



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

Protokoll
über die 4. Sitzung der „kleinen Arbeitsgruppe“
des Ausschusses 9
am 26. Jänner 2004, im Parlament, Lokal III

Anwesende:

Ausschussmitglieder (Vertreter):

Univ.-Prof. Dr. Herbert Haller	(Vorsitzender)
Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner	(stellvertretender Vorsitzender)
Dr. Gerhard Kuras	(als „Begleitperson“ von Dr. Johann Rzeszut)
DDr. Karl Lengheimer	
Dr. Johann Rzeszut	
Dr. Johannes Schnizer	(nur vormittags ab ca. 10.15 Uhr)
Dr. Kurt Stürzenbecher	(als Vertreter für Mag. Renate Brauner)

Weitere Teilnehmer:

Dr. Helmut Epp	(für Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol)
Mag. Ronald Faber	(für Univ.-Prof. Dr. Heinz Fischer)
Gerhard Neustifter	(für Mag. Renate Brauner)
Mag. Thomas Sperlich	(für Mag. Terezija Stoisits)
Mag. Dr. Wolfgang Steiner	(für LT-Präsidentin Angela Orthner)

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Gert Scherthanner	(fachliche Ausschussunterstützung)
Sladjana Marinkovic	(Ausschusssekretariat)

Entschuldigt:

Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk
BM Elisabeth Gehrler
Univ.-Prof. DDr. Christoph Grabenwarter
Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger
Univ.-Prof. Dr. Karl Korinek
Mag. Terezija Stoisits

Beginn: 16.00 Uhr
Ende: 18.00 Uhr

Tagesordnungspunkte

- 1) Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit
- 2) Genehmigung des Protokolls über die 3. Sitzung der „kleinen Arbeitsgruppe“ des Ausschusses 9 am 22.1.2004
- 3) Fortsetzung der Diskussion über die Einführung der (Landes-) Verwaltungsgerichtsbarkeit (1. Instanz), und zwar insbesondere zum zukünftigen Schicksal der Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden (Beibehaltung oder „Aufgehen lassen“ in zukünftigen Landesverwaltungsgerichten?)
- 4) Allfälliges

Tagesordnungspunkt 1: Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit

Der Ausschussvorsitzende begrüßt die Teilnehmer der Sitzung der Arbeitsgruppe und stellt die Anwesenheit (Umlauf der Anwesenheitsliste) fest.

Tagesordnungspunkt 2: Genehmigung des Protokolls über die 3. Sitzung der „kleinen Arbeitsgruppe“ des Ausschusses 9 am 22.1.2004

Das Protokoll über die 3. Sitzung der „kleinen Arbeitsgruppe“ des Ausschusses 9 am 22.1.2004 wird mit der Maßgabe der nachfolgenden ausdrücklichen Berichtigung und der weiteren grundsätzlichen Vorbehalte genehmigt:

Auf Seite 8 des Protokolls unter Diskussionspunkt 3.7. hat der 3. Satz wie folgt zu lauten:
„... Auch seitens der Ländervertreter wird dem Modell der Reformatorik zugestimmt, dies jedoch unter der Bedingung, dass die schon bisher der Landesregierung vereinzelt eingeräumte Möglichkeit der Erhebung einer Amtsbeschwerde beim VwGH gemäß Art. 131 Abs. 1 Z. 3 B-VG auch in Zukunft gegen Entscheidungen der Landesverwaltungsgerichte möglich sein solle (gleiches müsse natürlich auch für die Bundesregierung im Fall von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 1. Instanz gelten).“

Darüber hinaus werden zum Protokoll über die Sitzung vom 22.1.2004 nachfolgende weitere Vorbehalte abgegeben:

- Von einer Seite wird zu Seite 4 des Protokolls, 3. Absatz, noch einmal unterstrichen, dass es bei der geplanten Eingliederung der derzeitigen Unabhängigen Verwaltungssenate in die zukünftigen (Landes-) Verwaltungsgerichte zu keiner „en bloc-Übernahme“ der derzeitigen UVS-Mitglieder kommen dürfe, es also insbesondere dafür keine zwingende Automatik geben solle.

- Von einer Seite wird zu Seite 5 des Protokolls, 3. Absatz, ausgeführt, dass es hinsichtlich der zukünftigen Beteiligung von Justizrichtern in den Verwaltungsgerichten zu keinem Konsens über eine diesbezügliche Soll-Bestimmung – auch nicht in der abgeschwächten Form (also ohne zahlenmäßige oder prozentuelle Festlegung) – gekommen sei. Noch einmal wird die Forderung nach einer größeren Durchlässigkeit der verschiedenen Systeme und einer intensiveren Durchmischung der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit und jener der zukünftigen Verwaltungsgerichte – und zwar in beide Richtungen – erhoben; insbesondere wird die Beteiligung von „Öffentlichrechtlern“ in der Sozialgerichtsbarkeit gefordert.

- Schließlich wird zu Seite 5 des Protokolls, 4. Absatz, von den Vertretern der ordentlichen Gerichtsbarkeit darauf hingewiesen, dass sich allein in Wien pro Quartal derzeit ca. 200 Juristen (die das Gerichtsjahr absolvieren) um die „Übernahme“ bewerben würden, von denen jedoch nur ca. 70 Personen in die engere Auswahl kommen würden und an entsprechenden Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen könnten. Von diesen könnten letztlich – nach Durchführung diverser Kurse und Prüfungen – nur etwa 5 Personen pro Quartal übernommen werden. Allein diese Zahlen würden schon den intensiven Ausleseprozess belegen, der ein entsprechend hohes Qualitätsniveau in der ordentlichen Gerichtsbarkeit garantiere. Sollte man der (gerade geforderten) größeren Durchmischung der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit und jener der zukünftigen Verwaltungsgerichte näher treten, müsse jedenfalls durch geeignete Begleitmaßnahmen – etwa Schulungsveranstaltungen – das derzeit hohe Ausbildungsniveau in der ordentlichen Gerichtsbarkeit auch für die Zukunft gewährleistet sein.

Tagesordnungspunkt 3: Fortsetzung der Diskussion über die Einführung der (Landes-)Verwaltungsgerichtsbarkeit (1. Instanz) - zukünftiges Schicksal der Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden (Beibehaltung oder „Aufgehen lassen“ in zukünftigen Landesverwaltungsgerichten?)

Der Ausschussvorsitzende und der stellvertretende Ausschussvorsitzende führen zunächst aus, dass ein Anliegen im Zusammenhang mit der Einführung einer echten Verwaltungsgerichtsbarkeit eine gewisse Vereinheitlichung der Instanzenzüge und des Rechtsschutzes und demzufolge die Eingliederung möglichst vieler der derzeit bestehenden Artikel 133 Z. 4 B-VG-Behörden sei. Freilich sei anzuerkennen, dass solche Behörden aus den verschiedensten Gründen in Einzelfällen auch in Zukunft notwendig sein werden und weiterhin fortbestehen könnten. Wenn man die Entscheidung, ob diese derzeit bestehenden Behörden in die zukünftigen Verwaltungsgerichte eingegliedert werden oder nicht, den Ländern – im Rahmen deren Verfassungsautonomie – überlasse, stelle sich die grundsätzliche Frage, ob dann jedes Bundesland einzeln und für sich diese Entscheidungen treffen können solle oder aber eine einheitliche Regelung für alle Länder (im Sinne der leichteren Nachvollziehbarkeit für die rechtssuchende Bevölkerung) anzustreben sei.

In der sich nun anschließenden Diskussion wird zum Teil die Meinung vertreten, dass jene Behörden, deren Regelung nach derzeitiger Rechtslage in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen, auch in Zukunft der Verfassungsautonomie der Länder unterliegen sollten, sodass die Länder – aufgrund noch festzulegender rechtsstaatlicher Kriterien – ermächtigt sein sollten, die einzelnen Behörden entweder in die zukünftigen Landesverwaltungsgerichte einzugliedern oder weiter selbstständig bestehen zu lassen. Für Wien etwa hätten sich der

Dienstrechtssenat (§§ 74a ff Wiener Dienstordnung 1994), der Disziplinarsenat für den UVS Wien (§§ 9 ff Wiener Verwaltungssenat-Dienstrechtsgesetz 1995) und insbesondere der Vergabekontrollsenat (§§ 94 f Wiener Vergaberechtsschutzgesetz) als selbstständige Behörden bewährt und sollten unbedingt aufrecht bleiben. Im Übrigen solle der VwGH dort, wo er schon nach geltender Rechtslage ausgeschlossen sei, auch in Zukunft ausgeschlossen bleiben. Jedenfalls solle man das Streben nach Einheitlichkeit nicht zum Dogma machen; wichtig sei primär, dass die Behörden funktionieren und dass die Verfahren – im Interesse der Rechtsunterworfenen – praktikabel sein. Deshalb sollten bestehende und funktionierende Behörden belassen werden. Für die Beurteilung dieses Funktionierens seien aber die vor Ort tätigen Länder besser geeignet, weshalb die Einräumung einer weitgehenden Autonomie für die Landesverfassungsgesetzgeber so wichtig sei.

Die skizzierte Sonderrolle Wiens (etwa in Bauangelegenheiten) wird zwar anerkannt, gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass auch andere Bundesländer (etwa Niederösterreich mit sehr vielen, aber eher kleineren Gemeinden) ganz spezielle faktische Voraussetzungen aufwiesen, auf die man – durch Einräumung einer entsprechenden Autonomie – Rücksicht zu nehmen habe. Es sollten daher die Länder entscheiden, welche derzeit bestehenden Behörden in die Landesverwaltungsgerichte aufgenommen werden sollten. Freilich wäre dabei eine gewisse Gleichbehandlung aller Bundesländer bezüglich der rechtsstaatlichen Standards wünschenswert.

Von einer Seite wird vorgeschlagen, nur jene der derzeit bestehenden Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden, die reine Verwaltungssachen haben, in die „normale“ Verwaltung einzugliedern, alle anderen Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden jedoch in die zukünftigen Verwaltungsgerichte einzugliedern, zumal die verschiedenen Gesetzgeber ja auch die Möglichkeit hätten, einerseits in diesen schon bestehenden Behörden zusätzlich fachkundige Laienrichter aufzunehmen und andererseits spezielle Verwaltungssenate einzurichten. Dort, wo schon derzeit verwaltungsgerichtsähnliche Strukturen bestehen, sollen diese als Landesverwaltungsgerichte weitergeführt werden, bis der zuständige Landesverfassungsgesetzgeber – allenfalls – anderes entscheide. Einzelne der derzeit bestehenden Behörden könnten auch in die ordentliche Gerichtsbarkeit eingegliedert werden. Eine andere Möglichkeit wäre, alle derzeit bestehenden Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden innerhalb einer verfassungsgesetzlich festzulegenden Frist in die Verwaltungsgerichte einzugliedern und Ausnahmen nur bei Vorliegen entsprechender sachlicher Gründe und nur durch den (Bundes- oder Landes-)Verfassungsgesetzgeber zu ermöglichen. Jedenfalls sollten die derzeit bestehenden Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden nur in Ausnahmefällen weiter bestehen bleiben, so etwa die schon bestehenden Wahlbehörden. Auch in diesen Fällen sollte jedoch der VwGH im Regelfall angerufen werden können. Von einer Seite wird die Meinung vertreten, dass das Bedürfnis nach solchen Sonderbehörden in Zukunft dann geringer sein werde, wenn man den VwGH anrufbar erkläre.

Diesen Überlegungen wird jedoch entgegengehalten, dass – wie aus der dritten Spalte der in der heutigen Sitzung verteilten Liste hervorgehe – der VwGH derzeit in vielen Fällen ausgeschlossen sei und dass die geplante verstärkte Anrufbarkeit des VwGH die Gefahr einer zusätzlichen Belastung des schon derzeit chronisch überlasteten VwGH mit sich bringe. Ein gewisser Konsens besteht jedenfalls darüber, dass es zur Vermeidung einer zu großen Belastung des VwGH gewisser Zugangsbeschränkungen – sei es in Form des Ablehnungsmodells, sei es in Form des Zulässigkeitsmodells – bedürfen werde. Hingewiesen wird auch darauf, dass die in der Liste enthaltenen Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und die sonstigen weisungsfreien Behörden und Organe äußerst heterogen seien und zum Teil auch in 1. Instanz entscheiden würden, wie etwa der Bundeskommunikationssenat.

Der Ausschussvorsitzende versucht den bisherigen Diskussionsverlauf dahingehend zusammenzufassen, dass es in Zukunft grundsätzlich zum ersten Landesverwaltungsgerichte und ein Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz (in die möglichst viele der derzeit bestehenden Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden eingegliedert werden sollen) geben solle, zum zweiten Sonderverwaltungsgerichte 1. Instanz (etwa Umwandlung der derzeit bestehenden Unabhängigen Finanzsenate), zum dritten (in sachlich begründeten Ausnahmefällen) weiterhin Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden und zum vierten weisungsfreie Behörden und Organe (die entweder verfassungsgesetzlich oder einfachgesetzlich weisungsfrei gestellt sind).

Der Vorschlag des Ausschussvorsitzenden, nunmehr die an alle anwesenden Mitglieder der Arbeitsgruppe verteilte Liste über die derzeit bestehenden Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und die sonstigen weisungsfreien Verwaltungsbehörden und Organe Punkt für Punkt durchzugehen, stößt in der Arbeitsgruppe auf Widerstände: Zum einen wird die Meinung vertreten, dass dies den Rahmen dieser Arbeitsgruppe sprengen würde und das es im Ausschuss vielmehr darum gehe, lediglich gewisse Grundlinien zu entwickeln; zum anderen wird darauf hingewiesen, dass man jede einzelne Abschaffung (bzw. Eingliederung in die zukünftigen Verwaltungsgerichte) nur nach vorheriger Einbeziehung der betroffenen Behörden bzw. Behördenmitglieder vornehmen könne; diesbezüglich wird angeregt, von Seiten des Konvents-Büros Anfragen zumindest an alle Ämter der Landesregierungen und an alle verschiedenen Ressorts oder sogar auch an die Behörden selbst zu stellen.

Hingewiesen wird auch darauf, dass die verteilte Liste insofern strukturelle Mängel aufweise, als sie sehr viele Organe enthalte, denen keine Behördenqualität zukomme. Was das weitere Schicksal der Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden betrifft, besteht zwar ein gewisser Konsens darüber, dass es solche auch in Zukunft geben werde müssen; hinsichtlich der genaueren Festlegung gehen die Meinungen aber auseinander: während die einen aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit eine ausdrückliche (taxative) Verankerung jeder einzelnen derartigen Behörde in der Verfassung fordern, schlagen die anderen aus Gründen der Flexibilität und Praktikabilität vor, in der Verfassung lediglich allgemeine Kriterien zu formulieren, bei deren Erfüllung der Weiterbestand solcher Behörden zulässig sein sollte (wobei die einzelne Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörde dann auf einfachgesetzlicher Grundlage vorgesehen werden können solle).

In weiterer Folge wird eine Diskussion über die zukünftige Notwendigkeit der sukzessiven Kompetenz (Rechtzug von der Verwaltungsbehörde zu Gericht) geführt. Es wird darauf hingewiesen, dass das schon seit langem bestehenden Problem des mangelhaften Rechtsschutzes im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung insofern immer drängender werde, als sich die Verwaltung zunehmend der Mittel des Privatrechts bediene. In solchen Fällen müsse – so die Meinung mancher – eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte vorgesehen werden, weshalb der einfache Gesetzgeber in Zukunft ermächtigt werden solle, eine sukzessive Kompetenz einzuführen. Dem wird von anderen entgegengehalten, dass schon die derzeit bestehende (eingeschränkte) sukzessive Kompetenz ein Problem darstelle und dass man diese eher zugunsten des Trennungsgrundsatzes des Art. 94 B-VG zurückdrängen solle.

Abschließend unternimmt der Ausschussvorsitzende den Versuch einer Zusammenfassung der heutigen Diskussion dahingehend, dass – dem Ziel der Vereinheitlichung entsprechend – möglichst viele der derzeit bestehenden Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden in die zukünftigen Verwaltungsgerichte eingegliedert werden sollten und dass in diesen Verwaltungsgerichten auch Fachsenate mit Beisitzern und Laienrichtern gebildet werden sollten. Daneben müsse es

aber auch in Zukunft Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag geben, nämlich dort, wo sich diese in der Vergangenheit bewährt hätten und wo der Weiterbestand sachlich gerechtfertigt sei (etwa wegen des speziellen Fachwissens der Mitglieder [etwa im Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht] oder wegen der Notwendigkeit der besonderen Raschheit des Verfahrens [etwa im Vergaberecht] oder wegen der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen [etwa im Datenschutzrecht]). Daneben werde es aber auch Sonderverwaltungsgerichte 1. Instanz geben, wie etwa im Bereich der Finanzgerichtsbarkeit. Schließlich werde es auch in Zukunft weisungsfrei gestellte Verwaltungsbehörden geben (müssen). Er hält jedoch dafür, dass stets die Kontrolle auch durch den Verwaltungsgerichtshof vorgesehen sein sollte.

Der Ausschussvorsitzende kündigt an, gemeinsam mit der Ausschussbetreuung bis zur übernächsten Sitzung des Ausschusses 9 am 12.2.2004 die eben skizzierten vier verschiedenen Kategorien noch näher ausgestalten und jeweils mit einigen Beispielen (im Rahmen einer demonstrativen Aufzählung) belegen zu wollen.

Vorsitzender des Ausschusses 9:

Fachliche Ausschussunterstützung:

Univ.-Prof. Dr. Herbert Haller e.h.

Dr. Gert Schernthanner e.h.