



Parlament 1017 Wien  
www.konvent.gv.at

**Protokoll**  
**über die 5. Sitzung des Ausschusses 9**  
**am 13. Februar 2004,**  
**im „Gelben Salon“ des VwGH**

**Anwesende:**

Ausschussmitglieder (Vertreter):

Univ.-Prof. Dr. Herbert Haller	(Vorsitzender)
Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner	(stellvertretender Vorsitzender)
Mag. Heribert Donnerbauer	(für BM Elisabeth Gehrler)
Univ.-Prof. DDr. Christoph Grabenwarter	
Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger	
Dr. Gerhard Kuras	(als „Begleitperson“ von Dr. Johann Rzeszut)
DDr. Karl Lengheimer	
Dr. Johann Rzeszut	
Dr. Kurt Stürzenbecher	(für Mag. Renate Brauner)

Weitere Teilnehmer:

Dr. Helmut Epp	(für Univ. Prof. Dr. Andreas Khol)
Mag. Oliver Kleiss	(für BM Dr. Dieter Böhmdorfer)
Dr. Rosi Posnik	(für Dr. Claudia Kahr)
Mag. Thomas Sperlich	(für Mag. Terezija Stoisits)
Mag. Dr. Wolfgang Steiner	(für LT-Präsidentin Angela Orthner)

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Ingrid Moser	(fachliche Ausschussunterstützung)
Sladjana Marinkovic	(Ausschusssekretariat)

Entschuldigt:

Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk  
BM Elisabeth Gehrler  
Univ.-Prof. Dr. Karl Korinek  
Dr. Johannes Schnizer  
Mag. Terezija Stoisits

**Beginn:** 10.00 Uhr  
**Ende:** 15.50 Uhr

**Tagesordnungspunkte:**

- 1.) Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit
- 2.) Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern – Sondersenate (Punkte IV. und V. des Mandats) – Abschließende Diskussion
- 3.) Rechtsschutz – Erweiterung? Rechtsschutzbeauftragte, Beiräte, verfassungsrechtliche Verankerung?

**Tagesordnungspunkt 1: Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit**

Der Ausschussvorsitzende begrüßt die Teilnehmer des Ausschusses 9 und stellt die Anwesenheit (Umlauf der Anwesenheitsliste) fest.

**Tagesordnungspunkt 2: Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern – Sondersenate (Punkte IV. und V. des Mandats) – Abschließende Diskussion**

Der Vorsitzende fasst die bisherigen Ergebnisse der Arbeit des Ausschusses 9 in diesem Bereich zusammen. Die Zweigliedrigkeit des Instanzenzugs sei bereits diskutiert worden. Zu klären sei noch der Instanzenzug im Bereich der Gemeinde, ebenso das System von 9 Landesverwaltungsgerichten in den Bundesländern und einem Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz. Weiters sei bereits das System des Einzelrichters, der Dreiersenate sowie der Fachsenate im Bereich der Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden festgehalten worden. Die „kleine Arbeitsgruppe“ habe auch einen Konsens hinsichtlich der Einführung des „Zulässigkeitsmodells“ bei den Verwaltungsgerichten sowie der Bekämpfung der Zulässigkeitsentscheidung beim VwGH erzielt. Derzeit bestehende Sonderbehörden, die Rechtsmittelbehörden sind, sollten aufgelöst werden. Für die Landesverwaltungsgerichte und für das Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz solle ein einheitliches Verfahrensrecht gelten. Offen geblieben sei bisher, ob die Verwaltungsgerichte auch gegenüber bisher nicht typisierten Akten der Verwaltung zuständig sein sollen.

Die Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) sollten vollständig in die Verwaltungsgerichte 1. Instanz integriert werden. Die Ernennung der Mitglieder solle auf Grund von Dreivorschlägen der Verwaltungsgerichte durch die Landesregierung erfolgen, beim Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz durch die Bundesregierung. Die Bundesregierung und die Landesregierungen seien an den Vorschlag der Richterkollegien nicht gebunden. Vertreter aus der Richterschaft sollen in die Verwaltungsgerichte aufgenommen werden. Die Besoldung wäre im Ausschuss 10 zu klären. Die Ausbildung solle den Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums, eine mindestens fünfjährige Berufsstellung sowie einfachgesetzliche Erfordernisse entsprechend dem Richteramt umfassen. Anstatt einer Säumnisbeschwerde an den VwGH solle eine Fristsetzung durch diesen Gerichtshof erfolgen. Im Fall der Säumnis werde auch die Einführung einer Geldstrafe gegenüber der Gebietskörperschaft erwogen, eventuell auch der Einsatz des bereits bestehenden Instruments der Organhaftpflicht gegen säumige Richter.

Die Unabhängigen Finanzsenate (UFS) sollen organisatorisch belassen, aber auf den gleichen rechtstaatlichen Standard gehoben werden wie die Verwaltungsgerichte. Die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte solle reformatorisch sein; die Möglichkeit zur Rückverweisung an die 1. Instanz nach § 66 Abs. 2 AVG solle erhalten bleiben. In der Stadt Wien werden neben dem Verwaltungsgericht 1. Instanz Sondergerichte für bestimmte Materien (Baurecht) in Betracht gezogen. Die Weisungsbeschwerde gemäß Art. 81 Abs. 4 B-VG (Schulbehörden des Bundes) solle aufgehoben werden.

In der Debatte wird vorgebracht, dass wegen der Verwechslungsfähigkeit mit dem Deutschen Bundesverwaltungsgericht die Gerichtsbezeichnung nicht „Bundesverwaltungsgericht“, sondern „Verwaltungsgericht (1. Instanz) des Bundes“ und demzufolge auch „Verwaltungsgericht (1. Instanz) des Landes“ lauten solle. Auf die Notwendigkeit eines wirksamen Rechtsschutzes für die Nicht-Übernahme von UVS-Mitgliedern in die Verwaltungsgerichte 1. Instanz wird hingewiesen. Weiters werden noch folgende Argumente vorgebracht:

1. Der Vereinheitlichung der Rechtsmittelinstanzen im Verwaltungsverfahren wird sehr stark das Wort geredet. Auch bei Behörden, die gemäß Art. 133 Z. 4 B-VG eingerichtet sind, stehe die juristische Fragestellung im Vordergrund. Die bestehenden Sonderbehörden seien weitgehend einzugliedern; dies könnte in der Weise geschehen, dass dafür zunächst eine Frist gesetzt wird; nach deren Verstreichen wären die Sonderbehörden aufzulösen und nur bei besonderem Bedarf, der jedoch von den Gebietskörperschaften in jedem Einzelfall argumentiert werden müsste, aufrecht zu belassen und diesfalls verfassungsrechtlich zu verankern. Ausnahmen könnten gemacht werden bei den Disziplinarkommissionen der freien Berufe, im Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht, im Vergaberecht oder im Datenschutzrecht. Die Länder müssten verpflichtet werden, Materien in der Rechtsmittelinstanz den Verwaltungsgerichten zuzuweisen. Im Gemeinderecht und in der Selbstverwaltung wären nur eine Instanz sowie eine Aufsichtsbehörde vorzusehen. Der innergemeindliche Instanzenzug könnte entfallen. Eventuell könnte die Berufungsvorentscheidung im Gemeindebereich verbleiben.

2. Die Unabhängigen Finanzsenate und die Sonderbehörde in Bausachen in Wien könnten aufrecht erhalten bleiben. Die gleichen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Garantien wie bei den Verwaltungsgerichten 1. Instanz müssten gewährleistet sein.

3. Für die Säumnis von Höchstgerichten könnte – als wirksame innerstaatliche Instanz im Sinn des EGMR – ein besonderes höchstgerichtliches Organ eingerichtet werden.

4. Als Kriterium für die Weiterbestellung von UVS-Mitgliedern zu Richtern der Verwaltungsgerichte könnte eine Prognoseentscheidung, ähnlich wie schon derzeit bei der Definitivstellung von Universitätsassistenten, vorgesehen werden.

5. Die VwGH-Beschwerde gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde könnte in Zukunft ausgeschlossen werden. Als erste Instanz fungiert entweder die Verwaltungsbehörde oder eine verfassungsgesetzlich eingerichtete Sonderbehörde. Dagegen gibt es einen Rechtszug an das Verwaltungsgericht, gegen dessen Entscheidung die Beschwerde an den VwGH offen steht. In Wien stellt sich das Problem, ob es in Abgaben- und Bausachen eigene Verwaltungsgerichte geben solle. Dafür sprechen im Besonderen drohende Kapazitätsprobleme, wenn die allgemeinen Verwaltungsgerichte 1. Instanz dafür zuständig sein sollen. In anderen Bundesländern stellt sich dieses Problem nicht in dieser Schärfe.

6. Sollte das Zulassungsmodell verwirklicht werden, müsste die nachprüfende Kontrolle des VwGH und des VfGH gewährleistet sein.
7. Die zukünftig noch zulässigen Sonderbehörden könnten zu Gerichten mit Laienbeteiligung gemacht werden (allenfalls unter Einbeziehung von Richtern und Rechtsanwälten).
8. Der Bericht des Ausschusses 9 an das Präsidium sollte Abweichungen von der Vereinheitlichung der Rechtsmittelinstanz im Verwaltungsverfahren möglichst abschneiden.
9. Eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts 1. Instanz solle nicht zugelassen werden. Künftig solle es nur einen Bescheid und sodann die Entscheidung des Verwaltungsgerichts geben. Wenn die in Zukunft weiter bestehenden Behörden gemäß Art. 133 Z. 4 B-VG wie bisher als 1. Instanz entscheiden sollen, müsse ein Rechtszug an die Verwaltungsgerichte gewährleistet sein. „Berufsautonome Behörden“ sollen erhalten bleiben, auch hier müsse ein Rechtszug an das Verwaltungsgericht eingerichtet werden.
10. Das Prinzip, dass es in Zukunft nur mehr eine Administrativinstanz im Verwaltungsverfahren gebe dürfe, könnte ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden.
11. Säumnisbeschwerden im Verhältnis zwischen Verwaltungsgericht und VwGH solle es nicht geben. Ein entsprechendes wirksames Säumnisinstrument wäre aufzunehmen. Eine Geldbuße im Fall der Säumnis könnte realitätsfern anmuten.
12. Ausschuss 2 hat angeregt, die Bestimmung des § 11 ÜG 1929 (Einholung eines Gutachtens der Bauoberbehörde durch den Landeshauptmann vor Erlassung eines in die mittelbare Bundesverwaltung fallenden Bescheids) aufzuheben. Dazu soll es noch aus Wien eine Reaktion geben.
13. Für die Weisungsfreistellung von Sonderbehörden könnte in Art. 20 Abs. 2 B-VG im ersten Satz die Wortfolge „*in oberster Instanz*“ gestrichen werden. In der Folge wären dann sämtliche Sonderbehörden weisungsfrei gestellt, wenn sie den übrigen verfassungsgesetzlichen Kriterien entsprechen. Diesbezüglich liegen in den Ausschüssen 6 und 7 Vorschläge für eine Neufassung des Art. 20 B-VG vor.
14. Disziplinarbehörden entscheiden im Sinne der EMRK über „criminal charges“ und sind daher Gerichtsbehörden. Eine „Sonderbehandlung“ dieser Behörden erscheint daher nicht gerechtfertigt. Gegen Disziplinarentscheidungen könnte man den Rechtszug an das Verwaltungsgericht eröffnen. Davon könnte wiederum im Bereich der Selbstverwaltung abgewichen und diesfalls kein Rechtszug an eine staatliche Behörde vorgesehen werden.
15. Nach Art. 135 Abs. 1 B-VG erkennt der VwGH in Senaten. Nach VwGG erkennt der VwGH in Disziplinarsachen als Vollversammlung. Die Einführung eines Disziplinarsenats beim VwGH wäre sinnvoll; dazu wäre keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Bestimmung erforderlich. Abweichend davon entscheidet der VfGH immer im Plenum; dieses besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und 12 Mitgliedern. Ein Disziplinarsenat mit wenigern Mitgliedern würde eine verfassungsrechtliche Verankerung erfordern. Für den OGH ist die Disziplinarzuständigkeit durch einfaches Gesetz determiniert. Gemäß Art. 129b Abs. 3 B-VG wird bei den Unabhängigen Verwaltungssenaten die Disziplinalgewalt durch das Plenum ausgeübt. Im Sinne einer Vereinheitlichung wäre auch hier eine Senatzuständigkeit zu erwägen.

16. Die Einrichtung von Sonderverwaltungsgerichten solle ausdrücklich in die Verfassungsautonomie der Länder verwiesen werden (durch eine entsprechende Bestimmung in der Verfassung).

17. Die Zuständigkeit der Umweltsenate solle in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts 1. Instanz übergehen.

Zusammenfassend ergibt sich auf Grund der Beratungen folgender Konsens:

1. Es solle vom Grundsatz her keine Beschwerde mehr gegen Verwaltungsbescheide beim VwGH geben; dieser solle stattdessen nur bei Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte anrufbar sein.
2. Es solle in Zukunft nur mehr eine Verwaltungsinstanz geben; diese könne auch weisungsfrei – mit Richterbeteiligung – sein.
3. Im gemeinderechtlichen Instanzenzug solle es nur eine Administrativinstanz unter Wahrung der Berufungsvorentscheidung geben.
4. Es solle keine erstinstanzliche Zuständigkeit beim Landesverwaltungsgericht geben; Verwaltungsgerichte sollten reine Rechtsmittelbehörden sein.
5. Rechtsmittelinstanz solle grundsätzlich das Verwaltungsgericht 1. Instanz des Landes oder des Bundes sein; die Finanzsenate sollten als Finanzgerichte erhalten bleiben.
6. Die Aufteilung der Kompetenzen auf Einzelrichter und Dreiersenate solle erhalten bleiben; den Ländern solle die Möglichkeit eingeräumt werden, Sonderverwaltungsgerichte einzurichten.
7. Die Kompetenz der Verwaltungsbehörden gemäß Art. 133 Z. 4 B-VG solle entweder in die Kompetenz der Landesverwaltungsgerichte einbezogen werden oder aber es solle ein garantierter Rechtszug an den VwGH eingerichtet werden; für den Übergang könnte eine Frist vorgesehen werden.

Ab Tagesordnungspunkt 3 hat Präsident Univ.-Prof. Dr. Jabloner den Vorsitz übernommen.

**Tagesordnungspunkt 3: Rechtsschutz – Erweiterung? Rechtsschutzbeauftragte, Beiräte, verfassungsrechtliche Verankerung?**

In das Hauptstück „Garantien der Verfassung und der Verwaltung“ könnte ein Punkt D. mit folgendem Titel aufgenommen werden: „*Sonstige Garantien der Verfassung und Verwaltung*“.

3.1. Zu den Rechtsschutzbeauftragten

Rechtsschutzbeauftragte sind derzeit auf Basis der Strafprozessordnung, des Sicherheitspolizeigesetzes und des Militärbefugnisgesetzes eingerichtet. Während die Rechtsschutzbeauftragten Entscheidungsbefugnisse im Hinblick auf die erweiterte Gefahrenforschung haben, ist die Bundesheer-Beschwerdekommision für die Überprüfung von Vorgängen zuständig und erteilt Empfehlungen an den Bundesminister für Landesverteidigung. Wenn Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, so wäre eine verfassungsrechtliche Verankerung sinnvoll, da ein Eingriff in die Rechtssphäre des Betroffenen ohne dessen Kenntnis erfolgt. In der Diskussion wird auch vorgebracht dass ein solches Eingreifen nur punktuell erfolgen dürfe und sicher gestellt werden müsse, dass nicht andere Rechtsbereiche mit solchen Eingriffen befrachtet werden. Die Rechtsschutzbeauftragten sind gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG weisungsfrei zu stellen.

### 3.2. Zum Menschenrechtsbeirat

Für diesen besteht bereits eine Verfassungsbestimmung. Diese könnte in das B-VG eingegliedert werden. Es wird vorgeschlagen, die Befugnisse des Menschenrechtsbeirats auch auf Anhaltungen im Bereich des gerichtlichen Strafvollzuges auszudehnen. Verfassungsrechtlich gewährleistet werden müsste die Unabhängigkeit der Mitglieder, der Bestellungsverfahren sowie die organisatorische Anbindung an das Parlament oder an das Bundeskanzleramt. Würde man die Zuständigkeit des Menschenrechtsbeirats auf gerichtliche Anhaltungen ausdehnen, stünde zur Debatte, ob dieser weiterhin beim Bundesministerium für Inneres angesiedelt bleiben solle. Gegen die generelle Einbeziehung des Justizbereichs werden Bedenken erhoben, die Zuständigkeit müsste auf die Anhaltung im Vorverfahren und auf den Strafvollzug beschränkt werden. Der Menschenrechtsbeirat müsse jedenfalls gemäß Art. 20 B-VG weisungsfrei gestellt werden; ein Menschenrechtsbeirat mit nicht unabhängigen Mitgliedern wäre sehr negativ. Es wird auch eine Klarstellung dahingehend gefordert, dass der Menschenrechtsbeirat nicht zur individuellen Rechtmäßigkeitskontrolle, sondern zur generellen Überprüfung von Missständen zuständig sein solle. Insbesondere müsse klar sein, dass nur das Handeln der Vollzugsorgane, nicht aber die Entscheidung der unabhängigen Gerichte überprüft werden.

Mit Ausnahme einer Gegenstimme kann im Ausschuss Konsens darüber erzielt werden, die Zuständigkeit des Menschenrechtsbeirats auch auf Maßnahmen des gerichtlichen Strafvollzuges anzuwenden.

### 3.3. Zur Bundesheer-Beschwerdekommision

Es besteht Konsens, dass die mit dieser Beschwerdekommision zusammenhängenden Fragen mit den Ergebnissen der Bundesheer-Reformkommission zu akkordieren sind.

### 3.4. Zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung

Von einem Ausschussmitglied wird die Meinung vertreten, dass für die in Rede stehenden Rechtsschutzeinrichtungen keine verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich sei; diesbezüglich wird eine abweichende persönliche Stellungnahme für den Ausschussbericht angekündigt.

3.5. In der Diskussion wird auch die Einrichtung eines Ombudsmanns für Diskriminierungen gefordert.

### 3.6. Zur Datenschutzkommission

Es wird die Meinung vertreten, dass diese nicht in das künftige System der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz eingegliedert werden solle. Diese sei gemäß Datenschutzgesetz 2000 per Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellt worden. Daran entzündet sich die Debatte, warum man in Zukunft die Zuständigkeit des VwGH (und nicht jene des Verwaltungsgerichts 1. Instanz) gegen Entscheidungen der Datenschutzkommission vorsehen sollte. Für die Herausnahme aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz wird vorgebracht, dass die Datenschutzkommission aus 6 Mitgliedern bestehe und ein richterliches Mitglied vorsehe. Daher sei die Datenschutzkommission organisatorisch höher zu bewerten und biete einen höheren rechtsstaatlichen Standard. Weiters wird darauf hingewiesen, dass die Verfassungsbestimmung des Datenschutzgesetzes, die die Datenschutzkommission vorsieht, in ein künftiges B-VG inkorporiert werden müsse. Nochmals wird gefordert, dass für die Herausnahme aus der Prüfungsbefugnis der Verwaltungsgerichte Kriterien gefunden werden müssten und dass ein Endtermin für die Herausnahme aus dem System der Verwaltungsgerichte in die Verfassung aufgenommen werden müsse.

Dr. Schernthanner wird ersucht, eine Übersicht über Kollegialbehörden zu erstellen, über deren künftiges Schicksal zu entscheiden wäre. Dabei wäre auch danach zu unterscheiden, ob die jeweiligen Rechtsgrundlagen für solche Kollegialbehörden in Art. 133 Z. 4 B-VG oder in einer eigenen Verfassungsbestimmung bestehen. Abschließend wird darauf hingewiesen, dass vom Ausschuss 9 die Fragen des zukünftigen Schicksals der Laiengerichtsbarkeit sowie die Frage der „dissenting opinion“ nicht abschließend behandelt worden seien. Weiters ist auch noch das Thema „Staatshaftung“ nicht abgeschlossen.

Der Vorsitzende kündigt an, dass ab 24.2.2004 der Entwurf des Teilberichts für die weitere Diskussion im Ausschuss zur Verfügung stehen werde. Die nächste Sitzung des Ausschusses 9 werde am Freitag, 27.2.2004, stattfinden.

Vorsitzender des Ausschusses 9:

Fachliche Ausschussunterstützung:

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

Dr. Ingrid Moser e.h.