

mittelbaren Bundesverwaltung an die Landesverwaltungsgerichte gehen. Im übrigen soll für Beschwerdesachen in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung – ausgenommen die Abgabensachen und Finanzstrafsachen des Bundes – ein eigenes Verwaltungsgericht erster Instanz des Bundes errichtet werden.

Der vorliegende Initiativantrag greift nicht der Frage vor, ob die Verwaltungsgerichte bloß kassatorisch entscheiden sollen oder in der Sache selbst. Auch die derzeitigen Regelungen des B-VG über die Verwaltungsgerichtsbarkeit treffen in dieser Frage keine Entscheidung. Diese Problematik soll vom Bundesgesetzgeber im Verfahrensrecht, das für alle Verwaltungsgerichte ein einheitliches sein soll, geregelt werden. Es wird dem Verfahrensgesetzgeber obliegen, die eine oder die andere Lösung zu treffen, wobei davon ausgegangen wird, daß in Verwaltungsstrafsachen und naturgemäß auch im Falle von Säumnisbeschwerden eine Entscheidung in der Sache zu treffen sein wird.

Hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen wird die bestehende Rechtslage beibehalten.

Wie sich aus den Art. 134 und 135 in der Fassung des vorliegenden Initiativantrages ergibt, sollen alle Verwaltungsgerichte etwa hinsichtlich der Ernennung und der persönlichen Rechtsstellung der Richter gleichgestellt werden.

Eine Ausnahme besteht lediglich insofern, als für die Ernennung zum Richter bei den Landesverwaltungsgerichten und dem Verwaltungsgericht erster Instanz des Bundes schon die Vollendung einer fünfjährigen Berufsstellung als Jurist genügen soll und andererseits die Frage, in welcher Zusammensetzung – als Einzelrichter oder in Senaten – die Entscheidungen zu treffen sind, für die Landesverwaltungsgerichte dem Landesgesetzgeber, für das Verwaltungsgericht erster Instanz des Bundes dem Bundesgesetzgeber vorbehalten sein soll.

Die unterzeichneten Abgeordneten gehen davon aus, daß den Beratungen über diesen Initiativantrag auch Ländervertreter beizuziehen sind, um eine einvernehmliche Gestaltung der Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ermöglichen. Weiters muß vor der Beschlußfassung die Höhe der Kosten und deren Tragung geklärt sein. Gleichzeitig mit der Behandlung dieses Initiativantrages werden Überlegungen anzustellen sein, wie in Zukunft der Instanzenzug in der Verwaltung und der Rechtszug innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit gestaltet werden soll, damit es insgesamt möglichst nicht zu einer Vermehrung der zu durchschreitenden (Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen) Instanzen kommt.

ORR Dr. Alfred Grof

Bemerkungen zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes zur Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Am 23. Juni 1995 wurde beim Präsidium des Nationalrates ein Antrag der Abgeordneten Kostelka, Khol und Kollegen betreffend ein „Bundesverfassungsgesetz zur Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ eingebracht. Dieser ähnelt inhaltlich zwar weitgehend einem Entwurf des Bundeskanzleramtes aus dem Jahr 1994, ist jedoch einerseits um das insbesondere vom Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes propagierte sog. „9+1“-Modell (9 Landesverwaltungsgerichte und ein Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz) erweitert worden und klammert andererseits gravierende Strukturprobleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit (wie vornehmlich die Frage deren bloß kassatorischer oder reformatorischer Entscheidungsbefugnis) aus.

Diese Modifikationen sowie der Umstand, daß der vorgelegte Entwurf in rechtspolitischer Hinsicht nicht unerhebliche Chancen auf Verwirklichung besitzt, lassen es angezeigt erscheinen, sich damit aus der Sicht

eines Mitgliedes eines unabhängigen Verwaltungssenates, also (nicht bloß eines Funktionärs, sondern) eines gleichsam wirklich unmittelbar Betroffenen, näher auseinanderzusetzen.

Vorweg sei festgehalten, daß der gegenständliche Verfassungsentwurf insgesamt gerade deshalb, weil er sich – und auch hier ohne ins Detail zu gehen – auf organisatorische Fragen beschränkt und verfahrensrechtliche Probleme pauschal dem einfachen Bundesgesetzgeber überantwortet, sehr positiv zu beurteilen ist. Allein in dieser Vorgangsweise ist nämlich bei den gegebenen realpolitischen Verhältnissen (Druck aus Straßburg, Überlastung des VwGH, Befürwortung des Bundes und ablehnende Haltung der Länder) überhaupt eine Chance auf einen zumindest ersten Schritt der Verwirklichung einer Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sehen, jedoch auch nur dann, wenn – wie dies die Begründung des Initiativantrages sehr realistisch ein-

schätzt – damit gleichzeitig auch eine Einigung über die Kostenfrage zwischen Bund und Ländern einhergeht. Die folgenden Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes mögen daher nicht als eine diesen im Ergebnis lähmende Kritik, sondern vielmehr als Anregungen für den erforderlichen Feinschliff bzw. zur Vermeidung etwaiger Ungereimtheiten verstanden werden.

Zu Z. 2 (Art. 111 B-VG):

Anstelle von „in Wien besondere Landesverwaltungsgerichte errichtet“ sollte es m.E. wohl besser „im Landesverwaltungsgericht Wien besondere Abteilungen eingerichtet“ heißen, denn für den Rechtsschutzsuchenden sollten im Außenverhältnis die Zuständigkeitsvorschriften durch rein innerorganisatorische Detailprobleme nicht unnötig verkompliziert werden. Auch ansonsten ist nicht recht einsichtig, weshalb in Wien mehrere selbständige Landesverwaltungsgerichte bestehen sollen, weil ein „LVG Wien“ doch wohl auch als ein einheitliches Gericht – wenngleich als eine Institution mit mehreren internen Abteilungen und jeweils zahlreichen Mitgliedern – organisierbar sein sowie praktisch führbar bleiben muß.

Zu Z. 4 (Art. 119a Abs. 5 B-VG):

Verbleibt die reformatorische Entscheidungsbefugnis im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, so könnten sich insoweit Probleme ergeben, als es sich um Angelegenheiten der „civil rights“ iSd Art. 6 Abs. 1 MRK handelt, weil bei diesen ein verfassungsmäßiger Anspruch auf Sachentscheidung durch ein Gericht besteht. Zwar nicht aus rechtstheoretischer, wohl aber aus rechtspolitischer Sicht ist dieser Anspruch gegenüber dem den Gemeinden in Art. 116 Abs. 2 B-VG garantierten Selbstverwaltungsrecht als höherrangiger einzustufen, weil es sich bei ersterem zudem auch um eine völkerrechtliche Verpflichtung handelt.

Zu Z. 5 (Art. 119a Abs. 9 B-VG):

a) Anstelle von „aufsichtsbehördlichen“ muß es „verwaltungsgerichtlichen“ heißen und die Wendung „gegen die Aufsichtsbehörde und im Falle der Vorstellung“ hat zu entfallen, denn sonst entstünde ein Widerspruch zu Z. 3 des vorliegenden Entwurfes, wonach in Art. 118 Abs. 4 B-VG die Wendung „– vorbehaltlich der Bestimmungen des Art. 119a Abs. 5 –“ zu entfallen hat, was im Ergebnis bedeutet, daß es überhaupt kein Rechtsmittel mehr an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde gibt, also jedenfalls auch keine Vorstellung

an die staatliche Aufsichtsbehörde mehr geben kann.

b) Im übrigen muß es anstelle von „vor den Verwaltungsgerichten“ richtig wohl „vor dem Verwaltungsgerichtshof“ heißen.

Zu Z. 6 (Art. 129 bis 136 B-VG samt Überschrift):

a) Anstelle von bloß „A. Verwaltungsgerichte“ muß es richtig wohl „SECHSTES HAUPTSTÜCK. Garantien der Verfassung und Verwaltung. A. Verwaltungsgerichte“ heißen.

b) In Art. 129 Abs. 3 B-VG ist zwischen den Worten „des Bundes“ und „übergeordnete Verwaltungsgericht“ die klarstellende Wendung „im Rechtsmittelinstanzenzug“ einzufügen.

c) In Art. 130 Abs. 1 B-VG müßte als Z. 3 eingefügt werden: „Rechtswidrigkeit von behördlichen Handlungen oder Unterlassungen sonstiger Art gegen eine bestimmte Person, soweit dies in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen vorgesehen ist, oder“, weil ansonsten Rechtsbehelfe, wie sie derzeit z.B. in § 88 Abs. 3 oder in § 89 Abs. 4 SPG vorgesehen sind und bei denen es sich um keine Maßnahmenbeschwerden iSd Art. 130 Abs. 1 Z. 2 des Entwurfes handelt, verfassungswidrig würden; demgemäß wäre auch das Wort „oder“ in Z. 2 durch einen Beistrich zu ersetzen und die bisherige Z. 3 nunmehr als Z. 4 zu bezeichnen.

d) In Art. 130 Abs. 4 B-VG müßte es anstelle von „Landesverwaltungsgerichte und das Verwaltungsgericht erster Instanz des Bundes“ richtigerweise bloß „Verwaltungsgerichte“ heißen, weil dadurch auch dem Verwaltungsgerichtshof insbesondere in jenen Angelegenheiten, wo er ohne Vorschaltung des Landesverwaltungsgerichtes bzw. des Verwaltungsgerichtes erster Instanz des Bundes entscheidet (Abgabensachen, Finanzstrafsachen, durch Bundesgesetz eingerichtete weisungsfreie Kollegialbehörde), gewährleistet ist, nicht an die Sachverhaltsannahmen der belangten Behörde gebunden zu sein, was in Angelegenheiten der „civil rights“ bzw. bei strafrechtlichen Anklagen iSd Art. 6 Abs. 1 MRK von entscheidender Bedeutung ist, insbesondere wenn und weil nicht von vornherein feststeht, daß solche Kollegialbehörden tatsächlich den Anforderungen dieser Bestimmung entsprechen.

e) In Art. 131 Abs. 1 Z. 1 B-VG sollte nach dem Wort „Bescheid“ aus normsetzungstechnisch-systematischen Gründen die Wendung „, die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt“ eingefügt werden; der Abs. 3 dieser Bestimmung (in

dem es unabhängig davon statt „behördlicher“ jedenfalls „verwaltungsbehördlicher“ heißen müßte) könnte dann zur Gänze entfallen.

f) In Art. 132 B-VG muß es anstelle von „in Verwaltungsverfahren“ richtig „im Verwaltungsverfahren“ heißen.

g) Ungeachtet der obigen Ausführungen unter d) sollte in Art. 133 Abs. 3 Z. 3 B-VG nach „die Anrufung des“ die Wendung „Verwaltungsgerichtes des Bundes erster Instanz oder“ eingefügt werden, weil es nicht zweckmäßig erscheint, gegen Entscheidungen einer weisungsfreien Kollegialbehörde des Bundes stets unmittelbar den Verwaltungsgerichtshof anrufen zu können.

h) In Art. 134 Abs. 2 B-VG sollte es anstelle „der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtes,“ zum besseren Verständnis eher „der Vollversammlung jenes Verwaltungsgerichtes“ heißen.

i) In Art. 134 Abs. 3 B-VG muß es klarstellend statt „die rechtswissenschaftlichen Studien vollenden und bei den Landesverwaltungsgerichten und dem Verwaltungsgericht erster Instanz des Bundes“ eher wohl „die rechtswissenschaftlichen Studien vollendet haben und für die Ernennung zum Mitglied des Landesverwaltungsgerichtes bzw. des Verwaltungsgerichtes erster Instanz des Bundes“ heißen; in gleicher Weise sollte es anstelle von „womöglich aus dem Verwaltungsgdienst der Länder“ bloß „womöglich aus deren Verwaltungsdienst“ heißen.

j) In Art. 134 Abs. 4 B-VG ist nach dem Wort „können“ die Wendung „Bedienstete einer Behörde“ einzufügen, um das aus Art. 6 Abs. 1 MRK resultierende, derzeit explizit aber bloß einfachgesetzlich festgelegte Verbot einer Mischverwendung als Behördenmitglied und Verwaltungsrichter auch auf eine ausdrückliche verfassungsmäßige Grundlage zu stellen.

k) In Art. 135 Abs. 1 B-VG muß es anstelle von „Regelung“ richtig „Regelungen“ heißen.

l) In Art. 136 Abs. 2 B-VG ist nach „Landesgesetze“ jedenfalls – analog zu Art. 136 Abs. 1 B-VG – die Wendung „und aufgrund dieser durch eine von der Vollversammlung zu beschließende Geschäftsordnung“, deren Fehlen hier offensichtlich auf einem Redaktionsversehen beruht, einzufügen.

Im übrigen wäre schon im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 und 4 B-VG (wobei zu bedenken ist, daß vordringlich auch Richter, also Bedienstete des Bundes, zu Mitgliedern der Landesverwaltungsgerichte ernannt werden können sollen !) zu überlegen, ob nicht zumindest die Grundzüge der Organisation der Landesverwaltungsge-

richte, zumindest aber die Prinzipien des Dienstrechtes ihrer Mitglieder durch ein Grundsatzgesetz des Bundes iSd Art. 12 B-VG geregelt werden sollen.

Schließlich sollte klargestellt werden, daß das Verfahren der Landesverwaltungsgerichte einerseits und jenes des Verwaltungsgerichtes erster Instanz des Bundes bzw. des Verwaltungsgerichtshofes andererseits in ein und demselben und nicht etwa in zwei verschiedenen Bundesgesetzen zu regeln ist, wie dies etwa nach der Textierung des Art. 136 Abs. 1 und 2 B-VG vermutet werden könnte.

Zu Z. 11 (Art. 144 B-VG):

Eine Wiedergabe des Abs. 2 dieser Bestimmung kann wohl entfallen, da mit dem vorliegenden Entwurf diesbezüglich keine Änderungen vorgenommen werden.

Es wurde eingangs bereits betont, daß der gegenständliche Entwurf tatsächlich nicht viel mehr als einen ersten Schritt zur Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit darstellen kann. Möglicherweise wird man in späterer Zeit wieder einmal von einem „historischen Kompromiß“, von denen es in der österreichischen Verfassungsgesetzgebung schon zahlreiche Beispiele gibt, sprechen. Bei den gegebenen realpolitischen Verhältnissen erscheint es aber aussichtslos, mehr als das Vorliegende oder gar eine umfassende Neukonzeption der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu erwarten. Nimmt man den Anspruch, daß die Verfassung bloß die Grundordnung des Staates, insbesondere in organisatorischer Hinsicht, festzulegen hat und im übrigen die Detailregelung dem einfachen Gesetzgeber überlassen ist, beim Wort, dann hätte der Verfassungsgesetzgeber mit dem gegenständlichen Entwurf – vorausgesetzt, daß gleichzeitig auch eine politische Lösung der Kostentragsfrage gelingt – seine Aufgabe erfüllt.

Festzuhalten bleibt aber, daß auf den einfachen Bundes- und Landesgesetzgeber bis zur Vollendung der Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege der Ausführung der Bestimmungen der Abs. 1 und 2 des Art. 136 des Entwurfes jedenfalls noch ein hartes Stück Arbeit wartet.

ORR Dr. Alfred GROF ist Mitglied des Unabhängigen Verwaltungssenates Oberösterreich

(Hinweis der Redaktion: Der Verein der Mitglieder der Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern wurde vom Verfassungsausschuß eingeladen, zum vorliegenden Entwurf ein Gutachten zu übermitteln. Dieses wird ebenfalls in der ZUV veröffentlicht werden.)