

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

B 51/10-9

26. September 2011

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Peter OBERNDORFER,

DDr. Hans Georg RUPPE und

Dr. Johannes SCHNIZER

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers

Dr. Jasmin PACIC,

in der Beschwerdesache 1. des Ing. Peter M., (...), Schwanberg, sowie 2. des DI Alfred L., (...), Deutschlandsberg, beide vertreten durch Eisenberger & Herzog Rechtsanwalts GmbH, Hilmgasse 10, 8010 Graz, gegen den Bescheid des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 30. November 2009, Z BMLFUW-UW.4.1.12/0186-I/6/2009, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit

1. des § 55 Abs. 1 lit. g und der Wortfolgen ", im Fall der Parteistellung (§ 102 Abs. 1 lit. h) beizuziehen" sowie "in allen behördlichen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie" in § 55 Abs. 4 sowie

2. des § 102 Abs. 1 lit. h des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG), BGBl. Nr. 215 idF BGBl. I Nr. 87/2005, von Amts wegen geprüft.

II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zu B 51/10 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

1

Mit dem Bescheid des Landeshauptmannes der Steiermark vom 24. Mai 2007 als iSd § 99 Abs. 1 lit. b des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG), BGBl. 215 idF BGBl. I 74/1997, in erster Instanz zuständige Behörde wurde die wasserrechtliche Bewilligung für das Projekt "Kraftwerk Schwarze Sulm Ausbaustufe Teil A" befristet bis zum 31. Dezember 2066 erteilt.

2

Mit Spruchpunkt I. des Berufungsbescheides des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 30. November 2009 wurde

3

aufgrund einer Berufung des Landeshauptmannes der Steiermark als wasserwirtschaftliches Planungsorgan des Landes Steiermark vom 11. Juni 2007 der erstinstanzliche Bescheid dahin abgeändert, dass der Antrag der Beschwerdeführer auf wasserrechtliche Bewilligung abgewiesen wurde.

2. Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde. Die Beschwerdeführer behaupten darin die Verletzung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, auf Unversehrtheit des Eigentums sowie auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz. Dazu bringen sie zunächst vor, dass das wasserwirtschaftliche Planungsorgan nach der Bestimmung des § 104a Abs. 3 WRG keine Befugnis zur Erhebung einer Berufung gehabt hätte, weil es im gesamten Verfahren keine "begründete negative Stellungnahme" im Sinne dieser Bestimmung abgegeben habe. Weiters behaupten sie, dass das wasserwirtschaftliche Planungsorgan entgegen der von ihnen kritisierten Judikatur des VwGH (vgl. VwSlg. 16.980 A/2006) nach der hier ausschließlich anwendbaren Bestimmung des § 104a WRG gar nicht legitimiert sei, eine Berufung gegen einen erstinstanzlichen Bescheid zu erheben, weil diese Bestimmung nur die Beschwerdemöglichkeit gegen letztinstanzliche Bescheide normiere. Es bestehe auch keine aus § 55 WRG ableitbare Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans. Eine parallele Parteistellung nach beiden genannten Bestimmungen würde zudem eine absolute Systemwidrigkeit darstellen.

4

Aus denselben Gründen behaupten die beschwerdeführenden Parteien aber auch die Verfassungswidrigkeit der §§ 102 Abs. 1 lit. h iVm § 55 Abs. 1 und Abs. 4 sowie des § 104a Abs. 3 WRG, weil es diese Bestimmungen möglich machen würden, dass dem Landeshauptmann gleichzeitig die Funktion als entscheidende Behörde einerseits und als Amts- bzw. Formalpartei in Form des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans andererseits in demselben Verwaltungsverfahren zukommen würde. Zum einen würde dies den Fall einer "konfligierenden sachlichen Doppelzuständigkeit" einer Behörde bewirken, zum anderen zeigten sich Verfassungswidrigkeiten "im verfassungsrechtlichen Verständnis [...] der mittelbaren Bundesverwaltung, der kompetenzrechtlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens, im rechtsstaatlichen Konzept der Verfassung, in der Verletzung des fairen Verfahrens sowie im Verstoß gegen den Gleichheitssatz und das allgemeine Sachlichkeitsgebot". Alternativ wird von den Beschwerdeführern schließlich die denkunmögliche bzw. einen

5

verfassungswidrigen Inhalt unterstellende Anwendung der entsprechenden Bestimmungen durch die belangte Behörde behauptet.

3. Die belangte Behörde legte die Verwaltungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt.

6

Darin führt sie u.a. zur organisatorischen Trennung zwischen Wasserrechtsbehörde und wasserwirtschaftlichem Planungsorgan sowie zur Doppelfunktion von Organwaltern Folgendes aus:

7

"Die Aufgaben des Wasserwirtschaftlichen Planungsorgans werden nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung iVm der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung nicht vom Landeshauptmann selbst, sondern vom Landesrat namens des Landeshauptmannes, besorgt. Der Landeshauptmann bzw. der Landesrat bedienen sich zur Besorgung dieser Aufgabe, als Hilfsorgan, des Amtes der Landesregierung und hier der jeweiligen Fachabteilungen.

§ 55 WRG bestimmt, dass der Landeshauptmann Wasserwirtschaftliches Planungsor[g]an ist und legt die vom LH in dieser Funktion zu besorgenden Aufgaben fest.

Die Aufgaben des Wasserwirtschaftlichen Planungsorgans werden nach der Geschäftsverteilung der steiermärkischen Landesregierung iVm der Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung nicht vom Landeshauptmann selbst, sondern von Herrn Landesrat Seitinger, namens des Landeshauptmannes, besorgt. Der Landeshauptmann bzw. der Landesrat bedienen sich zur Besorgung dieser Aufgabe als Hilfsorgan des Amtes der Landesregierung und hier der Fachabteilung 19A. (Anm: Die Agenden, die der Landeshauptmann als Wasserrechtsbehörde wahrzunehmen hat, werden von einem anderen Mitglieder der Landesregierung (LR Wegscheider) und von einer anderen Fachabteilung des Amtes (FA 13A) wahrgenommen.)

Die Dienst- und die Fachaufsicht über die Bediensteten der FA19A obliegt zunächst dem Fachabteilungsleiter. Die Dienstaufsicht darüber hinaus auch der Dienstbehörde (Landesregierung) und die Fachaufsicht auch dem zuständigen Landesrat und dem Landeshauptmann. All diese Organe sind den Bediensteten der FA19A gegenüber grundsätzlich auch weisungsbefugt.

Die[s] gilt jedoch nicht für die Wahrnehmung der Tätigkeit als Sachverständiger. Diese Tätigkeit kann nämlich nur selbstverantwortlich ausgeübt werden. Die Abgabe eines Gutachtens ist ihrem Wesen nach auf Wahrheit und Objektivität ausgerichtet und daher mit einem Weisungsrecht bzw. der damit korrespondierenden Weisungsgebundenheit nicht vereinbar.

[...]

Eine 'Doppelfunktion' eines Organwalters allgemein – i[m] vorliegenden Fall etwa dem Landeshauptmann als Behörde und Wasserwirtschaftliches Planungsorgan und somit Amtspartei im Verwaltungsverfahren – ist der österreichischen Rechtsordnung nicht fremd.

Zur 'Doppelfunktion' von Organwaltern ist beispielsweise auf Folgendes hinzuweisen:

Die Organe der Stadt Wien haben die Funktion von Landes- und Gemeindeorganen. Vorstand des Magistrats ist der Bürgermeister. Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung etwa geht nach Art 109 B-VG in Wien der Instanzenzug vom Magistrat als Bezirksverwaltungsbehörde an den Bürgermeister als Landeshauptmann [...].

Der Verfassungsgerichtshof hat etwa in Bezug auf die Gemeinde Wien in VfSlg 15364 judiziert, dass die Tatsache, dass der Magistrat einerseits Behörde, andererseits Hilfsapparat des Berufungssenates sowie des Gemeinderates ist (so auch VwGH 14.06.[19]93, 92/10/0448) nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt.

Auch die Stadt mit eigenem Statut hat eine rechtliche Sonderstellung: die Organe der Stadt mit eigenem Statut sind zugleich Gemeinde- und Bezirksinstanz, haben also auch die Agenden der Bezirkshauptmannschaft zu besorgen ([...]; VwGH 25.3.1997, 96/05/0112).

Der Verfassungsgerichtshof hat zu GZ: G4/04 ua – B456/03 ua folgendes ausgeführt:

Zwar sind sowohl §19 Abs3 zweiter Satz als auch die in Prüfung gezogene Wortfolge in §24 Abs3 zweiter Satz UVP-G 2000 präjudiziell (vgl VfSlg 10385/1985, 13015/1992). Jedoch stellt nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes die – gedachte – Aufhebung der in Prüfung stehenden Vorschrift deshalb den geringeren Eingriff dar, weil dadurch bloß die Beschwerdelegitimation der 'mitwirkenden Behörden' und des Umweltanwaltes gegen einen in einem Feststellungsverfahren gemäß §24 Abs3 UVP-G ergangenen (Feststellungs-)Bescheid über die Frage, ob ein (Bundes-)Straßen- oder Hochleistungsstreckenprojekt iSd §23a f UVP-G 2000 einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach den §24a ff leg cit zu unterziehen ist, beseitigt wird, nicht aber auch die dem Umweltanwalt und dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan nach Abschluss eines (konzentrierten) Genehmigungs- oder eines Abnahmeverfahrens nach dem 2. Abschnitt des UVP-G 2000 eingeräumte Beschwerdeberechtigung.

Hieraus lässt sich implizit entnehmen, dass der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken hat, dass dem Umweltanwalt und dem wasserwirtschaftliche[n] Planungsorgan nach Abschluss eines (konzentrierten)

trierten) Genehmigungs- oder eines Abnahmeverfahrens nach dem 2. Abschnitt des UVP-G 2000 eine grundsätzliche Beschwerdeberechtigung eingeräumt wird.

-> Ergebnis: Die 'Doppelfunktion' des Landeshauptmanns als (entscheidende) Behörde und Wasserwirtschaftliches Planungsorgan ist aufgrund des B-VG daher nicht systemwidrig." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

Zum Erfordernis der Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans führt die belangte Behörde Folgendes aus:

8

"Der VwGH hat wiederholt ausgeführt, dass die Bestimmung des § 66 Abs 4 AVG hinsichtlich der Befugnis, den Spruch des bei ihr angefochtenen Bescheides abzuändern, vornehmlich eine Absage an die Möglichkeit einer bloßen Kassation statt einer Reformation und eine Absage an das Verbot einer 'reformatio in peius' bedeutet. § 66 Abs 4 AVG besagt nicht, daß in Fällen eines eingeschränkten Mitspracherechtes einer Partei auf Grund der von ihr eingebrachten Berufung über den Themenkreis hinausgegangen werden kann, in dem sie mitzuwirken berechtigt ist. Sache iSd § 66 Abs 4 AVG ist ausschließlich jener Bereich, in welchem dem Berufungswerber ein Mitspracherecht zusteht (VwGH zu Zl. 2004/07/0064).

In Hinblick auf diese ständige Judikatur ist es zur Wahrung des öffentlichen Interesses in Hinblick auf eine vorausschauende wasserwirtschaftliche Planung und Erreichung der Ziele (§§ 30 ff WRG), welche durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie RL 2000/60/EG vorgegeben sind, zwingend notwendig, dass dem Verfahren eine Fachinstitution beigezogen wird, welche zur Wahrung öffentlicher Interessen aufgrund ihres Fachwissens sowohl im erstinstanzlichen Verfahren Gutachten abgeben als auch Rechtsmittel ergreifen kann, da es ansonst der Berufungsbehörde verwehrt ist[,] öffentliche Interessen als Berufungsgegenstand wahrzunehmen. Parteien können in einem Verfahren nur subjektive öffentliche Rechte geltend machen, die sich aber typischerweise nicht mit den öffentlichen Interessen überschneiden." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

Zur behaupteten Unzulässigkeit der Berufung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans verweist die belangte Behörde auf die Rechtsprechung des VwGH (vgl. VwSlg. 16.980 A/2006) und führt aus:

9

"Aus der Betrachtung der Bestimmung des § 104a Abs 3 WRG und aus den [...] Rechtssätzen des VwGH lässt sich eindeutig entnehmen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen leg [c]it im konkreten Fall nicht gegeben sind, da hier, aufgrund mehrerer Berufungen, kein rechtskräftiger Bescheid vorlag.

Das wasserwirtschaftliche Planungsorgan hat sein Berufungsrecht als Partei aufgrund der Bestimmung des § 55 Abs 4 WRG 1959 (§ 55 Abs 4 WRG 1959 geht als

lex posterior dem § 102 Abs 1 lit h leg cit vor) wahrgenommen. Entsprechend der Judikatur des VwGH kann seine Parteistellung nicht präkludieren.

Ein etwaiger Verlust der Parteistellung des Wasserwirtschaftliche[n] Planungsorgans im Falle einer erstinstanzlichen Entscheidung durch den Landeshauptmann kommt in den einschlägigen Kommentaren zum WRG an keiner Stelle zum Ausdruck [...].

Die Berufung des Wasserwirtschaftlichen Planungsorgans war somit zulässig und ist nicht systemwidrig." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

II. Zur Rechtslage:

1. Die hier relevanten Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes stehen in folgendem rechtlichen Zusammenhang. Schon in der Stammfassung des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG), BGBl. 215, bestanden Regelungen über die wasserwirtschaftliche Planung und die Betrauung von bestimmten Organen mit dieser Aufgabe.

10

§ 55 WRG lautete in dieser Fassung:

11

"§ 55. Wasserwirtschaftliche Planung.

(1) Der Landeshauptmann hat ein geeignetes Organ mit der Zusammenfassung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen im Lande zu betrauen; dieses überwacht auch die Einhaltung der wasserwirtschaftlichen Rahmenverfügungen. Alle Stellen und Unternehmungen, die Wasseranlagen im Lande projektieren, haben ihm ihre Bauvorhaben schon vor Ausarbeitung des Entwurfes anzuzeigen.

(2) Die Wasserrechtsbehörde hat von jedem Gesuch um Erteilung einer wasserrechtlichen Bewilligung oder um Erstreckung von Fristen und von jeder Anzeige nach § 28 sowie von der Notwendigkeit, Vorkehrungen wegen Erlöschens eines Wasserbenutzungsrechtes zu treffen, das nach Abs. 1 betraute Organ zu verständigen; findet eine mündliche Verhandlung statt, so hat die Verständigung spätestens zugleich mit der Anberaumung der Verhandlung zu erfolgen.

(3) In den Fällen des Abs. 2 hat die Wasserrechtsbehörde – im Zweifel nach Anhörung des gemäß Abs. 1 betrauten Organs – im Bescheid ausdrücklich festzustellen, ob ein Widerspruch mit einer wasserwirtschaftlichen Rahmenverfügung vorliegt. Ein Bescheid, der sich über einen Widerspruch hinwegsetzt, kann innerhalb von sechs Jahren nach Eintreten der Rechtskraft als nichtig erklärt werden."

Nach dieser – auf Art. XXV der Wasserrechtsnovelle 1947 (BGBl. 144) zurückgehenden – Regelung war bei jedem Amt der Landesregierung eine eigene

12

Dienststelle einzurichten, die mit der Zusammenfassung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen des Landes zu betrauen ist. Dabei handelte es sich um "keine selbständige Behörde", sondern um einen "integrierenden Bestandteil des Amtes der Landesregierung" (dazu *Krzizek*, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz, 1962, 246 f.). Dieser Dienststelle gegenüber bestand nach dieser Regelung eine Verständigungspflicht der jeweils zuständigen Wasserrechtsbehörde über u.a. jedes "Gesuch um Erteilung einer wasserrechtlichen Bewilligung oder um Er-streckung von Fristen" (§ 55 Abs. 2 WRG idF BGBl. 215/1959).

2.

13

2.1. Mit der Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990 (WRG-Novelle 1990), BGBl. 252, wurden die Regelungen über das wasserwirtschaftliche Planungsorgan weitgehend neu gefasst. Darin wurde zum einen klargestellt, dass der Landeshauptmann im Hinblick auf die Regelung des § 55 Abs. 1 WRG das wasserwirtschaftliche Planungsorgan ist. Mit dieser Umformulierung sollte der verfassungsrechtlichen Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung, deren Träger der Landeshauptmann ist (Art. 102 B-VG), textlich besser entsprochen werden (*Oberleitner/Berger*, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959³, 2011, § 55 Rz 1). Diese Fassung der Bestimmung räumte aber noch keine Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans in wasserrechtlichen Verfahren und ein damit einhergehendes Berufungsrecht ein (dazu *Raschauer*, Kommentar zum Wasserrecht, 1993, 262 f.).

14

§ 55 WRG lautete in dieser Fassung wie folgt:

15

"§ 55. Wasserwirtschaftliche Planung

(1) Dem Landeshauptmann als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan obliegt

- a) die Zusammenfassung und Koordinierung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen im Lande,
- b) die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung,
- c) die Sammlung der für die wasserwirtschaftliche Planung bedeutsamen Daten,
- d) die vorausschauende wasserwirtschaftliche Planung,
- e) die Schaffung von Grundlagen für die Festlegung von Schutz- und Schon-gebieten, für Verordnungen nach § 33 Abs. 2, für Sanierungsprogramme (§ 33 d), für Grundwassersanierungsgebiete (§ 33 f) sowie für wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen,
- f) die Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Interessen gegenüber anderen Planungsträgern.

(2) Dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft obliegt insbesondere

- a) die fachliche Koordinierung der Tätigkeit der wasserwirtschaftlichen Planungsorgane in den Ländern,
- b) die Behandlung von wasserwirtschaftlichen Grundsatzfragen und von solchen, die für mehrere Länder von Bedeutung sind, und
- c) die Aufstellung von einheitlichen Grundsätzen für die wasserwirtschaftliche Planung (Abs. 1 lit. a bis e).

(3) Wer eine wasserrechtliche Bewilligung anstrebt, hat schon vor Befassung der Wasserrechtsbehörde sein Vorhaben unter Darlegung der Grundzüge dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan anzuzeigen.

(4) Das wasserwirtschaftliche Planungsorgan ist von allen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie nach dem Bergrecht, dem Eisenbahnrecht, dem Schifffahrtsrecht, dem Gewerberecht, dem Rohrleitungsrecht, dem Forstrecht und dem Abfallrecht des Bundes, durch die wasserwirtschaftliche Interessen berührt werden, in Kenntnis zu setzen."

2.2. Dazu führen die Materialien (RV 1152 BlgNR 17. GP, 30 f.) Folgendes aus:

16

"Schon nach den bisherigen Bestimmungen hatten die Länder im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Planung besondere Aufgaben. § 55 Abs. 1 (alt) sah ausdrücklich vor, daß der Landeshauptmann ein geeignetes Organ mit der Zusammenfassung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen im Land zu betrauen hatte. Diesem Organ waren nicht nur alle Bauvorhaben schon vor Ausarbeitung des Entwurfes anzuzeigen (§ 55 Abs. 2 alt), sondern es war auch den Verfahren beizuziehen. Die nunmehr vorliegende Neufassung des § 55 sieht vor, daß

- die Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung genauer umschrieben,
- die zentrale Stellung der Länder in der wasserwirtschaftlichen Planung betont,
- die Koordinierungsfunktion des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft (vgl. Bundesministerienengesetz 1986) unterstrichen,

[...]

- dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan Mitsprachemöglichkeiten in bundesrechtlichen Verfahren eröffnet werden.

Abs. 1 regelt die Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planungsorgane in den Ländern. Da es dem Bund verwehrt ist, in die Organisation der Verwaltung in den Ländern einzugreifen, mußte der erste Satz entsprechend neu formuliert werden. Die Aufzählung der Aufgaben ist nun taxativ. Dabei ist ein gewisser Zusammenhang mit der Gewässeraufsicht (§§ 130 ff) und der Hydrographie nicht

zu übersehen. Die genannten Aufgaben sind solche, die bereits jetzt von den Ländern zu besorgen waren.

Abs. 2 legt fest, welche Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung wegen ihres übergeordneten Charakters dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft zukommen.

Abs. 3 regelt die Befassung des wasserwirtschaftlichen Planungsorganes im Vorfeld wasserrechtlicher Bewilligungsverfahren. Zweck der Befassung des Planungsorganes ist das frühzeitige Erkennen von Widersprüchen zu allgemeinen wasserwirtschaftlichen Interessen oder den Planungen anderer (Widerstreit, §§ 16 und 17) und die möglichste Ausschaltung solcher Widersprüche.

Abs. 4 verpflichtet die Behörde, das wasserwirtschaftliche Planungsorgan von allen Verfahren, die wasserwirtschaftliche Interessen berühren, in Kenntnis zu setzen. Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, wasserwirtschaftliche Belange besser als bisher vertreten zu können.

[...]"

3.

17

3.1. Mit der WRG-Novelle 1997, BGBl. I 74, wurde erstmals eine Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans für "die Wahrnehmung der Interessen an der Sicherung der Trink- und Nutzwasserversorgung" im jeweiligen Land in allen behördlichen Verfahren begründet (s. dazu *Raschauer*, WRG-Novellen 1997, RdU 1997, 111 [112]). Es wurden zum einen § 55 WRG und zum anderen die allgemeine Regelung über "Parteien und Beteiligte" in § 102 WRG entsprechend geändert.

18

Diese Bestimmungen lauteten daher in dieser Fassung wie folgt:

19

"Wasserwirtschaftliche Planung

§ 55. (1) Dem Landeshauptmann als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan obliegt

- a) die Zusammenfassung und Koordinierung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen im Lande,
- b) die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung,
- c) die Sammlung der für die wasserwirtschaftliche Planung bedeutsamen Daten,
- d) die vorausschauende wasserwirtschaftliche Planung,
- e) die Schaffung von Grundlagen für die Festlegung von Schutz- und Schongebieten, für Verordnungen nach § 33 Abs. 2, für Sanierungsprogramme (§ 33 d)

für Grundwassersanierungsgebiete (§ 33 f) sowie für wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen,
f) die Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Interessen gegenüber anderen Planungsträgern,
g) die Wahrnehmung der Interessen an der Sicherung der Trink- und Nutzwasserversorgung im Lande in allen behördlichen Verfahren als Partei.

(2) Dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft obliegt insbesondere
a) die fachliche Koordinierung der Tätigkeit der wasserwirtschaftlichen Planungsorgane in den Ländern,
b) die Behandlung von wasserwirtschaftlichen Grundsatzfragen und von solchen, die für mehrere Länder von Bedeutung sind, und
c) die Aufstellung von einheitlichen Grundsätzen für die wasserwirtschaftliche Planung (Abs. 1 lit. a bis e).

(3) Wer eine wasserrechtliche Bewilligung anstrebt, hat schon vor Befassung der Wasserrechtsbehörde sein Vorhaben unter Darlegung der Grundzüge dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan anzuzeigen.

(4) Das wasserwirtschaftliche Planungsorgan ist von allen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie nach dem Bergrecht, dem Eisenbahnrecht, dem Schifffahrtsrecht, dem Gewerberecht, dem Rohrleitungsrecht, dem Forstrecht und dem Abfallrecht des Bundes, durch die wasserwirtschaftliche Interessen berührt werden, in Kenntnis zu setzen."

"Parteien und Beteiligte.

§ 102. (1) Parteien sind:

- a) der Antragsteller;
- b) diejenigen, die zu einer Leistung, Duldung oder Unterlassung verpflichtet werden sollen oder deren Rechte (§ 12 Abs. 2) sonst berührt werden, sowie die Fischereiberechtigten (§ 15 Abs. 1) und die Nutzungsberechtigten im Sinne des Grundsatzgesetzes 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten, BGBl. Nr. 103, ferner
- c) im Verfahren über die Auflassung von Wasseranlagen oder über das Erlöschen von Wasserrechten die im § 29 Abs. 1 und 3 genannten Personen;
- d) Gemeinden im Verfahren nach § 111a, sonst nur zur Wahrung des ihnen nach § 13 Abs. 3, § 31b Abs. 3 und § 31c Abs. 3 zustehenden Anspruches;
- e) diejenigen, die als Mitglieder einer Wassergenossenschaft oder eines Wasserverbandes herangezogen werden sollen;
- f) im Verfahren über die Auflösung von Wassergenossenschaften oder Wasserverbänden die im § 83 Abs. 3 und 4 genannten Personen und Stellen;
- g) diejenigen, deren wasserwirtschaftliche Interessen durch eine wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung als rechtliche Interessen anerkannt wurden;
- h) das wasserwirtschaftliche Planungsorgan in Wahrnehmung der in § 55 Abs. 1 lit. g genannten Aufgaben.

(2) Beteiligte im Sinne des § 8 AVG. sind – nach Maßgabe des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes und soweit ihnen nicht schon nach Abs. 1 Parteistellung

zukommt – insbesondere die Interessenten am Gemeingebrauch, alle an betroffenen Liegenschaften dinglich Berechtigten, alle, die aus der Erhaltung oder Auflassung einer Anlage oder der Löschung eines Wasserrechtes Nutzen ziehen würden, und im Verfahren über den Widerstreit von Entwürfen (§ 109) alle, die bei Ausführung eines dieser Entwürfe als Partei (Abs. 1) anzusehen wären.

(3) Die Beteiligten sind berechtigt, im Verfahren ihre Interessen darzulegen, die Erhebung von Einwendungen steht ihnen jedoch nicht zu.

(4) Im wasserrechtlichen Verfahren können sich Parteien und Beteiligte auch fachkundiger Beistände bedienen."

3.2. Die Materialien (RV 321 BlgNR 20. GP, 17) führen zu dieser Neuerung Folgendes aus:

20

"Die regional unterschiedliche Verteilung der für die Wasserversorgung bedeutsamen Wasserressourcen stellt die wasserwirtschaftliche Planung vor besondere Aufgaben. Schon die WRG-Nov. 1990 versuchte durch Neuregelung des § 35 das Interesse der Wasserversorger an der Sicherung der zukünftigen Wasserversorgung zu wecken; eine derartige unternehmensbezogene (-abhängige) Regelung vermag allerdings die flächendeckende Wasserversorgung im Land und den allenfalls notwendigen regionalen Ausgleich, damit eine sinnvolle Bewirtschaftung der Wasserressourcen auch in Beziehung auf anderweitige Nutzungen, nicht zu gewährleisten. So wie § 13 Abs. 3 durch Parteistellung der Gemeinden den Schutz der örtlichen Wasserversorgung bezweckt, ist es notwendig und sinnvoll, auch im Lande selbst darauf zu achten, daß sowohl insgesamt wie auch regional der Bedarf der Bevölkerung an Trink- und Nutzwasser in hinreichender Menge und Beschaffenheit nachhaltig sichergestellt bleibt und weder durch Beeinträchtigung oder Vergeudung der Wasservorkommen im Land selbst noch durch wasserwirtschaftlich unverträgliche Ableitungen in andere Regionen gefährdet wird.

Da es sich dabei um eine wesentliche Aufgabe der wasserwirtschaftlichen Planungsorgane handelt (vgl. § 55), ist es naheliegend, die Erfüllung dieser Aufgabe mittels Verleihung der Parteistellung für alle einschlägigen Verfahren – auch solche außerhalb des WRG (vgl. insbesondere § 55 Abs. 3) – zu fördern und zu unterstützen. Ähnliche Parteistellungen zur Wahrung öffentlicher Interessen sind der Rechtsordnung verschiedentlich zu entnehmen. Diese Lösung kann am einfachsten und kostensparend im bestehenden Verwaltungsapparat umgesetzt werden."

4.

21

4.1. Mit der WRG-Novelle 1999, BGBl. I 155, wurde die im vorliegenden Zusammenhang relevante Bestimmung des § 55 WRG insoweit geändert, als das

22

Recht des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans, von den Verfahren, die wasserwirtschaftliche Interessen berühren, in Kenntnis gesetzt zu werden, zu einem Anhörungsrecht aufgewertet wurde.

§ 55 Abs. 4 WRG lautete in dieser Fassung wie folgt:

23

"Das wasserwirtschaftliche Planungsorgan ist in allen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie nach dem Bergrecht, dem Eisenbahnrecht, dem Schifffahrtsrecht, dem Gewerberecht, dem Rohrleitungsrecht, dem Forstrecht und dem Abfallrecht des Bundes, durch die wasserwirtschaftliche Interessen berührt werden, zu hören, im Fall der Parteistellung beizuziehen."

4.2. Diese Änderung (RV 1199 BlgNR 20. GP, 29) begründeten die Materialien wie folgt:

24

"Schon die WRG-Novelle 1990 hat die integrative Funktion der wasserwirtschaftlichen Planung deutlich hervorgehoben. Die Neuformulierung des § 55 Abs. 4 dient der Verbesserung der Position des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans und damit der besseren Abstimmung von Vorhaben aller Art mit wasserwirtschaftlichen Erfordernissen. Sie ist vor allem auch deshalb nötig, weil in zunehmendem Maße wasserwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben nicht mehr von den Wasserrechtsbehörden, sondern in anderen Materienverfahren (Bergrecht, Gewerberecht, Abfallwirtschaftsrecht, Umweltverträglichkeitsprüfung usw.) abgehandelt werden. Die praktische Abwicklung der so bewirkten Koordination kann organisatorisch den beteiligten Stellen überlassen bleiben.

Daß das Planungsorgan nun zu hören ist, soll eine bessere Mitsprache ermöglichen als bei bloßer Inkenntnissetzung. Da es weiterhin in der Verantwortung des Planungsorganes – und zwar auch hinsichtlich seiner Parteistellung nach Abs. 1 lit. g – bleibt zu entscheiden, ob gegebenenfalls inwieweit es sich zu einem Vorhaben äußern oder an einem Verfahren beteiligen möchte, und auch kein Zwang zur Teilnahme an jedem Behördenverfahren besteht, können die in der Begutachtung geäußerten Befürchtungen zusätzlichen Aufwandes nicht geteilt werden. Wenn § 55 Abs. 4 schon bisher ordnungsgemäß gehandhabt wurde, werden überhaupt keine zusätzlichen Kosten zu erwarten sein."

5. Mit der WRG-Novelle 2003, BGBl. I 82, mit der vor allem die Vorgaben der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, S 1 ff. (im Folgenden: Wasser-Rahmenrichtlinie), umgesetzt wurden, ergaben sich für die hier maßgeblichen Bestimmungen über die Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans folgende Änderungen:

25

5.1. Zum einen wurden die mit dieser Novelle geschaffenen Regelungen über den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (s. dazu insb. § 55c WRG und BGBl. II 103/2010 ["Nationale GewässerbewirtschaftungsplanVO 2009"]) im Rahmen eines neu benannten Sechsten Abschnittes des WRG ("Einzugsgebietsbezogene Planung und Durchführung von Maßnahmen zur nachhaltigen Bewirtschaftung insbesondere zum Schutz und zur Reinhaltung der Gewässer") insoweit in die Regelung der Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans inkorporiert, als diese Parteistellung nunmehr auch der Bedachtnahme auf diesen Plan dient. Zum anderen wurde der Umfang der Parteistellung in jenen Verfahren, in denen wasserrechtliche Bestimmungen mit angewendet werden, nämlich in jenen nach AWG 2002, dem UVP-G 2000 und der GewO 1994, klargestellt (dazu näher RV 121 BlgNR 22. GP, 12, 16).

26

§ 55 WRG lautete in der Fassung der Novelle BGBl. I 82/2003 wie folgt:

27

"Wasserwirtschaftliche Planung

§ 55. (1) Dem Landeshauptmann als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan obliegt

- a) die Zusammenfassung und Koordinierung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen im Lande,
- b) die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung,
- c) die Sammlung der für die wasserwirtschaftliche Planung bedeutsamen Daten,
- d) die vorausschauende wasserwirtschaftliche Planung,
- e) die Schaffung von Grundlagen für die Festlegung von Schutz- und Schongebieten (§§ 34, 35, 37), für Verordnungen gemäß § 33 Abs. 2, für Sanierungsprogramme gemäß § 33d, für Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmengebiete gemäß § 33f, für wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen gemäß § 54 sowie für Regionalprogramme gemäß § 55g Abs. 1 Z 1,
- f) die Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Interessen gegenüber anderen Planungsträgern,
- g) die Wahrnehmung der Interessen an der Sicherung der Trink- und Nutzwasserversorgung im Lande in allen behördlichen Verfahren als Partei.

(2) Dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft obliegt insbesondere

- a) die fachliche Koordinierung der Tätigkeit der wasserwirtschaftlichen Planungsorgane in den Ländern,
- b) die Behandlung von wasserwirtschaftlichen Grundsatzfragen und von solchen, die für mehrere Länder von Bedeutung sind,
- c) die Aufstellung von einheitlichen Grundsätzen für die wasserwirtschaftliche Planung (Abs. 1 lit. a bis e),

d) auf Grund der Bestandsaufnahmen die überörtliche zusammenfassende wasserwirtschaftliche Planung für eine den wasserwirtschaftlichen Planungsgrundsätzen entsprechende Ordnung der nationalen Teile der Flussgebietseinheiten oder ihrer Teile (Planungsräume) aufzustellen und der Entwicklung anzupassen.

(3) Wer eine wasserrechtliche Bewilligung anstrebt, hat schon vor Befassung der Wasserrechtsbehörde sein Vorhaben unter Darlegung der Grundzüge dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan anzuzeigen.

(4) Das wasserwirtschaftliche Planungsorgan ist in allen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie nach dem Mineralrohstoffgesetz, dem Eisenbahnrecht, dem Schifffahrtsrecht, dem Gewerberecht, dem Rohrleitungsrecht, dem Forstrecht und dem Abfallrecht des Bundes, durch die wasserwirtschaftliche Interessen berührt werden, zu hören, im Fall der Parteistellung beizuziehen. Die Parteistellung einschließlich der Beschwerdelegitimation vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts ist in Wahrnehmung seiner Aufgaben zur Wahrung wasserwirtschaftlicher Interessen gemäß Abs. 1 lit. a bis g, insbesondere unter Bedachtnahme auf die in einem Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (Maßnahmen- oder Regionalprogramm) festgelegten Vorgaben (Maßnahmen) in allen behördlichen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie in allen behördlichen Verfahren, in denen wasserrechtliche Bestimmungen mit angewendet werden (AWG 2002, UVP-G 2000, GewO 1994) gegeben."

5.2. In Umsetzung des Art. 4 Abs. 7 der Wasser-Rahmenrichtlinie ("Umweltziele") wurde mit der neu eingefügten Bestimmung des § 104a WRG eine Regelung für "Vorhaben mit Auswirkungen auf den Gewässerzustand" geschaffen, die trotz des für wasserrechtliche Verfahren maßgeblichen Verschlechterungsverbotes ein Abweichen von bestimmten Umweltzielen ermöglicht, um bestimmte Projekte im Interesse "künftige[r] menschliche[r] Entwicklungstätigkeit" bewilligen zu können (dazu RV 121 BlgNR 22. GP, 20). Diese Umweltziele finden sich etwa in den Bestimmungen des Dritten Abschnittes des WRG (§§ 30 ff. leg.cit., im Besonderen § 30a ["Umweltziele für Oberflächengewässer"], § 30c leg.cit. ["Umweltziele für Grundwasser"] und § 30d leg.cit. ["Ziele für Schutzgebiete"]). Ein Abweichen von den dabei gegebenen Umweltzielen ist dabei nur unter genau definierten Bedingungen möglich (s. dazu auch im Einzelnen RV 121 BlgNR 22. GP, 20), und zwar im gegebenen Zusammenhang nur dann, wenn alle in § 104a Abs. 2 WRG kumulativ genannten Voraussetzungen erfüllt sind (*Oberleitner/Berger*, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959³, 2011, § 104a Rz 5; s. im Einzelnen *Pucker*, Checkliste: Ausnahme vom Verschlechterungsverbot – § 104a WRG, RdU 2005, 158).

Die in § 104a WRG normierten Kriterien sind zusätzlich zu den anderen im WRG enthaltenen Kriterien (vgl. insb. §§ 12 und 105 WRG – Berücksichtigung öffentlicher Interessen und bestehender Rechte) zu beurteilen, wobei diese Prüfung unter Beiziehung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans erfolgt. In den unionsrechtlichen Grundlagen, im Besonderen dem hier maßgeblichen Art. 4 der Wasser-Rahmenrichtlinie, finden sich dabei keinerlei organisatorische Vorgaben, sodass es insoweit in der Autonomie der Mitgliedstaaten liegt zu entscheiden, von welchem Organ diese Prüfung im Einzelnen vorgenommen wird. Im Besonderen ergeben sich aus der Wasser-Rahmenrichtlinie auch keine spezifischen Vorgaben für die Einrichtung des – wie gezeigt – schon seit Jahrzehnten im Wasserrecht vorgesehenen wasserwirtschaftlichen Planungsorgans (s. auch Art. 3 Abs. 6 Wasser-Rahmenrichtlinie: "Die Mitgliedstaaten können eine bestehende nationale oder internationale Stelle als zuständige Behörde im Sinne dieser Richtlinie bestimmen.").

29

6. Das Agrarrechtsänderungsgesetz 2005, BGBl. I 87, stellte durch Änderungen des Wortlautes der §§ 55 und 102 WRG klar, welchen Umfang die Parteistellung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans im Gefolge der Novellen BGBl. I 74/1997 und I 82/2003 hat. Die Materialien (RV 968 BlgNR 22. GP, 7) bemerken dazu, dass diese "Änderungen [...] eine deutlichere Kohärenz zwischen den Bestimmungen, in denen die Parteistellung des wasserrechtlichen Planungsorgans generell angesprochen wird", bewirken sollen, aber "[i]nhaltliche Änderungen [...] nicht vorgenommen" werden.

30

Die §§ 55 und 102 WRG lauteten in dieser – bis zur teilweisen Neufassung durch die Novelle BGBl. I 14/2011 und damit für den vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen – Fassung wie folgt (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

31

"§ 55. (1) Dem Landeshauptmann als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan obliegt

- a) die Zusammenfassung und Koordinierung aller wasserwirtschaftlichen Planungsfragen im Lande,
- b) die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung,
- c) die Sammlung der für die wasserwirtschaftliche Planung bedeutsamen Daten,
- d) die vorausschauende wasserwirtschaftliche Planung,
- e) die Schaffung von Grundlagen für die Festlegung von Schutz- und Schongebieten (§§ 34, 35, 37), für Verordnungen gemäß § 33 Abs. 2, für Sanierungsprogramme gemäß § 33d, für Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmen-

gebiete gemäß § 33f, für wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen gemäß § 54 sowie für Regionalprogramme gemäß § 55g Abs. 1 Z 1,
f) die Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Interessen gegenüber anderen Planungsträgern,
g) die Wahrnehmung der Interessen an der Sicherung der Trink- und Nutzwasserversorgung im Lande in allen behördlichen Verfahren als Partei.

(2) Dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft obliegt insbesondere
a) die fachliche Koordinierung der Tätigkeit der wasserwirtschaftlichen Planungsorgane in den Ländern,
b) die Behandlung von wasserwirtschaftlichen Grundsatzfragen und von solchen, die für mehrere Länder von Bedeutung sind,
c) die Aufstellung von einheitlichen Grundsätzen für die wasserwirtschaftliche Planung (Abs. 1 lit. a bis e),
d) auf Grund der Bestandsaufnahmen die überörtliche zusammenfassende wasserwirtschaftliche Planung für eine den wasserwirtschaftlichen Planungsgrundsätzen entsprechende Ordnung der nationalen Teile der Flussgebietseinheiten oder ihrer Teile (Planungsräume) aufzustellen und der Entwicklung anzupassen.

(3) Wer eine wasserrechtliche Bewilligung anstrebt, hat schon vor Befassung der Wasserrechtsbehörde sein Vorhaben unter Darlegung der Grundzüge dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan anzuzeigen.

(4) Das wasserwirtschaftliche Planungsorgan ist in allen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie nach dem Mineralrohstoffgesetz, dem Eisenbahnrecht, dem Schifffahrtsrecht, dem Gewerberecht, dem Rohrleitungsrecht, dem Forstrecht und dem Abfallrecht des Bundes, durch die wasserwirtschaftliche Interessen berührt werden, zu hören, im Fall der Parteistellung (§ 102 Abs. 1 lit. h) beizuziehen. Die Parteistellung einschließlich der Beschwerdelegitimation vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts ist in Wahrnehmung seiner Aufgaben zur Wahrung wasserwirtschaftlicher Interessen gemäß Abs.1 lit.a bis g, insbesondere unter Bedachtnahme auf die in einem Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (Maßnahmen- oder Regionalprogramm) festgelegten Vorgaben (Maßnahmen) in allen behördlichen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie in allen behördlichen Verfahren, in denen wasserrechtliche Bestimmungen mit angewendet werden (AWG 2002, UVP-G 2000, GewO 1994) gegeben."

"§ 102. (1) Parteien sind:

- a) der Antragsteller;
 - b) diejenigen, die zu einer Leistung, Duldung oder Unterlassung verpflichtet werden sollen oder deren Rechte (§ 12 Abs. 2) sonst berührt werden, sowie die Fischereiberechtigten (§ 15 Abs. 1) und die Nutzungsberechtigten im Sinne des Grundsatzgesetzes 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten, BGBl. Nr. 103, sowie diejenigen, die einen Widerstreit (§§ 17, 109) geltend machen;
- ferner

- c) im Verfahren über die Auflassung von Wasseranlagen oder über das Erlöschen von Wasserrechten die im § 29 Abs. 1 und 3 genannten Personen;
- d) Gemeinden im Verfahren nach § 111a, sonst nur zur Wahrung des ihnen nach § 13 Abs. 3 und § 31c Abs. 3 zustehenden Anspruches;
- e) diejenigen, die als Mitglieder einer Wassergenossenschaft oder eines Wasserverbandes herangezogen werden sollen;
- f) im Verfahren über die Auflösung von Wassergenossenschaften oder Wasserverbänden die im § 83 Abs. 3 und 4 genannten Personen und Stellen;
- g) diejenigen, deren wasserwirtschaftliche Interessen durch eine wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung (§ 54) oder einem Regionalprogramm (§ 55g Abs. 1 Z 1) als rechtliche Interessen anerkannt wurden;
- h) das wasserwirtschaftliche Planungsorgan in Wahrnehmung der in § 55 Abs. 1 lit. a bis g genannten Aufgaben.

(2) Beteiligte im Sinne des § 8 AVG. sind – nach Maßgabe des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes und soweit ihnen nicht schon nach Abs. 1 Parteistellung zukommt – insbesondere die Interessenten am Gemeingebrauch, alle an berührten Liegenschaften dinglich Berechtigten, alle, die aus der Erhaltung oder Auflassung einer Anlage oder der Löschung eines Wasserrechtes Nutzen ziehen würden, und im Verfahren über den Widerstreit von Entwürfen (§ 109) alle, die bei Ausführung eines dieser Entwürfe als Partei (Abs. 1) anzusehen wären.

(3) Die Beteiligten sind berechtigt, im Verfahren ihre Interessen darzulegen, die Erhebung von Einwendungen steht ihnen jedoch nicht zu.

(4) Im wasserrechtlichen Verfahren können sich Parteien und Beteiligte auch fachkundiger Beistände bedienen."

III. Erwägungen

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 55 Abs. 1 lit. g und der Wortfolgen ", im Fall der Parteistellung (§ 102 Abs. 1 lit. h) beizuziehen" und "in allen behördlichen Verfahren nach diesem Bundesgesetz sowie" in § 55 Abs. 4 sowie des § 102 Abs. 1 lit. h des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG), BGBl. 215 idF BGBl. I 87/2005, entstanden. Er hat daher beschlossen, diese Wortfolgen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Hiezu haben ihn die folgenden Erwägungen bestimmt:

Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass nicht nur die belangte Behörde bei Erlassung ihres Berufungsbescheides, sondern auch er selbst bei der Kontrolle dieses Bescheides gemäß Art. 144 B-VG die im Spruch genannten Vorschriften anzuwenden hat, ergibt sich doch aus diesen die Parteistellung des

32

33

Landeshauptmannes als wasserwirtschaftliches Planungsorgan, die im vorliegenden Zusammenhang die Grundlage für die Erhebung der Berufung an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gewesen ist. Das hiermit eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren dürfte daher zulässig sein.

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig – in Übereinstimmung mit der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. VwSlg. 16.980 A/2006) sowie den im Schrifttum vertretenen Meinungen (vgl. dazu etwa *Bumberger/Hinterwirth*, Wasserrechtsgesetz Kommentar, 2008, § 104a Anm K 7 und K 23; *Oberleitner/Berger*, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959³, 2011, § 55 Rz 8, § 102 Rz 20; *Oberleitner*, Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie in Österreich, RdU 2003, 84 [93]) und entgegen der Ansicht der beschwerdeführenden Parteien – davon aus, dass § 104a Abs. 3 WRG an die bereits in § 55 Abs. 4 iVm § 55 Abs. 1 lit. a bis g und § 102 Abs. 1 lit. h WRG idF BGBl. I 87/2005 umfassend (arg.: "in allen Verfahren nach diesem Bundesgesetz [...], durch die wasserwirtschaftliche Interessen berührt werden") eingeräumte Parteistellung anknüpft. Nach diesen Vorschriften dürfte daher – zumindest nach dem genauen Wortlaut – dem Landeshauptmann als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan in allen genannten Verfahren Parteistellung und die damit verbundenen verfahrensrechtlichen Rechtspositionen zukommen.

34

Dem Landeshauptmann wird also als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan vom Gesetzgeber die Stellung einer Formalpartei (auch Amts- oder Organpartei) eingeräumt (zu begrifflichen Fragen siehe *Aichlreiter*, Was ist und woran erkennt man eine Formalpartei?, ZfV 1993, 333; *Hengstschläger/Leeb*, Kommentar zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Teilband, 2004, Rz 11 ff. zu § 8 AVG). Ihm dürfte es obliegen, die im Wasserrechtsgesetz an vielen Stellen umschriebenen öffentlichen Interessen an der wasserwirtschaftlichen Planung zur Geltung zu bringen. Dies anscheinend auch in jenen Verfahren, in denen der Landeshauptmann selbst erkennende Behörde ist, sodass er dann entsprechend seiner verfahrensrechtlichen Stellung als Formalpartei auch – wie im vorliegenden Fall – gegen einen von ihm selbst erlassenen Bescheid Berufung erheben kann.

35

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt das Bedenken, dass diese umfassende Parteistellung des Landeshauptmannes als wasserwirtschaftliches Planungsorgan mit

36

dem Organisationskonzept der Bundesverfassung und dem in ihr zugrunde gelegten Rechtsschutzsystem in Widerspruch stehen dürfte.

Der Verfassungsgerichtshof verkennt dabei nicht, dass in der Realität der Verwaltung bei einem so großen Verwaltungsapparat, wie es das Amt der Landesregierung ist, unterschiedliche Organisationseinheiten die unterschiedlichen Aufgaben wahrnehmen und dabei auch weitgehend selbstständig agieren mögen. So dürfte der Gesetzgeber möglicherweise davon ausgehen, dass die Aufgabe des Landeshauptmannes "wasserwirtschaftliches Planungsorgan" von einer anderen Organisationseinheit und damit von anderen Personen besorgt wird als seine Aufgabe "Wasserrechtsbehörde". Entsprechend dem Organisationskonzept der Bundesverfassung ist das Handeln aller dieser Organwalter aber in jeder dieser unterschiedlichen Funktionen jeweils dem Landeshauptmann als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung zuzurechnen:

37

Gemäß § 8 Abs. 5 lit. a Übergangsgesetz 1920 besteht in der Landesinstanz in jedem Land ein einheitliches behördliches Hilfsorgan, das Amt der Landesregierung, deren Vorstand der Landeshauptmann ist. Gemäß § 3 Abs. 1 des BVG betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien besorgen die Abteilungen des Amtes der Landesregierung die ihnen nach der Geschäftseinteilung zukommenden Geschäfte unter der Leitung des Landeshauptmannes, soweit es sich um solche der mittelbaren Bundesverwaltung handelt. Das Wasserrechtsgesetz ist gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 10 iVm Art. 102 Abs. 1 B-VG in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen, sodass der Landeshauptmann in allen Angelegenheiten der Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes gegenüber sämtlichen in diesen Angelegenheiten tätigen Bediensteten des Amtes der Landesregierung weisungsbefugt ist, weshalb auch deren Handlungen ihm zuzurechnen sind.

38

3.1. Grundsätzlich ist es nach dem Konzept der österreichischen Bundesverfassung Aufgabe der Behörde, die von einem Gesetz verfolgten öffentlichen Interessen wahrzunehmen, sie gegenüber anderen öffentlichen Interessen und gegenüber privaten Interessen abzuwägen; dies folgt schon aus der Bindung der Verwaltung an das Gesetz gemäß Art. 18 B-VG. Dementsprechend hat auch der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen, dass der gesetzlich verankerte Schutz öffentlicher Interessen niemandem einen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch

39

auf Durchsetzung dieses Schutzes vermittelt. Die Wahrnehmung dieser Interessen ist vielmehr ausschließlich den damit befassten Behörden überantwortet (VwGH 9.2.1967, 1212, 1579/66; ebenso VwGH 14.9.1993, 92/07/0004; siehe auch VwGH 22.6.1993, 93/07/0058; 26.6.1996, 93/07/0084).

3.2. Es ist Sache des Materiengesetzgebers zu regeln, wem er in einer Verwaltungssache Parteistellung verleiht, sei es durch die Verleihung subjektiv-öffentlicher Rechte, die gemäß § 8 AVG die Parteistellung vermitteln, sei es durch die Verleihung der Stellung als Formalpartei (vgl. VfSlg. 8232/1978 und die darin zitierte Vorjudikatur; siehe auch *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts⁸, 2003, Rz 126). Dies ergibt sich überdies auch aus Art. 131 Abs. 2 B-VG, wonach der Gesetzgeber befugt ist, ein Beschwerderecht an den Verwaltungsgerichtshof zur Überprüfung der objektiven Rechtmäßigkeit von Bescheiden zu verleihen. Die Einräumung einer Parteistellung dient – so die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes – in der Regel dem Schutz von Privatinteressen, in den Fällen der Parteistellung von staatlichen Organen aber in der Regel dem Schutz öffentlicher Interessen. In diesen Fällen beruft der Gesetzgeber Organe des Staates oder anderer zur Wahrung solcher Interessen berufener Rechtsträger nicht selbst zu einer behördlichen Entscheidung, sondern sieht ihre Parteistellung im Verfahren vor einer anderen, für die Verfahrensführung zuständigen Verwaltungsbehörde vor (dazu mwN *Walter/Thienel*, Verwaltungsverfahrensgesetze I², 1998, Anm. 8 zu § 8 AVG).

40

Wie der Verfassungsgerichtshof aber in VfSlg. 17.220/2004 mit Bezugnahme auf Vorjudikatur und die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes betont hat, sind mit der Stellung als Formal- oder Amtspartei keine subjektiv-öffentlichen Rechte verbunden, die in dem Verfahren geltend gemacht werden könnten. Diese Stellung dient vielmehr dazu, das von der Behörde wahrzunehmende öffentliche Interesse in das Verfahren einzubringen und darauf zu dringen, dass es entsprechend den Vorschriften des Gesetzes gewahrt werde. Wie es der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 17.220/2004 ausgedrückt hat, "übt" die Amtspartei (im damaligen Fall der als Partei fungierende Landesumweltanwalt) "nur formal 'Rechte' aus, inhaltlich gesehen nimmt er 'Kompetenzen' wahr".

41

Die Bundesverfassung schließt es – so die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes – aus, derartige Kompetenzen mit "subjektiv-öffentlichen Rechten" gleichzustellen, die der betreffenden Amtspartei eine Beschwerdebefugnis auch

42

vor dem Verfassungsgerichtshof verleihen würde: Subjektive-öffentliche Rechte sind zumindest auch dem Schutz bestimmter privater Interessen zu dienen bestimmt (vgl. etwa beispielhaft VwSlg. 9151 A/1976, 10.511 A/1981). Der Schutz privater Interessen verdichtet zu subjektiv-öffentlichen Rechten steht im Falle der Formal- oder Amts- oder auch Organpartei aber gerade nicht in Rede (anders als etwa im Falle von bestimmten Bürgerinitiativen, denen wegen der Repräsentation von subjektiv-öffentlichrechtlich anerkannten privaten Interessen unter bestimmten Voraussetzungen Parteistellung bis hin zur Beschwerdebefugnis vor dem Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 144 B-VG zur Wahrung bestimmter subjektiv-öffentlicher Rechte eingeräumt werden kann – vgl. VfSlg. 17.389/2004).

Dem Landeshauptmann in seiner Eigenschaft als wasserwirtschaftliches Planungsorgan obliegt nach der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes als Formalpartei die Wahrnehmung der im Gesetz genannten wasserwirtschaftlichen Interessen. Die Wahrnehmung gerade dieser Interessen obliegt dem Landeshauptmann aber in jenen wasserrechtlichen Angelegenheiten, in denen er vom Gesetz zur behördlichen Entscheidung berufen ist, schon auf Grund der Bindung der Verwaltung an das Gesetz. Aus dem zuvor Gesagten ergibt sich, dass die Parteistellung von Amtsorganen zur Wahrung bestimmter öffentlicher Interessen zwar an die Stelle der Einräumung einer Entscheidungskompetenz treten kann, nicht aber neben diese, sodass im Ergebnis eine (wenngleich nur zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen befugte) Verfahrenspartei zugleich zur behördlichen Entscheidung und – wie die hier vorliegende Konstellation zeigt – damit sogar zur Erhebung eines Rechtsmittels gegen ihren eigenen Bescheid berufen wäre. Auch das bundesverfassungsgesetzlich vorgesehene System von Rechtsschutzeinrichtungen gegen rechtswidrige behördliche Akte, wie es im 7. Hauptstück des B-VG verankert ist, dürfte diesen Befund bestätigen, setzt es doch anscheinend eine Verschiedenheit von Partei und erkennender Behörde geradezu voraus (vgl. etwa Art. 131 Abs. 1 Z 2 und 3 B-VG).

43

3.3. Es dürfte daher mit dem Organisationskonzept und dem Rechtsschutzsystem der Bundesverfassung nicht in Einklang stehen, dem Landeshauptmann in seinem eigenen Wirkungsbereich als erkennende Behörde zugleich die Stellung als Amtspartei zu verleihen.

44

4. Ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 45

Dabei wird auch zu klären sein, inwieweit die in Prüfung gezogenen Bestimmungen einer verfassungskonformen Interpretation dahingehend unterzogen werden können, dass diese – ähnlich wie die Bestimmung des § 13 Arbeitsinspektionsgesetz 1993 – ArbIG, BGBl. 27/1993 idF BGBl. I 150/2009 – ein Berufungsrecht der entscheidenden Behörde gegen ihren eigenen Bescheid ausschließt, sondern Berufungs- und Beschwerderechte immer nur gegen von anderen – allenfalls auch in einem Weisungszusammenhang stehenden – Behörden erlassene Akte in Betracht kommt. Eine derartige Konstellation kann etwa bei einer Entscheidung durch den Landeshauptmann in erster Instanz (die sich vor dem Hintergrund der Zuständigkeitsregelungen der §§ 98 ff. WRG als Ausnahmekonstellation darstellt und nur bei bestimmten Projekten größerer Dimension vorliegt – vgl. im Einzelnen vor allem § 99 Abs. 1 WRG) insoweit in Betracht kommen, als es um wasserwirtschaftliche Interessen eines anderen Bundeslandes geht und daher ein anderer Landeshauptmann Berufung gegen diese erstinstanzliche Entscheidung erheben könnte (vgl. etwa die Konstellation in VwSlg. 16.980 A/2006, in dem gegen einen Bescheid des Landeshauptmannes der Steiermark seitens des Landeshauptmannes des Burgenlandes als wasserwirtschaftliches Planungsorgan Berufung erhoben wurde). 46

Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 47

Wien, am 26. September 2011

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführer:
Dr. Jasmin PACIC