

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

28.06.2004

Geschäftszahl

2003/10/0277

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Mizner und Dr. Köhler als Richter, im Beisein des Schriftführers MMag. Zavadil, über die Beschwerde des G in Koblach, vertreten durch Dr. Wilfried Ludwig Weh, Rechtsanwalt in 6900 Bregenz, Wolfeggstraße 1, gegen den Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenates des Landes Vorarlberg vom 20. Februar 2003, Zl. 1-0739/02/E9, wegen Übertretung des Vorarlberger Naturschutzgesetzes, zu Recht erkannt:

Spruch**Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.**

Der Beschwerdeführer hat dem Land Vorarlberg Aufwendungen in der Höhe von EUR 381,90 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Über den Beschwerdeführer wurden mit dem im Instanzenzug erlassenen angefochtenen Bescheid wegen vier Übertretungen nach § 57 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit §§ 57 Abs. 5 und 25 Abs. 2 Vorarlberger Naturschutzgesetz sowie § 2 der Streuwiesenverordnung, LGBL für Vorarlberg Nr. 61/1995, Geldstrafen in der Höhe von 2 x 1.500,-- und 2 x 750,-- EUR (Ersatzfreiheitsstrafen von jeweils 36 bzw. jeweils 18 Stunden) verhängt. Der Tatvorwurf betrifft Geländeänderungen bzw. Entwässerungsmaßnahmen im Bereich von landwirtschaftlich genutzten Mooren bzw. eines Grundstücks, das eine Streuwiese nach der genannten Verordnung darstellt. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführer gemäß § 64 Abs. 1 und 2 VStG zur Zahlung eines Beitrags zu den Kosten des Berufungsverfahrens in Höhe von 20 % der in den Punkten 1 und 2 verhängten Strafen verpflichtet (hinsichtlich der Punkte 3 und 4 hatte die Berufung des Beschwerdeführers insofern Erfolg, als die Höhe der Strafe von der belangten Behörde auf die Hälfte reduziert wurde).

Gegen diesen Bescheid erhob der Beschwerdeführer zunächst Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof. Mit Beschluss vom 22. September 2003, B 635/03-3 lehnte der Verfassungsgerichtshof die Behandlung der Beschwerde ab. Er führte dabei unter anderem aus, dass, soweit in der Beschwerde die Rechtswidrigkeit der den angefochtenen Bescheid tragenden Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über den "Streuweisenbiotopverbund Rheintal-Walgau", LGBL Nr. 61/1995 idF LGBL Nr. 56/2000, behauptet werde, das Beschwerdevorbringen angesichts der Unbedenklichkeit der Verordnung vor dem Hintergrund der Beschreibung des in Rede stehenden Grundstücks im "Erhaltungskonzept Flach- und Zwischenmoore im Talraum des Rheintales und Walgaus" aus dem Jahr 1989 und der im Jahr 2000 vorgenommenen Evaluierung der Verordnung die Verletzung in einem sonstigen Recht wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm als so wenig wahrscheinlich erkennen ließe, dass die Beschwerde keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe.

Mit Beschluss vom 7. November 2003 trat der Verfassungsgerichtshof über nachträglichen Antrag im Sinne des § 87 Abs. 3 VfGG die Beschwerde gemäß Art. 144 Abs. 3 B-VG dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung ab.

In der über Verfügung des Verwaltungsgerichtshofes ergänzten Beschwerde werden zwar ausdrücklich nur die Verletzung im Recht auf ein faires Verfahren, auf Klarheit einer angewendeten Strafnorm, auf einen unabhängigen Sachverständigen, ein ordnungsgemäßes Ermittlungsverfahren sowie auf ordnungsgemäße Bescheidebegründung geltend gemacht und unter dem Abschnitt "Beschwerdepunkte" Rechtswidrigkeit des Inhaltes sowie Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften angeführt, der Beschwerdeführer wendet sich jedoch ersichtlich dagegen, nicht ohne Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nach dem Vorarlberger Naturschutzgesetz bestraft zu werden.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor und erstattete eine Gegenschrift, in der die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt wird.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Der Beschwerdeführer wendet sich zunächst unter dem Gesichtspunkt der mangelhaften Bescheidebegründung gegen die Heranziehung der beiden am Verfahren beteiligten Sachverständigen. Diese hätten nicht den Anforderungen eines unabhängigen Sachverständigen nach Art. 6 EMRK entsprochen. Der Beschwerdeführer habe daher die Bestellung eines verwaltungsunabhängigen neutralen Sachverständigen beantragt, was ihm grundlos verweigert worden sei.

Begründend wird in diesem Zusammenhang in der Beschwerde ausgeführt, dass die Sachverständigen M und W "im Zusammenhang mit dem konkreten Verfahrensgegenstand eigene Wahrnehmungen gemacht" hätten und somit "in Wirklichkeit sachverständige Zeugen und nicht neutrale Sachverständige" seien. Sie arbeiteten in den befassen Fachabteilungen des Landes, hätten diverse Vorgaben im Bereich der maßgeblichen generellen Normen miterarbeitet und hätten wegen dieser diversen Abhängigkeiten und ihrer Weisungsgebundenheit vom unabhängigen Verwaltungssenat nicht als Sachverständige bestellt werden dürfen. Diese "Mischverwendung" sei mit Art. 6 EMRK unvereinbar. Hiezu wird auch auf die Unabhängigkeitsanforderungen an einen "gerichtlichen" Sachverständigen, wie sie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 11. Oktober 2003, B 279/03, ausgesprochen habe, verwiesen.

Zu diesen Ausführungen ist darauf hinzuweisen, dass sich das zuletzt genannte Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes auf die Zusammensetzung eines Tribunals im Sinne des Art. 6 EMRK, nämlich auf die Tätigkeit eines Mitglieds einer Kollegialbehörde, welches in seiner Eigenschaft als Sachverständiger eine Äußerung im Verfahren abgegeben hatte, bezieht (vgl. zu dieser Frage auch bereits das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 1. Dezember 1986, Slg. Nr. 11.131). Es ist daher für den vorliegenden Zusammenhang, in dem die beigezogenen Sachverständigen dem entscheidenden Spruchkörper nicht angehörten, nicht einschlägig. Sofern jedoch die Beschwerdeausführungen bedeuten sollen, dass die herangezogenen Sachverständigen die gegenständlichen Örtlichkeiten nicht erst aus Anlass des der Beschwerde zu Grunde liegenden Verwaltungsstrafverfahrens kennen gelernt hätten, sondern bereits aus früherer (dienstlicher) Befassung gekannt hätten, ist ebenfalls nicht ersichtlich, inwieweit dies verfahrensrechtliche Grundsätze verletzen sollte.

Was die Frage der Vereinbarkeit der Heranziehung von Sachverständigen, die Bedienstete jener Gebietskörperschaft sind, deren Normen im konkreten Fall vollzogen werden, anlangt, ist auf Folgendes zu verweisen: Abgesehen davon, dass in der ergänzten Beschwerde nicht ausgeführt wird, zu welchem anderen Ergebnis die Heranziehung anderer Sachverständiger geführt hätte, ist der Vorwurf, die Heranziehung von Bediensteten des Landes als Sachverständige im Verfahren vor dem Unabhängigen Verwaltungssenat widerspreche schon per se Art. 6 EMRK, in dieser Form nicht haltbar (vgl. die ausführliche Auseinandersetzung mit der Frage der Zulässigkeit der Heranziehung von Amtssachverständigen im Lichte des Art. 6 EMRK bei *Thienel*, Das Verfahren der Verwaltungssenate², 112 ff; die Hinweise in der Beschwerde auf die Rechtsprechung des EGMR und des Verfassungsgerichtshofes zur Unzulässigkeit einer Konstruktion wie in § 48 Lebensmittelgesetz ("Anzeigegutachten") sind nicht geeignet, die eingehenden Überlegungen von *Thienel*, der sich mit dieser Rechtsprechung auseinander setzt, zu widerlegen). Soweit das Beschwerdevorbringen möglicherweise auf den Umstand anspielt, dass die herangezogenen Sachverständigen bei der Ausarbeitung der angewendeten Verordnung herangezogen wurden (vgl. Seite 14 der Verhandlungsschrift über die mündliche Verhandlung vor der belangten Behörde am 21. Jänner 2003), können auch damit keine Umstände, die den Anschein einer Befangenheit hervorriefen, glaubhaft gemacht werden. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte kann das Vorliegen einer Verletzung der aus Art. 6 EMRK abzuleitenden Rechte nur auf Grund einer Beurteilung der konkreten Umstände des Einzelfalles festgestellt werden. In diesem Zusammenhang kommt dem Umstand, dass dem amtlichen Sachverständigen im Verfahren nach AVG und VStG keine wesentlich andere Stellung zukommt als einem Privatgutachter - entgegen der in der Beschwerde vertretenen Auffassung - durchaus Bedeutung zu (vgl. neuerlich *Thienel*, a.a.O., 116).

Unter dem Gesichtspunkt der Waffengleichheit wird weiters unter Punkt 4.3. der Beschwerde unter ausführlicher Zitierung von Rechtsprechung des EGMR und des Gerichts erster Instanz des Europäischen Gerichtshofes sowie jüngerer Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes der Vorwurf erhoben, durch die grundlose Verweigerung der beantragten Einholung eines Gutachtens eines unabhängigen Sachverständigen habe die belangte Behörde den Beschwerdeführer in seinem Recht auf ein faires Verfahren verletzt.

Eingeleitet werden die diesbezüglichen Ausführungen mit dem Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des EGMR, dass einer Verfahrenspartei die Möglichkeit gegeben werden müsse, auf jeden Akteninhalt sachgerecht zu reagieren. Die vom Beschwerdeführer zitierten Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes sind zur Frage der Möglichkeit der Vorlage von Gegengutachten ergangen.

Dem Verwaltungsgerichtshof ist nicht ersichtlich, inwieweit mit der Unterlassung der Einholung eines weiteren Gutachtens dem Beschwerdeführer die Möglichkeit genommen worden wäre, auf einen bestimmten Akteninhalt im vorliegenden Verfahren zu reagieren oder ein Gegengutachten vorzulegen.

Soweit es um die Nichteinholung eines weiteren Gutachtens geht, wird durch den unter 4.3 erhobenen Vorwurf lediglich die bereits im Vorstehenden erörterte Frage der Notwendigkeit der Einholung eines weiteren Gutachtens von Amts wegen, wenn bereits Amtssachverständige ein Gutachten erstattet haben, angesprochen. Dass dem Beschwerdeführer die Vorlage eines weiteren Gutachtens nicht ermöglicht worden wäre oder Beweismittel nicht zugelassen worden wären, wird auch in der Beschwerde nicht behauptet. Aus den in der Beschwerde genannten Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes zur Möglichkeit der Beibringung eines Gegengutachtens durch die Verfahrensparteien ist für den Standpunkt des Beschwerdeführers nichts zu gewinnen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Waffengleichheit kann somit nicht erkannt werden.

Die behaupteten Verfahrensmängel im Hinblick auf die Gewährleistung eines fairen Verfahrens nach Art. 6 EMRK liegen somit nicht vor, sodass insoweit auch keine Verletzung von Rechten des Beschwerdeführers, die zur Aufhebung des angefochtenen Bescheides wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften gemäß § 42 Abs. 2 Z 3 lit. c VwGG führen müsste, gegeben ist.

In der Beschwerde wird weiters die Nichtdurchführung der beantragten Augenscheinsverhandlung gerügt. In diesem Zusammenhang wird auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Verpflichtungen eines Normenkontrollgerichts hingewiesen. Abgesehen davon, dass die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung, von der in dem vom Beschwerdeführer genannten Urteil die Rede ist, nicht die Durchführung einer Augenscheinsverhandlung darstellt, sodass auch der Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Auffassung des Beschwerdeführers nicht zu stützen vermag, wendet sich der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang gegen die Einbeziehung eines konkreten Grundstückes in den "Landesraumplan Streuwiesenverordnung". Die Frage der Einbeziehung eines Grundstückes in den Anwendungsbereich einer Verordnung stellt jedoch eine Frage der Gesetzmäßigkeit der Verordnung dar, die - nach österreichischer Rechtsordnung - vom Verfassungsgerichtshof zu beurteilen ist. In diesem Zusammenhang ist auf den oben wiedergegebenen Ablehnungsbeschluss des Verfassungsgerichtshofes zu verweisen. Das Beschwerdevorbringen ist nicht geeignet, Bedenken auf Seiten des Verwaltungsgerichtshofes hervorzurufen, die zu einer Antragstellung an den Verfassungsgerichtshof auf Aufhebung der Verordnung führen müssten.

Schließlich wird in der Beschwerde auch noch die fehlende Tribunalqualität des unabhängigen Verwaltungssenates moniert. Die Beschwerde führt jedoch nicht näher aus, inwiefern der Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg nicht den in der Beschwerde genannten Kriterien der Unabhängigkeit von der Exekutive, der Unabhängigkeit von den Parteien und der Garantie einer "judicial procedure" entsprechen sollte (zur Tribunalqualität der unabhängigen Verwaltungssenate EGMR 20. Dezember 2001, Baischer gegen Österreich, § 25). Dass im Beschwerdefall besondere Umstände vorgelegen wären, wie sie etwa im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 14.939/1997 ("Polizeijuristen-Erkenntnis") gegeben waren, sodass Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit bestünden, wird in der Beschwerde nicht behauptet. Die Hinweise auf Rechtsprechung zur Waffengleichheit in der Beschwerde sind in diesem Zusammenhang nicht geeignet, Bedenken an der Tribunalqualität des unabhängigen Verwaltungssenates des Landes Vorarlberg hervor zu rufen. Gleiches gilt für den Vorwurf, der unabhängige Verwaltungssenat sei Richter und Ankläger in einer Person. Da der unabhängige Verwaltungssenat Berufungsinstanz in Verwaltungsstrafsachen ist und von der Behörde, die das Strafverfahren einzuleiten hat, unabhängig ist, gehen die diesbezüglichen Überlegungen ins Leere.

Soweit in der Beschwerde in diesem Zusammenhang auch auf die Rechtsprechung des EuGH zum Tribunalbegriff nach Art. 234 EG verwiesen wird, genügt es (ungeachtet des Umstandes, dass grundsätzlich zwischen dem Begriff des Tribunals iSd Art. 6 EMRK und jenem nach Art. 234 EG zu unterscheiden wäre), auf die ständige Rechtsprechung des EuGH, der die unabhängigen Verwaltungssenate als Tribunal im Sinn des Art. 234 EG anerkennt, sowie darauf, dass die unabhängigen Verwaltungssenate gerade nicht mit den in der Beschwerde genannten Berufungssenaten in Finanzsachen verglichen werden können, zu verweisen. An der Qualifikation der unabhängigen Verwaltungssenate als Tribunale im Sinn der EMRK vermögen daher auch die Beschwerdeausführungen zu den Überlegungen von Generalanwalt Tizzano im Fall Schmid bzw. die Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in dieser Sache nichts zu ändern. Es ist vielmehr in diesem Zusammenhang beispielsweise auf das Urteil des EuGH vom 23. Jänner 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-421/00, C-426/00 und C-16/01, Sterbenz und Haug, zu verweisen, in denen die Vorlagen zur Vorabentscheidung in den beiden ersten Fällen vom unabhängigen Verwaltungssenat Kärnten bzw. Wien stammten. Der EuGH geht von der Tribunalqualität der unabhängigen Verwaltungssenate aus.

Soweit in der Beschwerde die gesetzwidrige Einbeziehung der "verfahrensgegenständlichen Grundstücke" in die Streuwiesenverordnung gerügt wird, konnte der Beschwerdeführer diese gegen die Verordnung gerichteten Bedenken bereits an den Verfassungsgerichtshof herantragen. Dieser hat sie im genannten Ablehnungsbeschluss nicht als ausreichend erachtet, ein Gesetzesprüfungsverfahren einzuleiten (in diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass nach Ausweis der Akten (Stellungnahme des Beschwerdevertreters in der mündlichen Verhandlung vor der belangten Behörde, Seite 2 der Verhandlungsschrift über diese Verhandlung) der Verfassungsgerichtshof bereits in einem anderen, den Beschwerdeführer betreffenden Verfahren die Akten über die Verordnungserlassung angefordert hatte). Die Beschwerdeausführungen geben auch dem Verwaltungsgerichtshof keine Veranlassung, einen Antrag beim Verfassungsgerichtshof auf Aufhebung der Verordnung zu stellen.

Unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Art. 7 EMRK wird in der Beschwerde schließlich vorgetragen, dass die angewendete Strafbestimmung dem Determinierungsgebot des Art. 7 EMRK nicht entspreche. Die Verwendung von Blankettstrafnormen führe im vorliegenden Zusammenhang dazu, dass sich der Inhalt der Strafnorm erst im Zusammenhalt mit den Aussagen von weisungsgebundenen Sachverständigen ergäbe.

§ 57 Abs. 1 lit. a und § 57 Abs. 5 des Vorarlberger Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl. Nr. 22/1997, in der Fassung LGBl. Nr. 58/2001 und 38/2002, lauten:

"Strafbestimmungen

§ 57

Verwaltungsübertretungen

(1) Eine Verwaltungsübertretung begeht, sofern die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet, wer

a) Vorhaben, die nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes erlassener Verordnungen bewilligungspflichtig oder verboten sind, ohne Bewilligung oder entgegen dem Verbot ausführt,

...

(5) Übertretungen nach Abs. 1 lit. a bis f sowie i und j sind, solange der dadurch geschaffene rechtswidrige Zustand anhält, Dauerdelikte. "

§ 2 der Verordnung der Landesregierung über den Streuwiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau, LGBl. Nr. 61/1995, 35/1998, 56/2000, lautet:

"§ 2

Verbote, Schutz- und Pflegemaßnahmen

(1) Auf den im § 1 genannten Grundflächen dürfen keine Veränderungen oder sonstigen Einwirkungen vorgenommen werden, die geeignet sind, Interessen des Naturschutzes zu beeinträchtigen. Danach ist es insbesondere verboten,

a) Anlagen, ausgenommen ortsübliche Einzäunungen, zu errichten oder zu ändern,

b) Bodenbestandteile wegzunehmen oder Materialien zu lagern oder abzulagern,

c) Maßnahmen durchzuführen, welche die Bodenbeschaffenheit, den Wasserhaushalt oder die Wassergüte beeinflussen können,

d) Pflanzen durch Säen oder Anpflanzen einzubringen,

e) Pflanzen oder Pflanzenteile zu entfernen,

f) außerhalb bestehender Straßen zu reiten oder mit Fahrzeugen zu fahren,

g) die geschützten Flächen, ausgenommen für notwendige Verrichtungen in Ausübung des Grundeigentums, in der Zeit vom 15. März bis zur Mahd zu betreten.

(2) Vom Abs. 1 bleiben Einwirkungen unberührt, die notwendigerweise verbunden sind mit

a) der landwirtschaftlichen Nutzung und Pflege nach Maßgabe der Abs. 3 und 4,

b) der Ausübung der Jagd, Treibjagden in der Zeit vom 16. März bis 31. Juli ausgenommen,

c) der Instandhaltung bestehender Gräben zur Ableitung des Oberflächenwassers in der Zeit vom 1. Oktober bis zum 31. März, im Einvernehmen mit dem Amtssachverständigen für Naturschutz bis 30. April, sowie der Betreuung von Bächen und Flüssen durch das Landeswasserbauamt,

d) der widmungsgemäßen Benützung und Instandhaltung rechtmäßig bestehender Anlagen."

Aus Anlass des Beschwerdefalles ergaben sich keine Bedenken gegen diese Strafbestimmungen. Insbesondere ist der Tatbestand der Errichtung oder Änderung von Anlagen ohne Bewilligung nach § 57 Abs. 1 lit. a des Natur- und Landschaftspflegegesetzes bzw. der Durchführung von Maßnahmen, die auf Grund von Verordnungen nach dem Gesetz verboten sind, hier in Verbindung mit der Streuwiesenverordnung die Veränderung im Bereich von Streuwiesen nach § 1 der Streuwiesenverordnung in Verbindung mit der Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 2 lit. c der Streuwiesenverordnung, als ausreichend determiniert anzusehen. Dass zur Feststellung der Tatbildmäßigkeit dabei im vorliegenden Fall die ursprüngliche Tiefe der Gräben zu erheben war, macht die Norm nicht verfassungswidrig.

Weitere Ausführungen, insbesondere solche zu den Sachverhaltsannahmen und den darauf gegründeten rechtlichen Schlussfolgerungen der belangten Behörde, sind in der Beschwerde nicht enthalten.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die geltend gemachte Rechtswidrigkeit nicht vorliegt. Die Beschwerde war daher gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen. Die Entscheidung über den Aufwandsersatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandsersatzverordnung 2003, BGBl. II Nr. 333.

Von der beantragte mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof konnte gemäß § 39 Abs. 2 Z. 6 VwGG abgesehen werden. Der Anforderung des Art. 6 EMRK wurde im gegenständlichen Fall durch die Durchführung einer öffentlichen, mündlichen Verhandlung vor der belangten Behörde, einem Tribunal im Sinne der EMRK, Genüge getan (vgl. hiezu etwa das hg. Erkenntnis vom 22. Jänner 2002, Zl. 99/09/0094, und die darin angegebene Judikatur).

Wien, am 28. Juni 2004