4 der Verordnung IG-L-Maßnahmenkatalog 2005 wurde von der zuständigen Behörde, nämlich vom Landeshauptmann von Wien, erlassen und ist daher nicht gesetzwidrig.

3. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Umweltschutz, Straßenpolizei, Geschwindigkeitsbeschränkung, Bundesverwaltung mittelbare, Landesregierung Amt der, Verordnungserlassung, Behördenzuständigkeit, Delegation, Verwaltungsorganisation, Bundeshauptstadt Wien, Stadtverfassung, Auslegung verfassungskonforme

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2008:V91.2007

Zuletzt aktualisiert am

18.08.2010

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at