

Bundeskanzleramt
Minoritenplatz 3
1014 Wien

Wien, 7. April 2010
GZ 300.314/012-S4-2/10

Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 12. Februar 2010, GZ BKA-601.999/0001-V/1/2010, erfolgte Übermittlung des Entwurfs der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle im Rahmen des Begutachtungsverfahrens wie folgt Stellung, wobei eine Zusammenfassung der angesprochenen Punkte vorangestellt wird:

- Der Rechnungshof weist aus Anlass der vorliegenden Novelle auf die erforderlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Staats- und Verwaltungsreform hin, wonach die erforderlichen Verfahrensschritte einer Aufgabenreform, Strukturreform und Organisationsreform systematisch aufeinander abgestimmt gesetzt werden sollten (vgl. hierzu TZ 2 der Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau; Reihe Positionen 2009/1).
- Der Rechnungshof weist weiters darauf hin, dass Verwaltungsreformmaßnahmen einerseits eine Qualitätsverbesserung im Sinne eines besseren Service für den Bürger bieten sollen und andererseits dazu führen sollen, dass öffentliche Aufgaben effizienter und damit billiger erbracht werden.
- Verwaltungsreformmaßnahmen sollten daher dazu dienen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und zu straffen und damit - auf längere Sicht - Kosten zu sparen (vgl. bereits die Stellungnahme des Rechnungshofes zum Ministerialentwurf ME/94, XXIII. GP, mit welchem ebenfalls die Schaffung von Verwaltungsgerichten beabsichtigt war).

- Der Entwurf beinhaltet zwar Aspekte einer Organisationsreform, enthält jedoch keine Ausführungen zu einer Aufgabenreform oder zu einer allfälligen Neuverteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen von Bund und Ländern, sondern geht von einer grundsätzlich unveränderten Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung aus. Dies kann insbesondere Fragen der Kostentragung, allfälliger Auswirkungen auf das Weisungsrecht, aber auch allfälliger Amtshaftungsansprüche aufwerfen.
- Der Entwurf enthält daher auch keine Darstellung, welche weiteren einfachgesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich einer Aufgaben- und Strukturreform zur vollständigen Umsetzung der beabsichtigten Reform erforderlich sind und welche Kostenfolgen mit diesen einfachgesetzlichen Maßnahmen verbunden sein werden.
- In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass die Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz „*zusätzliche finanzielle Ausgaben für Bund und Länder*“ verursachen wird. Der Entwurf steht damit im Widerspruch zu den Zielen der laufenden Bemühungen um eine Verwaltungsreform, durch die Umsetzung erforderlicher Verwaltungsreformmaßnahmen signifikante Einsparungen zu erzielen.
- Der Rechnungshof weist vor diesem Hintergrund ausdrücklich darauf hin, dass die angesprochenen finanziellen Mehrausgaben nicht näher beziffert oder nachvollziehbar dargestellt werden, und dass selbst eine grobe Schätzung dieser Mehrausgaben nicht vorgenommen wurde. Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens kann daher nicht abschließend festgestellt werden, wie hoch dieser Mehraufwand tatsächlich sein wird.
- Der Entwurf enthält beispielsweise keine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen folgender Maßnahmen:
 - Kosten der Aufgabenbesorgung jener Angelegenheiten, die nicht auf Verwaltungsgerichte übergehen sollen,
 - Gegenüberstellung dieser Kosten zu den Kosten der Aufgabenbesorgung hinsichtlich jener Angelegenheiten die künftig von Verwaltungsgerichten wahrgenommen werden,
 - Anzahl der künftig bei Verwaltungsgerichten tätigen Richter,
 - künftige gehaltsrechtliche Einstufung der Verwaltungsrichter erster Instanz,



- Anzahl der für die Besorgung der verbleibenden Aufgaben bei den Ämtern der Landesregierungen erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
 - Angaben zur Höhe des „verlorenen Aufwands“ bei bisher eingerichteten Behörden, die durch den Entwurf aufgelöst werden sollen, und
 - Kosten für die Einrichtung der Verwaltungsgerichte selbst (beispielsweise Gebäudeinfrastruktur und IT-Ausstattung).
- Der Rechnungshof geht infolge der im Rahmen der Begutachtung aufgetretenen Fragestellungen weiters davon aus, dass sich die mit dem Entfall der administrativen Berufungsinstanzen und der Auflösung von Behörden in den Erläuterungen angesprochenen „Einsparungen“ mit den zu erwartenden Mehrausgaben nicht die Waage halten werden.
- Im Hinblick auf die im Rahmen der Begutachtung aufgetretenen Fragen, kann nach Ansicht des Rechnungshofes das im Entwurf vorgesehene Ziel der „Kostenneutralität“ nicht erreicht werden, weshalb von derzeit nicht abschätzbaren zusätzlichen Kosten für die öffentliche Hand auszugehen ist.
- Die Einrichtung weisungsfreier Behörden soll, auch nach deren ursprünglicher Auflösung, weiterhin möglich sein, sofern diesen auch Zuständigkeiten zukommen, die nicht gemäß Art. 130 Abs. 1 B-VG auf die Verwaltungsgerichte übergehen. Mit dieser Regelung werden Sach- und Personalkosten sowohl bei diesen Administrativbehörden als auch bei den Verwaltungsgerichten verbunden sein, da für das für die weitere Wahrnehmung administrativer Aufgaben erforderliche fachspezifische Wissen vorzusorgen ist.
- Die oben angesprochenen weiter erforderlichen Sach- und Personalkosten gelten auch für den Übergang der Zuständigkeit über Berufungen von den Ämtern der Landesregierungen auf die Verwaltungsgerichte der Länder, da auch die Ämter der Landesregierungen weiterhin beispielsweise Aufgaben der Beratung und Auskunft, der Aufsicht, aber auch der Legistik wahrzunehmen haben.
- Der Entwurf enthält keine abschließende Regelung über die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder in materieller Hinsicht, weshalb die tatsächlichen Kostenfolgen der vorgeschlagenen Novelle schon allein durch die Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Rechtslage maßgeblich beeinflusst werden können.

- Da der Entwurf weder eine nachvollziehbare Kostenabschätzung noch eine bezifferte Darstellung allfälliger Einsparungspotenziale enthält, ist festzuhalten, dass eine Kosten-Nutzen-Abwägung nicht vorgenommen wurde. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen bei Verwaltungsreformmaßnahmen eine Quantifizierung aller Auswirkungen vorgenommen und diese nachgängigen Soll-Ist-Vergleichen unterzogen werden sollte.
- Der Rechnungshof weist daher im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zusammenfassend darauf hin, dass
 - der Entwurf jedenfalls zu Mehrkosten führen wird und eine Kostenneutralität nicht erwartet werden kann,
 - diese Mehrkosten im Widerspruch zu den Intentionen der Kosteneinsparung im Rahmen der laufenden Bemühungen um eine Verwaltungsreform stehen und
 - der vorliegende Entwurf über eine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit losgelöst von weiteren erforderlichen Aufgaben- und Strukturreformen steht, ohne dass diesem Reformschritt eine Kosten-Nutzen-Analyse vorangestellt wurde.
- Die dargestellte Vorgangsweise - nämlich die Erlassung verfassungsgesetzlicher Vorgaben ohne nähere Präzisierung des einfachgesetzlichen Umsetzungsbedarfes - widerspricht zusammengefasst auch den Intentionen des § 14 BHG über die Kalkulationspflicht anlässlich neuer rechtsetzender Maßnahmen, da es Ziel dieser Vorschrift ist, sich schon in der Vorbereitungsphase des Gesetzgeberprozesses Klarheit über die gesamten kostenmäßigen Auswirkungen eines Vorhabens zu verschaffen.

1 Zu den finanziellen Auswirkungen:

Eingangs ist aus der Sicht des Rechnungshofes darauf hinzuweisen, dass die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und somit das Abgehen vom bisherigen System der Sachentscheidung in einem vorerst administrativen Instanzenzug unter anderem auch dazu dienen sollte, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, zu straffen und damit - zumindest auf längere Sicht - Kosten zu sparen. Der vorliegende Entwurf geht jedoch von einer Verursachung von Mehrkosten für Bund und Länder sowie allenfalls - allerdings ohne dies plausibel und nachvollziehbar darzulegen - von „Kostenneutralität“ aus, soweit die mit der Einrichtung der Verwaltungsgerichte verbundenen Mehrkosten den Einsparungen durch die Auflösung bestehender Behörden gegenübergestellt wird.



Überdies ist vorzuschicken, dass der Entwurf an mehreren Stellen auch für die Kostenfolgen ausschlaggebenden Regelungen des Organisations- und des Verfahrensrechts, aber auch der inhaltlichen Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte auf einfachgesetzliche Ebene verschiebt, ohne eindeutige verfassungsrechtliche Vorgaben zu enthalten (arg.: „...in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen **können** sonstige Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden vorgesehen werden...“, und daher auch ohne die damit verbundenen Kosten zu kalkulieren oder kalkulieren zu können.

Im Zusammenhang mit den zu erwartenden Kostenfolgen der beabsichtigten Schaffung von Verwaltungsgerichten weist der Rechnungshof ausdrücklich darauf hin, dass in den Erläuterungen zum Entwurf 94/ME XXIII. GP (Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird) Folgendes ausgeführt wurde:

„Die - durch die Einrichtung von Verwaltungsgerichten erster Instanz sowie die damit einhergehende Abschaffung der administrativen Berufungsinstanzen und der bestehenden Sonderbehörden bewirkten - finanziellen Auswirkungen werden vom BMF erhoben werden. Es wird davon ausgegangen, dass das neue Modell im Ergebnis keine Mehrkosten verursachen wird.“

Der Rechnungshof hielt zum damaligen Entwurf zusammengefasst Folgendes fest:

- Der Rechnungshof erwartet Mehrkosten und „Verlorenen Aufwand“ bei eingerichteten Behörden.
- Eine Darstellung der erforderlichen einfachgesetzlichen Umsetzungen und damit verbundener Kosten fehlt.
- Es kann zu einem Verlust des „Know-Hows“ jener Personen kommen, die Ernennungsvoraussetzungen für Verwaltungsgerichte nicht erfüllen und derzeit jene Aufgaben wahrnehmen, die künftig von Verwaltungsgerichten entschieden werden sollen.
- Die Einrichtung „neuer“ weisungsfreier Behörden verursacht ebenfalls Kosten (Anm.: auch nach dem nunmehr vorliegenden Entwurf können diese wieder errichtet werden).
- Die besoldungsrechtliche Stellung der Mitglieder der Verwaltungsgerichte ist nicht angesprochen.

Sowohl im Vorblatt als auch in den Erläuterungen zum nunmehr vorliegenden Entwurf werden die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen nicht beziffert, sondern nur wie folgt beschrieben: Sie beschränken sich auf die Ausführungen, dass die *„Einrichtung einer Kalkulationsgerichtsbarkeit erster Instanz (. . .) zusätzliche finanzielle Ausgaben für den Bund und Länder (verursacht)“* und dass diese *„finanziellen Mehrausgaben (. . .) allerdings Einsparungen durch den Entfall der administrativen (Berufungs-)Instanzen (. . .) und die Auflösung der unabhängigen Verwaltungssenate, des unabhängigen Finanzsenates, des Bundesvergabeamtes sowie weisungsfreier Sonderbehörden (. . .) gegenüber (stehen)“*.

Der Rechnungshof stellt daher fest, dass entgegen den Ausführungen im Entwurf ME/94, XXIII. GP vom Juli 2007, die damals in Aussicht gestellte Erhebung der finanziellen Auswirkungen nicht erfolgt ist und daher weiterhin keine abschließende Ermittlung der mit der Einführung von Verwaltungsgerichten verbundenen Kosten vorliegt.

Ohne gesamthafte Darstellung und Kenntnis der erforderlichen einfachgesetzlichen und organisatorischen Ausführungs- und Begleitmaßnahmen, kann das Zutreffen der in den Erläuterungen kursorisch angesprochenen Kostenfolgen der *„zusätzlichen finanziellen Ausgaben für Bund und Länder“* sowie der *„Einsparungen durch den Entfall der administrativen Berufungsinstanzen“* daher nicht nachvollzogen werden. Dies gilt insbesondere auch für die (Mehr-)Kosten der aus dem Entwurf nicht ersichtlichen besoldungsrechtlichen Stellung der Mitglieder der geplanten Verwaltungsgerichte.

Im vorliegenden Entwurf werden beispielsweise folgende kostenverursachende Faktoren nicht bewertet:

- Die Anzahl der künftig erforderlichen Mitglieder der Verwaltungsgerichte wird nicht geschätzt; die derzeitige Anzahl der UVS-Mitglieder, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den künftig aufzulösenden Behörden der Länder und der Mitglieder der entscheidenden Organe der nach dem Entwurf 34 weiteren aufzulösenden Behörden des Bundes wird nicht angegeben.
- Der Entwurf enthält keine Angaben hinsichtlich der bisher bei den aufzulösenden Behörden tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in die künftigen Verwaltungsgerichte übernommen werden können.
- Die Anzahl jener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ämtern der Landesregierungen die mit der inhaltlichen Erledigung von Berufungsverfahren befasst sind und beibehalten werden müssen, um allfällige Service- und Beratungsfunktionen für die Unterinstanz wahrnehmen zu können, wird nicht angegeben.



- Ebenso fehlt eine Darstellung der weiterhin erforderlichen - allenfalls weisungsfrei zu besorgenden - Angelegenheiten, die nicht auf die Verwaltungsgerichte übergehen.
- Die gehaltsrechtliche Einstufung der Verwaltungsrichter ist offen (derzeitige Einstufungen wären beispielsweise: Senatsvorsitzende des Bundesvergabeamtes (BVA) - A1/5; stv. Vorsitzender des BVA - A1/6; Vorsitzender des BVA - A1/7).
- Eine allfällige Kostentragung durch den Bund bei besonderem Verfahrensaufwand der Verwaltungsgerichte der Länder wird nicht angesprochen und die Höhe dieses Aufwandes infolge der derzeitigen Vollziehung durch die UVS nicht angegeben.
- Die Art und die Anzahl jener Verfahren, die auf die Verwaltungsgerichte übergehen sollen und die mit der Führung dieser Verfahren für Bund und Länder bisher entstandenen Kosten werden in den Erläuterungen nicht angegeben.

Zu den in den Erläuterungen angesprochenen Einsparungen durch den „Entfall der Administrativinstanzen“ ist nochmals darauf hinzuweisen, dass weitere Aufgaben dieser Behörden, die nicht auf die Verwaltungsgerichte übergehen, weiterhin weisungsfrei besorgt werden und dabei auch aufgelöste Behörden wieder errichtet werden können (vgl. die Übergangsbestimmung Art. 151 Abs. 42 Z 7 B-VG und die diesbezüglichen Erläuterungen).

Der Rechnungshof weist daher darauf hin, dass infolge dieser Regelung hinsichtlich der sonstigen fachlichen Tätigkeiten der Behörden des Bundes und der Länder weiterhin Personal- und Sachressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Die zu erwartenden Einsparungen werden sich daher voraussichtlich nicht mit den Mehraufwendungen für die Neuerrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz die Waage halten können. Nach Ansicht des Rechnungshofes wird es daher insgesamt zu - nicht abschätzbaren, jedoch nicht unerheblichen - Mehrkosten für die öffentliche Hand kommen. Nur beispielhaft wird auf die erforderlichen Personal- und Sachressourcen für die Verwaltungsgerichte und auf den notwendigen Ausbau im Bereich der IT-Systeme hingewiesen.

In den Erläuterungen hätten nach Ansicht des Rechnungshofes insbesondere auch die Erfahrungen aus der Schaffung des Asylgerichtshofes (Asylgerichtshofgesetz, BGBl. I Nr. 2008/4) dargestellt und berücksichtigt werden können, da auch dieser aus dem unabhängigen Bundesasylsenat hervorgegangen ist und sich infolge der „Umwandlung“ bisheriger weisungsfreier Verwaltungsbehörden in ein Verwaltungsgericht vergleichbare Folgen (beispielsweise hinsichtlich der besoldungsrechtlichen Auswirkungen, Auswirkungen auf die gesamte Verfahrensdauer oder Auswirkungen auf die Belastung der Höchstgerichte) ergeben könnten.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auf den Bericht Reihe Bund 2009/13, „Flüchtlingsbetreuung, Follow-up-Überprüfung“, in welchem zu den Auswirkungen der mit 1. April 2008 erfolgten Überführung des Unabhängigen Bundesasylsenats in den Asylgerichtshof beispielsweise festgehalten wurde, dass sich zum Zeitpunkt der Gebärungsüberprüfung die mit der Einrichtung des AGH verbundene Personalvermehrung noch nicht positiv auf die Erledigungszahlen ausgewirkt hat und das Leistungspotenzial des Asylgerichtshofes noch nicht voll ausgeschöpft wurde.

Zusammengefasst gelangte der Rechnungshof in diesem Bericht zur Ansicht, dass das von der Bundesregierung vorgegebene Ziel des Abbaus der Verfahrensrückstände nicht zu erreichen sei und errechnete in diesem Zusammenhang entstehende Mehrkosten von rd. 37 Mill. EUR für den Bund, da dieser zu 100 % die Betreuungskosten für Asylwerber zu tragen hatte, deren Asylverfahren auch nach einem Jahr noch nicht rechtskräftig entschieden waren.

Der Rechnungshof hält daher zusammenfassend fest - und verweist diesbezüglich auf die bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf 94/ME der XXIII. GP, betreffend Einführung von Verwaltungsgerichten des Bundes und der Länder enthaltenen Ausführungen - dass die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs jedenfalls unter Berücksichtigung erforderlicher weiterer einfachgesetzlicher Regelungen erhoben werden sollen, um eine seriöse Beurteilung der mit dieser Novelle verbundenen Aufwendungen beziehungsweise Einsparungen zu ermöglichen.

Die dargestellte Vorgangsweise - nämlich die Erlassung verfassungsgesetzlicher Vorgaben ohne nähere Präzisierung des einfachgesetzlichen Umsetzungsbedarfes - widerspricht zusammengefasst auch den Intentionen des § 14 BHG über die Kalkulationspflicht anlässlich neuer rechtsetzender Maßnahmen, da es Ziel dieser Vorschrift ist, sich schon in der Vorbereitungsphase des Gesetzgebungsprozesses Klarheit über die gesamten kostenmäßigen Auswirkungen eines Vorhabens zu verschaffen.

2 Zur Schaffung von Verwaltungsgerichten:

2.1 Zur Neuregelung des Instanzenzuges:

Dem vorliegenden Gesetzesentwurf zufolge soll die Verwaltungsgerichtsbarkeit zukünftig zweistufig, nämlich in erster Instanz durch die Verwaltungsgerichte der Länder, das Verwaltungsgericht des Bundes sowie das Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen und in zweiter Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof ausgeübt werden.

Nach Ansicht des Rechnungshofes ist die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Großprojekt von hoher Komplexität anzusehen. Die Erläuterungen enthalten jedoch keine



beziehungsweise nur kursorische Anhaltspunkte über die notwendigen einfachgesetzlichen und organisatorischen Ausführungsmaßnahmen. Die Erläuterungen halten zu den bisher bestehenden Instanzenzügen etwa fest, dass der administrative Instanzenzug *„bis zum zuständigen obersten Organ des jeweiligen Vollzugsbereiches des Bundes oder des Landes verläuft, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt oder der Instanzenzug durch einfaches Gesetz abgekürzt oder ganz ausgeschlossen ist“*. Den Erläuterungen sind jedoch keine weiteren Ausführungen zu den - insbesondere finanziellen - Auswirkungen der Neugestaltung dieser Instanzenzüge zu entnehmen, wenn künftig über jede erstinstanzliche Entscheidung - ausgenommen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde - ein Verwaltungsgericht des Bundes oder eines Landes entscheiden soll.

Der vorgeschlagene Art. 130 Abs. 4 verlagert - abgesehen von den verfassungsrechtlich vorgesehenen Zuständigkeiten - auch die Regelung weiterer Zuständigkeiten zur meritorischen Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte auf die einfachgesetzliche Ebene. Die Erläuterungen halten dazu auch fest, dass *„Einfachgesetzliche Regelungen, wonach das Verwaltungsgericht in bestimmten anderen Fällen meritorisch entscheiden kann, ... jedoch zulässig“* sind. Ohne Fragen des Verfahrensrechts zu vertiefen ist aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle darauf hinzuweisen, dass auch diese einfachgesetzlichen Bestimmungen Auswirkungen auf die Kosten der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten haben werden. Mangels konkreter verfassungsrechtlicher Vorgaben werden die Kosten der Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltungsgerichte daher maßgeblich von der Ausgestaltung des materiellen Rechts und des einfachgesetzlichen Verfahrensrechts abhängen.

Schon nach dem Wortlaut dieser Erläuterungen ist daher das oben Gesagte zu wiederholen, nämlich dass eine abschließende Beurteilung des Gesetzgebungsvorhabens erst dann erfolgen kann, wenn sämtliche mit der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz verbundenen (einfachgesetzlichen) Regelungen und die gesamthafte Beurteilung und Darstellung dieser finanziellen Auswirkungen bekannt sind.

Abschließend verweist der Rechnungshof in diesem Zusammenhang auf die vorgeschlagene Regelung, wonach künftig in einfachgesetzlichen Bestimmungen vorgesehen werden kann, dass der Verwaltungsgerichtshof zur *„Entscheidung über Anträge eines ordentlichen Gerichtes auf Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Bescheides oder einer Entscheidung eines Verwaltungsgerichtes“* zuständig gemacht werden kann (Art. 133 Abs. 2 des Entwurfs). Die Erläuterungen enthalten auch keine weitergehenden Ausführungen zu den aufgrund dieser Regelung zu erwartenden möglichen Kostenfolgen.

2.2 Zu den Kompetenzen der Verwaltungsgerichte:

Vorauszuschicken ist, dass der Entwurf keine gesamtstaatliche Aufgabenreform enthält, insbesondere da die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und den Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung und so auch die mittelbare Bundesverwaltung grundsätzlich beibehalten wird. Der Entwurf hat daher Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung nur insoweit, als Kompetenzen zur Erlassung von Regelungen betreffend die Verwaltungsgerichte vorgeschlagen werden.

Der vorliegende Entwurf regelt nicht abschließend, welche Materien beim Verwaltungsgericht des Bundes und welche Materien bei den Verwaltungsgerichten der Länder zu vollziehen sind, da der einfache Materiengesetzgeber an mehreren Stellen ermächtigt wird, Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts des Bundes oder der Verwaltungsgerichte der Länder vorzusehen. Vor dem Hintergrund, dass die konkrete Zuständigkeitsverteilung einfachgesetzlich geregelt werden kann, ist etwa auf folgende Regelungen zu verweisen:

- Art. 131 Abs. 4: Durch Bundesgesetz (mit Zustimmung aller Länder) können Landes-Verwaltungsgerichte für Angelegenheiten aus der Bundesvollziehung zuständig erklärt werden.
- Art. 131 Abs. 4 Z 2: In Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht in unmittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden, oder in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers kann durch Bundesgesetz die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes vorgesehen werden. Dies gilt auch für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers.
- Art. 131 Abs. 3: Diese Bestimmung regelt die abgeschlossene Kompetenz des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen (Angelegenheiten des Zollwesens und des Abgabenwesens, soweit sie unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden).

Das Verwaltungsgericht des Bundes wiederum wird nach dem Entwurf dann für zuständig erklärt, wenn eine Angelegenheit in unmittelbarer Bundesverwaltung i.S.d. Art. 102 Abs. 2 besorgt wird. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch in den Erläuterungen diese Angelegenheiten nicht einmal beispielhaft erwähnt werden.

Auch die Erläuterungen zu Art. 131 führen zu dieser grundsätzlichen Regelung folgende Ausnahmen an:



- wenn in Angelegenheiten, die in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden können, der Landeshauptmann gem. Art. 102 Abs. 3 B-VG mit der Vollziehung in erster Instanz betraut ist,
- wenn Bundesbehörden in erster Instanz in Unterordnung unter den Landeshauptmann bei mittelbarer Bundesverwaltung entscheiden (die Erläuterungen enthalten keine Beispiele für Fälle, in denen etwa eine Bundespolizeidirektion an der Vollziehung in erster Instanz mitwirkt),
- wenn eine Angelegenheit, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen wird ausnahmsweise in erster und einziger Instanz der fachlich zuständige Bundesminister entscheidet (z.B.: in GewO 1994: Verleihung von Wappen für verdiente Gewerbetreibende oder bei der Anerkennung von Qualifikationen, die in der EU erworben wurden oder auch bei der Verleihung von Ziviltechnikerbefugnissen - gem. ZiviltechnikerG).

Auf diese nicht abschließende Regelung der Zuständigkeiten wird insbesondere für den Bereich der Sicherheitsverwaltung aufmerksam gemacht, da auf Bundes- und Landesebene ausnahmslos Bundesbehörden (im organisatorischen Sinn) und auf Bezirksebene Bundes-, Landes- und Gemeindebehörden (Bundespolizeidirektionen, Bezirksverwaltungsbehörden und Magistrate in den Statutarstädten) tätig werden.

Überdies ist darauf hinzuweisen, dass bei den Verwaltungsgerichten der Länder die Kompetenz für die Regelung der Organisation (Landeskompetenz gem. Art. 136 Abs. 1 des Entwurfs) und die Regelungskompetenz für das Verfahren (Bundeskompetenz gem. Art. 136 Abs. 2 des Entwurfs) geteilt ist.

2.2.1 Zuständigkeiten im Vergabewesen:

Derzeit werden im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses zum Vergabewesen Lösungen diskutiert, die eine Konzentration der Vergabekontrolle beim Bund vorsehen, da derzeit insgesamt zehn nationale Kontrollinstanzen bestehen und diese teilweise nur wenige Fälle pro Jahr bearbeiten. Entsprechende Vorschläge wurden von Seiten des Rechnungshofes in die Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform eingebracht. Aus der Sicht des Begutachtungsverfahrens zum übermittelten Entwurf scheint es zweifelhaft, ob eine solche Lösung mit den vorgeschlagenen Zuständigkeitsregelungen umgesetzt werden könnte.

2.3 Zur Organisation der Verwaltungsgerichte:

Die Organisationskompetenz ist hinsichtlich der Verwaltungsgerichte geteilt, wobei die

„Organisation der Verwaltungsgerichte der Länder“ in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache sein soll. Folgende verfassungsrechtliche Vorgaben sind jedoch zu berücksichtigen:

- Landesverwaltungsgerichte bestehen aus einem Präsidenten, Vizepräsidenten und der erforderlichen Zahl von sonstigen Mitgliedern (Art. 134 Abs. 1 B-VG);
- ihre Mitglieder müssen rechtskundig sein (Art. 134 Abs. 2 B-VG);
- Unvereinbarkeitsbestimmungen werden in Art. 134 Abs. 5 B-VG erwähnt;
- die richterlichen Garantien der Art. 82ff gelten auch für Verwaltungsrichter (Art. 134 Abs. 7 B-VG);
- eine Entscheidung durch Einzelrichter oder durch Senate ist vorzusehen (Art. 135 Abs. 1 B-VG);
- die Geschäfte sind durch eine Geschäftsverteilung im Voraus zu verteilen (Art. 135 Abs. 2 B-VG);
- das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ist einheitlich durch Bundesgesetz zu regeln (Art. 136 Abs. 2 B-VG).

Der Rechnungshof weist hinsichtlich der Ernennungserfordernisse darauf hin, dass diese uneinheitlich geregelt sind. Für eine Tätigkeit am Verwaltungsgerichtshof ist eine mindestens zehnjährige Praxis und ein Abschluss des Studiums der Rechtswissenschaften Ernennungsvoraussetzung. Für die Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht für Finanzen wird eine fünfjährige Praxis nach einem „einschlägigen“ Studium verlangt. Künftige Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte sollen über eine fünfjährige Praxis nach Abschluss des Studiums der Rechtswissenschaften verfügen.

Abschließend ist hinsichtlich des Erfordernisses des „Studiums der Rechtswissenschaften“ darauf hinzuweisen, dass die Erläuterungen keine Ausführungen darüber enthalten, welche „Art“ des Abschlusses – Bachelor-, Master oder PhD-Studien, die von Universitäten im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Studien angeboten werden – künftig als Ernennungsvoraussetzung gelten soll, und dass unterschiedliche Altersgrenzen für die Ausübung der Tätigkeit bei den Verwaltungsgerichten des Bundes und der Landesverwaltungsgerichte vorgesehen sein kann, da letztere landesgesetzlich festzulegen sind.



2.4 Kostentragung durch den Bund:

Der Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis VfSlg Nr. 16.739 zu Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) ausgesprochen, dass Kosten, die einer Behörde für ein konkretes Verfahren entstehen (d.h. jene Kosten ausgenommen Personal- und Amtssachaufwand) den Bund insoweit treffen, als UVS in Angelegenheiten tätig werden, die nach den Zuständigkeitsregeln des B-VG in den Vollzugsbereich des Bundes fallen. Für Zeugengebühren und Dolmetschergebühren wird dies ausdrücklich im Erkenntnis ausgesprochen. Da § 76 AVG von Sachverständigen und Dolmetschern spricht, wird bezüglich der Kostentragung für Sachverständige dasselbe gelten und diese Kosten müssten ebenfalls vom Bund getragen werden.

Da der Entwurf keine anderslautende Regelung vorsieht und auch die Erläuterungen keine dementsprechenden Anhaltspunkte liefern, könnte diese Regelung über die Kostentragung für Entscheidungen der Verwaltungsgerichte der Länder bei konkreten verfahrensspezifischen Aufwendungen in Angelegenheiten der Bundesvollziehung ebenfalls vom Bund zu tragen sein.

Zu den Verfahrenskosten insgesamt ist aus der Sicht des Rechnungshofes auch darauf zu verweisen, dass diese Kosten für etwaige Beschwerdeführer bei „gerichtlichem“ Verfahren steigen könnten, insbesondere wenn es sich um Sachverständigenkosten beziehungsweise Kosten für den Fall eines „einfachgesetzlich vorgesehenen“ Anwaltszwanges im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten handelt. Die Erläuterungen enthalten jedoch keine diesbezüglichen Ausführungen.

Die Erläuterungen halten jedoch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich fest, dass mit der grundsätzlichen „*Abschaffung des administrativen Instanzenzuges ... die Dauer der Verwaltungsverfahren verkürzt*“ wird. Inwiefern den zu erwartenden Kosten allenfalls eine „schnellere“ Entscheidung gegenübergestellt werden kann, kann jedoch nicht abschließend beurteilt werden. Dies insbesondere deshalb, da nicht auf die Dauer der Verfahren vor „Verwaltungsbehörden“ abgestellt werden sollte, sondern - beispielsweise in Verfahren über die Genehmigung von Betriebsanlagen - die Dauer des **gesamten** Verfahrens vor staatlichen Behörden (also der Verwaltungsbehörden und der Verfahren vor den Höchstgerichten) ausschlaggebend ist.

Da der Entwurf jedoch keine Ausführungen zu der Entscheidungsfrist für die Verwaltungsgerichte enthält und bei Verletzung dieser Entscheidungspflicht durch ein Verwaltungsgericht eine (Säumnis-)Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof möglich sein soll (Art. 133 Abs. 1 Z 2 des Entwurfs), erscheint es im Ergebnis daher auch nicht ausgeschlossen, dass es - nach einer erstinstanzlichen Entscheidung und bei Säumnis des

Verwaltungsgerichtes - zu einer längeren Verfahrensdauer als bisher kommen könnte. Die in den Erläuterungen angesprochene „Verkürzung der Dauer der Verwaltungsverfahren“ kann daher im Rahmen des vorliegenden Begutachtungsverfahrens nicht nachvollzogen werden.

Zur gehaltsrechtlichen Einstufung (Art. 134 Abs. 7 B-VG):

Der genannten Bestimmung zufolge sollen die Mitglieder der Verwaltungsgerichte „Richter“ sein. Ihre zukünftige besoldungsrechtliche Stellung, insbesondere die mögliche Übernahme in das richterliche Gehaltsschema, bleibt jedoch offen. Schon deshalb lassen sich die besoldungsrechtlichen Konsequenzen dieser verfassungsrechtlichen Anordnung nicht abschätzen.

Dies gilt insbesondere für die Fälle der bisher etwa bei den unabhängigen Verwaltungssenaten oder dem unabhängigen Finanzsenat tätigen Personen, denen - bei Bewerbung und entsprechender fachlicher Eignung - ein Recht auf Ernennung zum Mitglied eines Verwaltungsgerichts, beziehungsweise des Verwaltungsgerichts des Bundes für Finanzen eingeräumt wird. Insofern kann die Gegenüberstellung der zusätzlichen Ausgaben für die Einrichtung der Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder nach Ansicht des Rechnungshofes **nicht** den „Einsparungen“ durch die Auflösung der unabhängigen Verwaltungssenate und des unabhängigen Finanzsenates gegenübergestellt werden.

Anspruch auf Ernennung (Art. 151 Abs. 42 Z 2 B-VG):

Art. 151 Abs. 42 Z 2 B-VG i.d.F. des Entwurfes sieht vor, dass die derzeitigen Mitglieder des unabhängigen Verwaltungssenates, des Bundesvergabeamtes und des unabhängigen Finanzsenates, einen Rechtsanspruch auf Ernennung zu Richtern des jeweiligen Verwaltungsgerichts haben. Voraussetzungen sind, dass sie sich um die Ernennung bewerben und die persönliche und fachliche Eignung für die Erfüllung der Aufgaben, die mit der vorgesehenen Verwendung verbunden sind, aufweisen.

Nach Ansicht des Rechnungshofes könnte mangels einer eindeutigen Übergangsbestimmung unklar scheinen, wer im Zuge der Errichtung der vorgesehenen Verwaltungsgerichte als Dienstbehörde über eine eventuelle Ablehnung einer Bewerberin beziehungsweise eines Bewerbers abzusprechen hat.

Von diesen Übergangsbestimmungen und „Rechtsansprüchen auf Ernennung“ erfasst sind nur die Mitglieder der oben genannten Einrichtungen. Zur Übernahme der Mitglieder anderer weisungsfreier Behörden (beispielsweise ist etwa auf die Mitglieder des Bundeskommunikationssenats und des unabhängigen Umweltsenats hinzuweisen), die in der Regel ihre Tätigkeit nicht hauptberuflich ausüben, enthält weder der Entwurf noch



dessen Erläuterungen weitere Ausführungen. Sofern diese bisherigen Mitglieder nicht zu Richtern des Verwaltungsgerichts des Bundes ernannt werden können beziehungsweise wollen, könnte es in diesen Fällen zu einem Verlust an einem aufgrund der bisherigen Tätigkeit erworbenen Fachwissen und Erfahrung kommen.

Zum Sitz der Verwaltungsgerichte:

Abschließend weist der Rechnungshof darauf hin, dass der Sitz des Verwaltungsgerichts des Bundes und des Verwaltungsgerichts des Bundes für Finanzen durch einfaches Gesetz festgelegt werden kann, wohingegen der Sitz des Asylgerichtshofes weiterhin gem. Art. 129d Abs. 1 B-VG mit Wien festgelegt wird und auch die Errichtung von Außenstellen dieses Gerichtshofs verfassungsrechtlich vorgesehen ist.

Im Hinblick darauf, dass derzeit das Bundesvergabeamt beim BMWFJ mit dem Sitz in Wien eingerichtet ist (vgl. § 291 Abs. 1 BVergG 2006) und das Bundesvergabeamt offenbar „Kern“ des Verwaltungsgerichts des Bundes werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass die Erläuterungen keinerlei Ausführungen zu den Kostenfolgen einer Errichtung dieses Verwaltungsgerichts des Bundes an einem anderen Sitz enthalten. Dies gilt sinngemäß für die finanziellen Auswirkungen einer allfälligen „einfachgesetzlichen“ Verlegung des Sitzes des unabhängigen Finanzsenates.

Zur Einrichtung des Verwaltungsgerichts des Bundes für Finanzen (Art. 151 Abs. 42 Z 4 B-VG und Art. 2 Abs. 2 Z 8):

Der Rechnungshof weist insofern auf eine zeitliche Diskrepanz hin, dass gem. Art. 151 Abs. 42 Z 4 B-VG der unabhängige Finanzsenat zum 1. Jänner 2012 aufgelöst werden soll, wohingegen die Verfassungsbestimmungen des Bundesgesetzes über den unabhängigen Finanzsenat nach Art. 2 Abs. 2 Z 8 des Entwurfs mit 31. Dezember 2012 außer Kraft treten sollen.

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: