

Stellungnahme des ÖAMTC

zum

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden

(Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010)

(GZ BKA-601.999/0001-V/1/2010)

A) Grundsätzliches

Der ÖAMTC sieht in dem Entwurf des Änderungsvorschlages für das Bundes-Verfassungsgesetz (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010) einen neuen – im Grundsatz zu begrüßenden - Anlauf für die Einführung einer quasi erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich.

Die Eckpunkte dieser Novelle lassen sich wie folgt darstellen:

- Schaffung von 9 Landes- und 2 Bundesverwaltungsgerichten (davon eines für Finanzen)
- Abschaffung der weisungsfreien Sonderbehörden des Bundes und der Länder
- gänzlicher Entfall des administrativen Instanzenzuges mit Ausnahme jenes innerhalb der Gemeinden
- erweitertes Ablehnungsrecht des VwGH gegenüber Entscheidungen der Verwaltungsgerichte
- Beibehaltung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH
- Beibehaltung des AsylGH und des Ausschlusses eines Rechtsmittels gegen Entscheidungen desselben an den VwGH
- Aufgabe des Juristenmonopols im Bereich des Verwaltungsgerichts des Bundes für Finanzen
- Möglichkeit zur Änderung der Zusammensetzung des richterlichen Gremiums des VwGH

Der ÖAMTC weist – unbeschadet der Anmerkungen im Teil B – schon an dieser Stelle darauf hin, dass zahlreiche Bestimmungen des Entwurfes noch nicht erkennen lassen, wie die endgültige Umsetzung in diversen Materiengesetzen erfolgen soll. Jedenfalls sollte eine solche nur unter Einbindung der Interessensvertretungen und Fachexperten aus den bisherigen unabhängigen Verwaltungsbehörden erfolgen. Der ÖAMTC bietet hierfür bereits jetzt die entsprechende Unterstützung an.

Aus föderalistischer Perspektive ist das Projekt insgesamt zu unterstützen, da es endlich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder ermöglicht. Der dürre Hinweis zu den finanziellen Auswirkungen („Die durch die Einrichtung von Verwaltungsgerichten verursachten Mehrausgaben für die Länder werden – abgesehen vom Umstellungsaufwand – so gering wie möglich gehalten“) wirkt in Anbetracht der zu erwartenden zahlreichen organisatorischen Maßnahmen allerdings unrealistisch bzw unpräzise. Nach der schon bisherigen langen Diskussion des Projektes wäre eine tauglichere Kostenabschätzung zu erwarten gewesen als lediglich ein Satz, der nur eine unverbindliche Absichtserklärung darstellt.

Der ÖAMTC teilt ganz allgemein die in den Erläuterungen zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, dass die vorgesehene Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt zu einer Beschleunigung von Verfahren führen wird. Vordringlich erscheint uns jedenfalls der Ausbau des Rechtsschutzes des Bürgers, der keinesfalls durch noch restriktivere Ablehnungsrechte der Höchstgerichte oder durch erweiterte Beschwerderechte von Behörden eingeschränkt werden darf. Unseres Erachtens bietet der Entwurf sowohl für den Rechtsstaat als auch für den Wirtschaftsstandort eine gewisse Chance, die freilich erst durch Detailarbeit in den flankierenden legislativen Maßnahmen genützt werden muss.

Der ÖAMTC nimmt diesen umfangreichen Entwurf einer grundlegenden Novellierung staats- und verwaltungsrechtlicher Normen zum Anlass, im Teil C) dieser Stellungnahme auf verschiedene weitere Novellierungswünsche hinzuweisen, die mit der in Begutachtung stehenden Materie in sachlichem Zusammenhang stehen, wie z.B. die Verbesserung des Zugangs des Bürgers zu den Höchstgerichten.

B) Besonderer Teil

1. Schaffung von 9 Landes- und 2 Bundesverwaltungsgerichten

Vorgesehen ist wiederum eine grundsätzlich reformatorische Entscheidungsbefugnis der neun Verwaltungsgerichte der Länder sowie der (nunmehr) zwei Verwaltungsgerichte des Bundes („Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen“ und ein „Verwaltungsgericht des Bundes“). Weiters besteht der Asylgerichtshof fort. Damit würde es letztlich insgesamt drei Verwaltungsgerichte des Bundes geben.

Der ÖAMTC kann die Erwägungen, die dafür sprechen, die doch relativ großen Apparate des bestehenden Unabhängigen Finanzsenates und des Asylgerichtshofes als eigenständige Einrichtungen fortzuführen, grundsätzlich nachvollziehen (de facto „9 + 3-Modell“). Allerdings sollten die übrigen Senate, die nunmehr zu einem Verwaltungsgericht des Bundes verschmolzen werden sollen, nicht auch noch segregiert werden, da sonst die erhofften Synergieeffekte verspielt werden. Ein „9 + x-Modell“ lehnt der ÖAMTC entschieden ab.

Für den ÖAMTC würde die Errichtung eines einheitlichen Verwaltungsgerichtes des Bundes die Entwicklung einer einheitlichen richterlichen Kultur im Verwaltungsrecht fördern und überdies die personelle Durchmischung ermöglichen. Die Spezialisierung

wäre dabei keineswegs ausgeschlossen, im Gegenteil: Im Rahmen eines einheitlichen Verwaltungsgerichtes des Bundes wäre ohnehin eine Geschäftsverteilung zu erlassen, die primär die Zuständigkeit der Rechtsfälle nach den besonderen Expertisen der Richter regelt. Entsprechende Festlegungen in den Geschäftsordnungen werden daher erforderlich sein.

2. Gänzlicher Entfall des administrativen Instanzenzuges mit Ausnahme jenes innerhalb der Gemeinden

Vorgesehen ist grundsätzlich, dass die Verwaltungsgerichte unmittelbar nach der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde entscheiden (Art 130 Abs 1 B-VG neu). Ein Instanzenzug in der Bundes- oder Landesverwaltung findet demnach nicht mehr statt. In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht allerdings erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden. Der zuständige Materiengesetzgeber kann den Instanzenzug im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde freilich ausschließen (Art 118 Abs 4 B-VG neu). Nach Auffassung des ÖAMTC wäre es systemkonformer, das Verwaltungsgericht an Stelle der Aufsichtsbehörde entscheiden zu lassen.

Der ÖAMTC weist weiters darauf hin, dass die Erhebung von Rechtsmitteln für den Rechtsunterworfenen nicht mit zusätzlichen Kosten oder Hürden (Verfahrenskosten und allfällige Anwaltpflicht) verbunden sein darf! Mangels vorliegender Begleitnormen auf einfachgesetzlicher Ebene zum gegenständlichen Entwurf ist eine endgültige Beurteilung derzeit nicht möglich. Es fehlen insbesondere die entsprechenden Entwürfe zu den in Frage kommenden Verfahrensbestimmungen, wie z.B. zum AVG, VStG und VwGG. Genau in diesen Bestimmungen sind aber die wesentlichen Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren vor der Anrufung des VwGG zu erwarten.

Besonders kritisch werden die Beschwerderechte der bescheiderlassenden Behörde 1. Instanz und der obersten Organe gesehen. Die Beschwerdemöglichkeit bzw. der gesamte Rechtsschutz im Verwaltungsrecht ist für den Rechtsunterworfenen zum Schutz vor der Übermacht des Staates gedacht und soll diesem die Möglichkeit bieten, rechtswidrige Bescheide zu bekämpfen und somit die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch subjektiv durchzusetzen.

Die mit der Etablierung eines Beschwerderechts der Behörde bezweckte Herstellung einer vermeintlichen „Waffengleichheit“ wird damit nicht erreicht, sondern vielmehr den Verwaltungsbehörden die Möglichkeit eingeräumt, die eigene Rechtsmeinung von allen Instanzen prüfen zu lassen, was nicht nur bei politisch sensiblen Bereichen zu (noch größeren) Verzögerungen führen wird.

Bei einer Neukonzipierung des Rechtsschutzes im Verwaltungsbereich müssen aus Sicht der Rechtsunterworfenen daher nicht nur klare und einheitliche Zuständigkeiten durch unabhängige Verwaltungsgerichte sichergestellt, sondern auch eine schnelle und effiziente Abwicklung der Rechtsmittelverfahren gewährleistet sein. Dies wird durch den derzeitigen Begutachtungsentwurf mit den umfangreichen (Amts-)

Beschwerdemöglichkeiten der Behörden torpediert und beim Rechtsschutz ein deutliches Ungleichgewicht zu Gunsten des Staates verfassungsrechtlich statuiert.

3. Erweitertes Ablehnungsrecht des VwGH gegenüber Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

Das Verwaltungsgericht des Bundes erkennt in den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden (Art 131 Abs 2 B-VG neu). In allen anderen Fällen (Verwaltungsgericht für Finanzen und Asylgerichtshof abgesehen) sind die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig. Allerdings kann der einfache Bundesgesetzgeber Kompetenzen von und zu den Verwaltungsgerichten verschieben, bedarf dafür aber jeweils der Zustimmung der Länder (Art 131 Abs 4 B-VG neu).

Gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte ist ein Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof möglich, der aber in sämtlichen Fällen ein Ablehnungsrecht hat, wenn die angefochtene Entscheidung nicht von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, oder wenn die angefochtene Entscheidung eine geringe Leistung in Geld oder Geldeswert zum Gegenstand hat oder wenn die Beschwerde keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat (Art 133 Abs 4 B-VG neu). Dies stellt nach Meinung des ÖAMTC ein überaus weitreichendes Ablehnungsrecht dar, das über das bestehende Modell der Ablehnung von Beschwerden gegen Entscheidungen der UVS durch den Verwaltungsgerichtshof hinausgeht. Im Sinne einer einheitlichen Rechtssprechung im Verwaltungsbereich sollte dieses Ansinnen nochmals überdacht werden.

4. Aufbau und Organisation der neuen Verwaltungsgerichte

Art. 134 B-VG neu sieht vor, dass die Verwaltungsgerichte aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und der erforderlichen Zahl sonstiger Mitglieder bestehen.

Die Präsidenten, Vizepräsidenten und Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte werden von der Landesregierung ernannt. Dabei hat diese – soweit es sich nicht um die Stelle des Präsidenten oder Vizepräsidenten handelt – Dreivorschläge der Vollversammlung der jeweiligen Landesverwaltungsgerichte einzuholen; die Landesregierung ist freilich an die Dreivorschläge nicht gebunden. Die Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte müssen das rechtswissenschaftliche Studium abgeschlossen haben und über eine fünfjährige juristische Berufserfahrung verfügen. Mangels detaillierter Erörterungen zum gegenständlichen Entwurf ist eine endgültige Beurteilung nicht möglich. Es fehlen insbesondere die genauen Details zu den Themen Ausbildung und Berufserfahrung von Bewerbern, wobei hier auf die besondere Fachkunde in den diversen Verwaltungsmaterien besonders hingewiesen wird.

Die genannten Regelungen gelten auch für das Verwaltungsgericht des Bundes und das Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen mit der Ausnahme, dass die Ernennung der Präsidenten, Vizepräsidenten und Mitglieder durch den

Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung erfolgt. Beim Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen ist allerdings auch vorgesehen, dass die Mitglieder lediglich ein "einschlägiges Studium" absolviert haben und über eine fünfjährige "einschlägige" Berufserfahrung verfügen müssen (Art. 134 Abs. 3 B-VG neu); dies bedeutet eine Durchbrechung des Juristenmonopols in der Finanzverwaltungsgerichtsbarkeit. Art. 134 Abs. 7 B-VG neu bestimmt schließlich, dass die Mitglieder der Verwaltungsgerichte (und des Verwaltungsgerichtshofes) Richter (iSd B-VG) sind. Gegenüber der bisherigen „Beamteneigenschaft“ und damit einer indirekten Abhängigkeit der UVS-Referenten erscheint die beabsichtigte richterliche Unabhängigkeit als Fortschritt. Problematisch dürften aber die Übergangsbestimmungen sein, wenn nicht gewährleistet ist, dass die Rechtsnatur der bisherigen Bestellungsverträge in eine Ernennung mit der Wirkung echter richterlicher Unabhängigkeit gewandelt werden.

Die neuen Verwaltungsgerichte sollen grundsätzlich durch Einzelrichter erkennen oder, soweit dies einfachgesetzlich vorgesehen wird, in Senaten. Die Mitwirkung von fachkundigen Laienrichtern ist möglich (Art. 135 Abs. 1 B-VG neu). Mangels vorliegender Begleitnormen auf einfachgesetzlicher Ebene bzw. fehlender Erörterungen zum gegenständlichen Entwurf ist eine endgültige Beurteilung der Sinnhaftigkeit eines Einsatzes von Laienrichtern derzeit nicht möglich. Es fehlen insbesondere die genauen Details zu den Themen Einsatzgebiete, Ausbildung und Kostenersätze.

Als gänzlich neue Institution im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Einführung von "Rechtspflegern" geplant (Art. 135a B-VG neu); die Formulierung dieser Bestimmung orientiert sich an Art. 87a B-VG. Mangels vorliegender Begleitnormen auf einfachgesetzlicher Ebene zum gegenständlichen Entwurf ist eine endgültige Beurteilung zur Sinnhaftigkeit derzeit nicht möglich. Es fehlen insbesondere die genauen Details zu den Themen Einsatzgebiete und Ausbildung.

C) Ergänzungsvorschläge

Der ÖAMTC ruft einige seiner Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzgebung und zur Stärkung des Rechtsschutzes der Bürger in Erinnerung, die sein Vertreter bereits anlässlich der Diskussionen des – leider bisher ergebnislos gebliebenen – Österreich-Konvents eingebracht hat. Im Rahmen von „10 Maximen für bürgergerechte Gesetze“ (siehe Beilage) haben wir konkrete Vorschläge für die Eindämmung der Gesetzesflut, für die Verhinderung qualitativ schlechter und oft überhastet beschlossener Gesetzestexte sowie für innerstaatliche demokratische Willensbildung – auch bei EU-Gesetzgebungsvorhaben – ausgearbeitet.

Darüber hinaus kritisieren wir die Kompetenzzersplitterung gerade bei den Verkehrsgesetzen, die z.B. bisher die Festlegung bundeseinheitlicher verbindlicher Strafkataloge verhindert hat und zu aufwendiger Zweigleisigkeit bei Straf- bzw. Führerscheinentziehungsverfahren führt.

Die bisherige „Straf-Bagatell-Grenze“ des VWGG, die eindeutig notorische Wiederholungstäter und sehr Reiche bevorzugt, haben wir in unserer Stellungnahme (Teil B) bereits angesprochen. Aber auch die oft unüberwindbaren Hürden vor der Anerkennung einer Individualbeschwerde durch den VfGH müssen unter dem Blickwinkel des Rechtsschutzes des Bürgers kritisch hinterfragt werden. Quasi im „Gegenzug“ ist es für den ÖAMTC durchaus vorstellbar, die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit straßenpolizeilicher Verordnungen zur Entlastung des VfGH den neu zu bildenden Landesverwaltungsgerichten zu übertragen.

Mag. Andreas Achrainner
ÖAMTC-Rechtsdienste
9.4.2010