

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

03.10.1989

Geschäftszahl

G55/89,V19/89

Sammlungsnummer

12183

Leitsatz

Unzulässiger Eingriff in die Entscheidungsbefugnis der Landesregierung als oberstes Vollzugsorgan durch Bindung an die Antragstellung einer qualifizierten Mehrheit von Gemeinden als Voraussetzung für die Erlassung einer - über die Interessen der Gemeinden - hinausreichenden Verordnung; gesetzwidrige Art des Zustandekommens der Verordnung bewirkt ihre Gesetzwidrigkeit zur Gänze

Spruch

1. Die Wortfolge "über Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirks" in §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz, LGBl. für die Steiermark Nr. 118/1974, in der Fassung der Abfallbeseitigungsgesetz-Novelle 1987, LGBl. für die Steiermark Nr. 68, war verfassungswidrig.

Der Landeshauptmann der Steiermark ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung im Landesgesetzblatt verpflichtet.

2. Die Verordnung über die Begrenzung des Einzugsbereiches und die Eingrenzung der Müllmenge der im politischen Bezirk Radkersburg gelegenen Müllbeseitigungsanlage (Mülldeponie) Halbenrain Ges.m.b.H., LGBl. für die Steiermark Nr. 98/1987, war gesetzwidrig.

Die Steiermärkische Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Feststellung im Landesgesetzblatt verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. §15 Abs9 des Gesetzes vom 25. Juni 1974 über die Abfuhr und die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz), LGBl. für die Steiermark 118/1974, in der Fassung des Gesetzes vom 14. Juli 1987, mit dem das Abfallbeseitigungsgesetz geändert wird (Abfallbeseitigungsgesetz-Novelle 1987), LGBl. für die Steiermark 68, lautete:

"Zur Abwehr oder Beseitigung der drohenden Gefahr für die Gesundheit von Menschen und Tieren, der Reinhaltung des Bodens, der Gewässer oder der Luft, sowie von unzumutbaren Belästigungen der Nachbarschaft und der Verkehrsteilnehmer, kann die Landesregierung über Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes durch Verordnung den Einzugsbereich einer im politischen Bezirk gelegenen oder geplanten Müllbeseitigungsanlage begrenzen bzw. die Menge sowie auch die Art der durch diese Anlage zu entsorgenden Abfälle eingrenzen. Handlungen und Unterlassungen gegen diese Verordnung sind mit Bescheid zu untersagen."

2. Unter ausdrücklicher Berufung auf diese Gesetzesvorschrift erließ die Steiermärkische Landesregierung die "Verordnung über die Begrenzung des Einzugsbereiches und die Eingrenzung der Müllmenge der im politischen

Bezirk Radkersburg gelegenen Müllbeseitigungsanlage (Mülldeponie) Halbenrain Ges.m.b.H.", LGBL. für die Steiermark 98/1987.

Wie der Verfassungsgerichtshof dem zugrundeliegenden Verordnungsakt entnehmen konnte, wurde diese Verordnung - dem zitierten Gesetz entsprechend - aufgrund eines Antrages der Gemeinden des Verwaltungsbezirks Radkersburg erlassen.

3. Unter Berufung auf §15 Abs9 des Abfallbeseitigungsgesetzes und auf die hiezu ergangene Verordnung, LGBL. 98/1987, erließ die Steiermärkische Landesregierung einen an die MDH Mülldeponie Halbenrain Ges.m.b.H. gerichteten und von dieser Gesellschaft zu B313/88 vor dem Verfassungsgerichtshof angefochtenen Bescheid.

4. Im Zuge des Beschwerdeverfahrens leitete der Gerichtshof gemäß Art140 Abs1 B-VG und gemäß Art139 Abs1 B-VG von Amts wegen die gegenwärtigen Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz sowie zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der auf diese Gesetzesbestimmung gestützten Verordnung, LGBL. 98/1987, ein.

a. Gegen das in §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz verankerte Antragsrecht "von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes" äußerte der Verfassungsgerichtshof verfassungsrechtliche Bedenken sowohl im Hinblick auf Art19 Abs1 und 101 Abs1 B-VG, weil ihm dadurch die Entscheidungsfreiheit der Landesregierung als eines obersten Vollzugsorgans unzulässigerweise eingeschränkt erschien, als auch mit Rücksicht auf den Gleichheitssatz, weil dem Verfassungsgerichtshof vorläufig kein sachlicher Grund dafür ersichtlich war, "daß eine Verordnung zur Abwehr oder Beseitigung drohender Gefahren gemäß §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz von der Landesregierung lediglich über Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirks erlassen werden darf".

b. Gegen die Verordnung, LGBL. 98/1987, hegte der Verfassungsgerichtshof (unter Berufung auf VfSlg. 6495/1971) das Bedenken, daß die Anträge der Gemeinden des Verwaltungsbezirks Radkersburg als Akte der Teilnahme am Normerlassungsvorgang die Gesetzwidrigkeit der Verordnung bewirkten, sofern der dieses Antragsrecht regelnde §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz verfassungswidrig ist.

Im übrigen erschien dem Verfassungsgerichtshof die Verordnung, LGBL. 98/1987, auch deswegen gesetzwidrig, weil in ihrer Kundmachung "auf den gesetzlich vorgesehenen und tatsächlich auch gestellten Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden des Verwaltungsbezirkes Radkersburg nicht hingewiesen wurde".

5. Die Steiermärkische Landesregierung hält in ihrer Äußerung die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes nicht für gerechtfertigt. Im Antragsrecht der Gemeinden gemäß §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz sieht sie lediglich die Möglichkeit, daß "der betroffenen Bevölkerung eine Mitsprache zukommt". Ferner vertritt sie die Auffassung, daß die Landesregierung aufgrund des §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz "völlig frei vorgehen und lediglich auch über Antrag initiativ werden" könne. Dem "Antrag" komme lediglich deklaratorische Wirkung zu. Auch eine Verletzung des Gleichheitssatzes durch §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz leugnet die Steiermärkische Landesregierung, weil nicht nur eine Zweidrittelmehrheit von Gemeinden eines politischen Bezirkes berechtigt sei, einen Antrag zu stellen, sondern das Gesetz auch sonstigen natürlichen oder juristischen Personen nicht verbiete, "in diesem Sinne einzuschreiten".

Diesen Ausführungen zufolge hält die Steiermärkische Landesregierung auch die Verordnung, LGBL. 98/1987, für gesetzmäßig, zumal "bei der Kundmachung der Hinweis auf den Antrag dieser Gemeinden entbehrlich (erschien)", da die Landesregierung "in ihrem Entscheidungsspielraum durch den Antrag einer Mehrheit von Gemeinden infolge der im Gesetz vorgesehenen Kannbestimmung nicht eingeschränkt" sei.

6. Die vom Verfassungsgerichtshof mit Rücksicht auf ArtVIII der B-VG-Novelle 1988, BGBl. 685, zur Stellungnahme eingeladene Bundesregierung ging in ihrer Äußerung davon aus, "daß §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz idF der Abfallbeseitigungsgesetz-Novelle 1987 - im vorliegenden Zusammenhang - nach wie vor eine Vorschrift des Steiermärkischen Landesrechtes darstellt", sodaß sich für sie eine Stellungnahme in der Sache erübrige.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. In seinen Prüfungsbeschlüssen ging der Gerichtshof vorläufig davon aus, daß der Erledigung der erhobenen Beschwerde in der Sache keine Prozeßhindernisse entgegenstehen und daß er dabei die Verordnung, LGBl. 98/1987, und - durch diese vermittelt - §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz anzuwenden hätte.

An diesen Annahmen über die Zulässigkeit der Beschwerde im Anlaßfall sowie über die Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Vorschriften hält der Verfassungsgerichtshof fest. Die Prüfungsverfahren sind daher zulässig.

2. Die Bedenken des Verfassungsgerichtshofs sind im Ergebnis gerechtfertigt.

a. Wie der Gerichtshof bereits in VfSlg. 2332/1952 ausgesprochen hat, ist mit Art101 Abs1 B-VG, demzufolge die oberste Vollziehung des Landes allein von der Landesregierung ausgeübt wird, eine gesetzliche Regelung unvereinbar, durch welche die Landesregierung ermächtigt wird, eine Verordnung "im Einvernehmen" mit einem anderen Organ und sohin diesem "koordiniert" zu erlassen. In VfSlg. 6495/1971 wurde ferner eine landesgesetzliche Bestimmung aufgehoben, welche vorsah, daß eine Verordnung der Landesregierung über den Umfang von Schischulgebieten nur über Antrag des Pflichtverbandes der Schilehrer erlassen werden darf. Der Verfassungsgerichtshof befand, daß damit "dem Pflichtverband der Schilehrer das Recht der Mitwirkung an der der Landesregierung zustehenden Vollziehung des Landes eingeräumt" wird. Mangels Bindung des Pflichtverbandes an Weisungen der Landesregierung hob er das gesetzlich eingeräumte Antragsrecht als verfassungswidrig - allerdings wegen Widerspruchs zu Art20 B-VG - auf. Auch in der Lehre (z.B. Adamovich-Funk, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 1985, 283; Kojan, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., 1988, 276; Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 6. Aufl., 1988, 277) wird aus der Stellung der Landesregierung als eines "obersten" Vollzugsorgans gefolgert, daß ihre Bindung an Willenserklärungen anderer Stellen durch einfaches Gesetz verfassungswidrig ist, weil dadurch ihre Entscheidungsfreiheit unzulässigerweise eingeschränkt wird.

Keinesfalls kann der Verfassungsgerichtshof der Auslegung des §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz durch die Steiermärkische Landesregierung folgen, derzufolge dem "Antrag" gemäß §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz "lediglich deklaratorische Wirkung" zukomme, ohne daß dadurch "die freie Willensbildung der Landesregierung als oberstes Organ der Landesverwaltung in irgendeiner Form eingeschränkt oder präjudiziert wäre". Wenn nämlich das Gesetz vorsieht, daß "die Landesregierung über Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes durch Verordnung" den Einzugsbereich einer Müllbeseitigungsanlage begrenzen bzw. die Menge und die Art der Abfälle eingrenzen kann, so ordnet es damit gleichzeitig an, daß die Landesregierung ohne einen derartigen Antrag eine Verordnung nach §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz nicht erlassen darf. Die Formulierung des Gesetzgebers wäre schlechterdings unverständlich, würde man mit der Steiermärkischen Landesregierung den ausdrücklich vorgesehenen "Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden" lediglich als Anregung deuten, wie sie von jedermann zur Erlassung einer beliebigen Verordnung ausgesprochen werden kann. Bildet aber nach dem Wortlaut des Gesetzes der "Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden" eine unabdingbare Voraussetzung für die Erlassung der Verordnung der Landesregierung, so kann hier völlig dahingestellt bleiben, ob ihr diesbezüglich bei Vorliegen des Antrages - wie die Steiermärkische Landesregierung meint - freies Ermessen eingeräumt ist. Zweifellos ist es nämlich der Landesregierung verwehrt, eine Verordnung zur Abwehr oder Beseitigung drohender Gefahren gemäß §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz zu erlassen, wenn es am entsprechenden Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes fehlt.

Zwar darf eine Antragsbefugnis Dritter auf Erlassung eines Verwaltungsaktes keineswegs immer oder schlechthin als Eingriff in die Entscheidungsbefugnis des mit der Erlassung des Verwaltungsaktes gesetzlich betrauten Verwaltungsorgans verstanden werden. Eine Antragsbefugnis bildet nämlich dann keinen derartigen Eingriff, wenn sie zur Durchsetzung von Interessen dient, die wahrzunehmen der Antragsteller berufen ist.

Durch §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz wird jedoch die Erlassung einer Verordnung durch die Landesregierung, die der Abwehr oder Beseitigung drohender Gefahren und Belästigungen umfänglicher Art dient, von einer vorhergehenden Willensäußerung einer qualifizierten Zahl von Gemeinden abhängig gemacht, ohne daß die durch die Verordnung bewirkte Gefahrenabwehr im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Gemeinden gelegen wäre. Diese Willensäußerung geht über eine Herstellung des Einvernehmens, wie sie bereits in VfSlg. 2332/1952 als unzulässiger Eingriff in die durch Art101 Abs1 B-VG garantierte oberste Vollziehung des Landes durch die Landesregierung verstanden wurde, noch deswegen hinaus, weil damit die Erlassung der Verordnung nach §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz durch die Landesregierung nicht nur von der Mitwirkung eines anderen Organs, sondern sogar von dessen Initiative abhängig gemacht wird. Die Antragsbefugnis "von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes" erweist sich somit als ein Eingriff in die Entscheidungsbefugnis der Landesregierung als eines obersten Organs der Vollziehung gemäß Art19 Abs1 und 101 B-VG, weil dadurch eine - von den gesetzlichen Voraussetzungen her betrachtet - über die

Interessen der Gemeinden hinausreichende Verordnung der Landesregierung an die Initiative einer qualifizierten Mehrheit jener Verwaltungsträger gebunden wird.

Die Wortfolge "über Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes" in §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz widerspricht sohin Art19 Abs1 und 101

B-VG.

b. Das Gesetz vom 25. Juni 1974, LGBl. 118, über die Abfuhr und die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) ist mit dem Inkrafttreten des Steiermärkischen Müllwirtschaftsgesetzes, LGBl. 7/1988, d.i. mit 1. März 1988, gemäß §34 Abs2 dieses Gesetzes ausdrücklich außer Kraft getreten. Mag der Gesetzgeber in der genannten Derogationsvorschrift des §34 Abs2 des Steiermärkischen Müllwirtschaftsgesetzes auch auf die Erwähnung der Abfallbeseitigungsgesetz-Novelle 1987, LGBl. 68, verzichtet haben, so ist der durch diese Novelle angefügte Absatz 9 des §15 des Abfallbeseitigungsgesetzes dennoch gleichfalls mit dem Inkrafttreten des Steiermärkischen Müllwirtschaftsgesetzes, sohin am 1. März 1988, außer Kraft getreten.

Das Steiermärkische Müllwirtschaftsgesetz hat nämlich die Regelung des §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz über die Begrenzung des Einzugsbereiches einer Müllbeseitigungsanlage bzw. die Eingrenzung der Menge und der Art der zu entsorgenden Abfälle sowie der Möglichkeit, dementsprechende Untersagungsbescheide zu erlassen, im Gegenstande durch Neuregelungen ersetzt: So ist in dem gemäß §20 Abs5 Steiermärkisches Müllwirtschaftsgesetz als Verordnung zu erlassenden Müllwirtschaftsplan gemäß §18 Abs4 Steiermärkisches Müllwirtschaftsgesetz (unter Beachtung der Zielsetzungen nach §3 Abs3 Steiermärkisches Müllwirtschaftsgesetz, also zur Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit der Menschen und von Beeinträchtigungen öffentlicher, im Gesetz beispielhaft aufgezählter öffentlicher Interessen) ein Müllwirtschaftsplan zu erlassen, der auch "den jeweiligen Entsorgungsbereich" und "eine Zuordnung einzelner Müllarten zu den einzelnen Anlagen" zu enthalten hat. §30 Steiermärkisches Müllwirtschaftsgesetz sieht schließlich (ebenso wie vorher §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz) die Erlassung von Untersagungsbescheiden bei Verstößen gegen Müllwirtschaftspläne vor.

Da sohin §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz ebenso wie alle anderen Vorschriften dieses Gesetzes mit dem Inkrafttreten des Steiermärkischen Müllwirtschaftsgesetzes am 1. März 1988 außer Kraft getreten ist, hatte sich der Verfassungsgerichtshof gemäß Art140 Abs4 B-VG auf den Ausspruch zu beschränken, daß die in Prüfung gezogene Wortfolge "über Antrag von mindestens zwei Dritteln der Gemeinden eines politischen Bezirkes" in §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz verfassungswidrig war.

c. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 6495/1971 ausgesprochen hat, kommt es bei der Beurteilung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen, die aufgrund einer als verfassungswidrig erkannten Antragsbefugnis erlassen wurden, nicht darauf an, ob ihr Inhalt dem Gesetz entspricht. Die in Prüfung gezogene Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, LGBl. 98/1987, wurde aufgrund eines als verfassungswidrig befundenen Antrages der Gemeinden des Verwaltungsbezirks Radkersburg von der Steiermärkischen Landesregierung erlassen. Dieser Antrag ist sohin ebenso wie in VfSlg. 6495/1971 ein "Akt der Teilnahme am Normerlassungsvorgang", zumal nicht auszuschließen ist, daß die Anträge der Gemeinden von Einfluß auf den Inhalt der Verordnung waren. Die Art ihres Zustandekommens bewirkt sohin auch die Gesetzwidrigkeit der (ganzen) Verordnung.

Da jedoch mit dem Außerkrafttreten des §15 Abs9 Abfallbeseitigungsgesetz am 1. März 1988 (s.o. b) auch die darauf gestützte Verordnung, LGBl. 98/1987, ihre Geltung verloren hat, hatte sich der Verfassungsgerichtshof gemäß Art139 Abs4 B-VG auf den Ausspruch zu beschränken, daß die Verordnung, LGBl. 98/1987, gesetzwidrig war.

3. Die Verpflichtung des Landeshauptmannes der Steiermark und der Steiermärkischen Landesregierung zur unverzüglichen Kundmachung der Feststellungen des Verfassungsgerichtshofes erfließt aus Art140 Abs5 und Art139 Abs5 B-VG.

Diese Entscheidungen konnten vom Verfassungsgerichtshof gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG 1953 ohne mündliche Verhandlung in nicht öffentlicher Sitzung getroffen werden.