



17. Jan. 1972

REPUBLIK ÖSTERREICH

BUNDESKANZLERAMT

GZ 80.104-2c/72

Tätigkeitsberichte des Verwaltungs-
gerichtshofes über das Jahr 1969
und das Jahr 1970
Bericht der Bundesregierung an den
Nationalrat

An das

Präsidium des Nationalrates

W i e n

Unter Bezugnahme auf den Bericht vom heutigen Tage, mit dem ich dem Nationalrat die Tätigkeitsberichte des Verwaltungsgerichtshofes über das Jahr 1969 und über das Jahr 1970 übermittelt habe, beehre ich mich, folgendes bekanntzugeben:

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat die vom Verwaltungsgerichtshof in den genannten Tätigkeitsberichten getroffenen Feststellungen in seinen Rundschreiben vom 13. Juli 1970, Zl. 42.720-2e/70 und vom 23. Dezember 1971, Zl. 52.524-2c/71, sämtlichen Bundesministerien und sämtlichen Ämtern der Landesregierungen bekanntgegeben. Die Bundesministerien wurden eingeladen, zu den vom Verwaltungsgerichtshof gemachten Anregungen zu legislativen Maßnahmen Stellung zu nehmen und mitzuteilen, welche Schritte zur Abstellung der vom Verwaltungsgerichtshof aufgezeigten Mängel bei der Vollziehung von Bundesgesetzen bereits unternommen wurden oder in Aussicht genommen sind.

Auf Grund der Stellungnahmen, die die einzelnen Bundesministerien im Sinne der oben zitierten Rundschreiben erstattet haben, hat die Bundesregierung am 10. Jänner 1972 den aus der Beilage A ersichtlichen Bericht gemäß § 15 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates beschlossen.

Ich beehre mich, diesen Bericht der Bundesregierung dem Nationalrat zu übermitteln.

Beilage

12. Jänner 1972

Der Bundeskanzler:

B e i l a g e A

BERICHT DER BUNDESREGIERUNG AN DEN NATIONALRAT

Der Verwaltungsgerichtshof hat in den Berichten über seine Tätigkeit in den Jahren 1969/1970, die dem Nationalrat mit einem Bericht des Bundeskanzlers gleichzeitig mit dem vorliegenden Bericht zugeleitet werden, auf eine Reihe von Mängeln hingewiesen, die nach seiner Wahrnehmung bei der Handhabung der Rechtsvorschriften durch die Verwaltungsbehörden aufgetreten sind. Darüber hinaus hat der Verwaltungsgerichtshof auch Anregungen zu legislativen Maßnahmen gemacht.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat alle diese Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofes mit Rundschreiben vom 13. Juli 1970, Zl. 42.720-2e/70, und vom 23. Dezember 1971, Zl. 52.524-2c/71, sämtlichen Bundesministerien und den Ämtern der Landesregierungen bekanntgegeben. Die Bundesministerien wurden eingeladen, zu den vom Verwaltungsgerichtshof gemachten Anregungen zu legislativen Maßnahmen im Bereiche der Gesetzgebungskompetenz des Bundes Stellung zu nehmen und jene Schritte mitzuteilen, die zur Abstellung der vom Verwaltungsgerichtshof aufgezeigten Mängel bei der Vollziehung von Bundesgesetzen unternommen wurden oder in Aussicht genommen sind.

Die Tätigkeitsberichte des Verwaltungsgerichtshofes über das Jahr 1969 und über das Jahr 1970 wurden mit einem Bericht des Bundeskanzlers gemäß § 15 des Geschäftsordnungsgesetzes dem Nationalrat vorgelegt.

Auf Grund der Stellungnahmen, die die einzelnen Bundesministerien abgegeben haben, erstattet die Bundesregierung zu diesen Tätigkeitsberichten des Verwaltungsgerichtshofes, soweit sie Angelegenheiten der Bundeskompetenz zum Gegenstand haben,

gemäß § 15 des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates den nachstehenden

B e r i c h t

1. Dienstpostenplan:

In den Dienstpostenplänen 1961 und 1962 wurden seinerzeit die Richterdienstposten des Verwaltungsgerichtshofes um insge-

- 2 -

samt 6 vermehrt. Diese Vermehrung geschah, um die aufgelaufenen Rückstände aufarbeiten zu können. Als dieser Erfolg erreicht war, wurde eine Verringerung der zusätzlich veranschlagten Dienstposten in Aussicht genommen. Im Zuge dieser Bestrebungen wurde im Dienstpostenplan 1970 der Dienstpostenstand um einen Dienstposten verringert. Die ursprünglich beabsichtigte Einsparung eines zweiten Dienstpostens im Dienstpostenplan 1971 wurde nicht durchgeführt.

2. Verwaltungsgerichtliches Verfahren (vgl. Abschnitt I, A + B des Berichtes für 1969)

Die im Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. Abschnitt I, A + B) für das Jahr 1969 aufgezeigten Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung bei Verwaltungsgerichtshofbeschwerden ergeben, werden wohl eine Novellierung des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1965 erforderlich machen. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat daher, einer bisherigen Übung folgend, den Verwaltungsgerichtshof ersucht, in Besprechungen über eine solche Gesetzesänderung einzutreten. Dementsprechend fanden Unterredungen mit Vertretern des Verwaltungsgerichtshofes statt, die jedoch noch nicht zu einem endgültigen Ergebnis führten. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst beabsichtigt, unmittelbar nach Abschluß dieser Gespräche mit dem Verwaltungsgerichtshof eine entsprechende Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 auszuarbeiten, von der auch noch andere Bestimmungen dieses Gesetzes, die als novellierungsbedürftig erkannt wurden, erfaßt werden.

3. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. Abschnitt III des Berichtes für 1969):

Wesentliches Ziel aller gesetzlichen Zustellungsvorschriften ist es wohl zu bewirken, daß das Schriftstück in die Hände des Empfängers kommt. Dies zeigt § 31 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, der bei der Zustellung unterlaufene Mängel dann als geheilt gelten läßt, wenn das Schriftstück der Person, für die es bestimmt ist, tatsächlich zugekommen ist. Eine Zustellung durch Hinterlegung (beim Postamt, Gemeindeamt usw.) sollte immer nur dann Platz greifen, wenn eine Zustellung auf andere Weise nicht möglich ist. Nun kommt es aber bei der Zustellung nach

§ 24 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz - insbesondere dann, wenn der Empfänger an der Zustelladresse nicht seinen Beruf ausübt - wesentlich häufiger zur Hinterlegung des Schriftstückes, als bei einer Zustellung nach den §§ 22 und 23 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz. Denn § 23 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz bietet die Möglichkeit der Ersatzzustellung, wobei der Kreis der Ersatzempfänger so weit gezogen ist, daß in der Mehrzahl der Fälle eine Zustellung an eine berechnete Person möglich wird.

Es muß davon ausgegangen werden, daß die weitaus überwiegende Anzahl von Sendungen, die nach gesetzlichen Zustellvorschriften zuzustellen sind, Schriftstücke enthält, deren Empfang für die Person, für die sie bestimmt sind, mit Rechtsfolgen verknüpft ist. Würde der Anregung des Verwaltungsgerichtshofes entsprochen, müßte der Großteil der nach gesetzlichen Zustellvorschriften zuzustellenden Sendungen zu eigenen Händen zugestellt werden. Eine entsprechende Regelung hätte zweifellos auch Auswirkung auf Schriftstücke, die nach anderen gesetzlichen Zustellvorschriften als dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (ZPO, BAO) zuzustellen sind. Die einzelnen gesetzlichen Zustellvorschriften zeigen aber, daß es keinesfalls der Wille des Gesetzgebers ist, die Zustellung zu eigenen Händen zur Regel werden zu lassen. So ist gemäß § 24 (1) Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz nur bei besonders wichtigen Gründen zu eigenen Händen zuzustellen. Demnach gilt als Regelfall die Zustellung nach den §§ 22 und 23 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz. Enthält nun aber die überwiegende Zahl der nach gesetzlichen Zustellvorschriften zuzustellenden Sendungen Schriftstücke, an deren Empfang sich Rechtsfolgen knüpfen, so kann dieser Umstand allein noch kein Kriterium für das Vorliegen besonders wichtiger Gründe sein, da sonst § 24 (1) anders gefaßt worden wäre.

In der ZPO (§§ 106 und 107) hat der Gesetzgeber ausdrücklich geregelt, welche Schriftstücke zu eigenen Händen zuzustellen sind und zwar Klagen und alle Schriftstücke, die nach den für Klagen geltenden Bestimmungen zuzustellen sind (z.B. Ladung der Rechtsnachfolger einer verstorbenen Partei § 155 (4), Zahlungsauftrag im Mandats- und Wechselverfahren §§ 550 (3) und 559 usw.).

- 4 -

Besonders deutlich tritt aber der Wille des Gesetzgebers am Beispiel der BAO, BGBl. Nr. 194/1961, zutage. § 102 (1) dieses Gesetzes lautete in seiner ursprünglichen Fassung "Schriftstücke sind zu eigenen Händen zuzustellen, wenn sich an den Empfang des Schriftstückes Rechtsfolgen knüpfen oder wenn es die Abgabenbehörde aus sonstigen Gründen anordnet."

Diese Fassung entspricht den nunmehrigen Intentionen des Verwaltungsgerichtshofes, hat sich aber als zu weitgehend und zu unbeweglich erwiesen. Der Gesetzgeber hat sich daher mit der Novelle zur BAO, BGBl. Nr. 134/1969, korrigiert und den Wortlaut des § 102 (1) der BAO dem Wortlaut des § 24 (1) Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz angeglichen.

Ein Wechsel von der Zustellung nach den §§ 22 und 23 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (bei Einhebung eines Zustellausweises: RSb-Brief) zur Zustellung nach § 24 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (RSa-Brief) würde nicht nur für die absendenden Stellen einen erheblichen finanziellen Mehraufwand bedeuten (es müßte jeweils zusätzlich die Gebühr für die Ausfolgung zu eigenen Händen entrichtet werden), sondern die Zustellung sowohl für das Zustellorgan als auch den Empfänger wesentlich erschweren. Überdies würde der angestrebte Idealerfolg, nämlich der tatsächliche Erhalt des Schriftstückes durch die Person, für die es bestimmt ist, in wesentlich weniger Fällen als bisher verwirklicht werden, da viele RSa-Briefe beim Postamt nicht abgeholt werden. Eine verhältnismäßig geringe Anzahl von - von vornherein ohne Aussicht auf Erfolg erhobenen - Verfahrensrügen sollte nicht zum Anlaß genommen werden, eine bewährte und dem Gesetz durchaus entsprechende Vorgangsweise zum Nachteil aller Beteiligten zu ändern.

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß die vor Jahren eingeleiteten Bemühungen, eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Zustellvorschriften herbeizuführen, nunmehr abermals Gegenstand von interministeriellen Erörterungen beim Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst sind.

Darüber hinaus ist zu bemerken, daß ein Übergang auf den RSa-Brief auch schwerwiegende personelle (Mehrarbeit durch Anzeige des 2. Zustellversuches, 2. Zustellversuch, Anzeige der Hinterlegung; größere Gefahr einer nicht ordnungsgemäßen Zu-

stellung) sowie betriebliche Probleme (Abholung der hinterlegten Sendungen vorwiegend an Samstagen bei stark eingeschränkten Amtsstunden) zur Folge hätte.

Schließlich wird noch bemerkt, daß das Bundesministerium für soziale Verwaltung sowie das Bundesministerium für Landesverteidigung mitteilten, daß sie die Behörden ihres Ressortbereiches nochmals ausdrücklich auf diese Problematik hingewiesen haben.

4. Gemeindeautonomie (vgl. Abschnitt II des Berichtes für 1969):

Zu den vom Verwaltungsgerichtshof aufgeworfenen Fragen der Bundes-Gemeindeaufsicht ist folgendes zu bemerken:

Es ist richtig, daß der Wortlaut des Art. 119 a Abs. 5 erster Satz B-VG nicht wörtlich in das Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetz übernommen, sondern in § 7 Abs. 1 und 2 dieses Gesetzes durch den einfachen Gesetzgeber eine nähere Ausführung hiezu getroffen wurde, die allerdings nicht verfassungswidrig ist. Dies ergibt sich vor allem aus folgendem:

1) Die Behauptung des Verwaltungsgerichtshofes, die Präposition "bei" werde in der Form "bei der" oder "beim" ausschließlich als Ortsbezeichnung, also wo etwas zu geschehen hat, verwendet, wird nicht vertreten, wofür die nachfolgenden Redewendungen, in denen die Präposition "bei der" oder "beim" keinesfalls in örtlicher Bedeutung Verwendung finden, Zeugnis ablegen sollen: "beim gegebenen Sachverhalt"; "beim zeitlichen Zusammentreffen"; "bei der gegebenen Rechtslage"; "bei der Leichtgläubigkeit des Publikums" und anderes mehr.

2) Auch die Berufung des Verwaltungsgerichtshofes auf verschiedene Bestimmungen des AVG 1950, aus denen er folgert, es stehe eindeutig fest, daß mit den Worten "bei der" immer der Ort oder die Behörde bezeichnet wird, wo eine Handlung vorzunehmen ist, erscheint nicht zutreffend. Beispielsweise ist aus den Bestimmungen des § 49 Abs. 1 und 2 VStG. 1950 abzuleiten, daß nicht die Präposition "bei" oder "bei der" maßgebliches Kriterium für die gegenständliche Interpretation sein kann, sondern das Verbun entscheidend ist. In concreto: es ist ein Unterschied, ob der Gesetzgeber das Verbun "erheben" gebraucht oder das Verbun "einbringen".

- 6 -

Ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung erheben heißt doch wohl, eine bestimmte übergeordnete Behörde im Instanzenweg zur Entscheidung über die gegen die Entscheidung der nachgeordneten Behörde vorgebrachten Einwendungen anzurufen. Aus einer gesetzlichen Bestimmung, daß etwa die Berufung bei einer bestimmten Behörde erhoben werden kann, ist keinesfalls schon abzuleiten, daß der Berufungsantrag ebenfalls bei dieser Behörde einzubringen sei. Es steht dem Gesetzgeber offen, diesbezüglich näher zu spezifizieren. Deshalb sehen auch verschiedene Verwaltungsvorschriften aus verwaltungsökonomischen Gründen die Einbringung des Rechtsmittels, das an die übergeordnete Behörde erhoben wird, bei jener Behörde vor, die in erster Instanz entschieden hat, damit deren Verwaltungsakten gleichzeitig mit dem Rechtsmittelschriftsatz der zur Entscheidung im Instanzenweg zuständigen Behörde vorgelegt werden können (siehe z.B. §§ 132 bis 134 Dienstpragmatik; § 249 Abs. 1 BAO).

Ebenfalls von Erwägungen der Verwaltungsökonomie ist der vom Nationalrat zum Beschluß erhobene Entwurf des Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetzes ausgegangen, wenn er im § 7 Abs. 1 und 2 bestimmt, daß gegen einen im eigenen Wirkungsbereich ergangenen letztinstanzlichen Bescheid der Gemeinde die Vorstellung erhoben werden kann, worüber die Aufsichtsbehörde entscheidet, daß die Vorstellung auch bei der Gemeinde einzubringen ist, die sie unter Anschluß der Verwaltungsakten der Aufsichtsbehörde vorzulegen hat. Ein Widerspruch zur Anordnung des Art. 119 a Abs. 5 erster Satz B-VG wird darin nicht erblickt.

Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes von der bindenden Wirkung des Art. 119 a Abs. 5 B-VG in bezug auf die Einbringungsstelle für die Vorstellung geht von der nicht zutreffenden Annahme aus, diese Verfassungsnorm bestimmt, die Vorstellung sei bei der Aufsichtsbehörde "einzubringen". Dies aber ist keineswegs der Fall; sie ordnet lediglich an, daß die Vorstellung bei der Aufsichtsbehörde zu "erheben" ist. Es bleibt daher dem Ausführungsgesetzgeber ebenso unbenommen, die Einbringungsstelle zu präzisieren, wie es ihm unbenommen bleibt - was der Verwaltungsgerichtshof im übrigen positiv rühmt -, die im § 12 Abs. 1 Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetz verwirklichte Regelung über die Vorstellungsbelehrung zu treffen.

Dennoch läßt sich rechtspolitisch das Bemühen rechtfertigen, die Einbringungsstelle für die Vorstellung im Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetz und in den Gemeindeordnungen übereinstimmend zu regeln. Da es sich jedoch hierbei um verfahrensrechtliche Regelungen handelt, könnte dies durch den Bund nur unter Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz des Art. 11 Abs. 2 B-VG geschehen. Derartigen Erwägungen standen aber die Länder bis jetzt negativ gegenüber.

5. Stempelgebühren (vgl. Abschnitt IV des Berichtes für 1969):

Das Bundesministerium für Finanzen teilte seine Absicht mit, den vom Verwaltungsgerichtshof aufgezeigten Mangel durch Ausarbeitung eines Entwurfes einer Novelle des Gebührengesetzes zu beseitigen. Es ist beabsichtigt, für alle im § 14 des Gebührengesetzes 1957 angeführten Tatbestände den Zeitpunkt des Entstehens der Gebührenschuld ausdrücklich zu regeln.

6. Straßenverkehrsordnung (vgl. Abschnitt III des Berichtes für 1970):

Der Verwaltungsgerichtshof hat im Tätigkeitsbericht für das Jahr 1970 eine Novellierung des § 5 Abs. 1 Straßenverkehrsordnung angeregt. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat in diesem Zusammenhang zunächst das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie ersucht, die Möglichkeiten einer Novellierung dieser Gesetzesbestimmung zu überprüfen. Sollte das genannte Bundesministerium eine Änderung des Gesetzes für erforderlich erachten, wird unter Berücksichtigung der vom Verwaltungsgerichtshof geäußerten Vorschläge eine Novelle zur Straßenverkehrsordnung ausgearbeitet werden.

7. Verantwortlichkeit im Verwaltungsstrafrecht (vgl. Abschnitt IV des Berichtes für 1970):

Soweit der Verwaltungsgerichtshof in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1970 in diesem Zusammenhang eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen der Gewerbeordnung angeregt hat, wurde das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie mit dem Ersuchen um nähere Prüfung in Kenntnis gesetzt. Da diese

- 3 -

Problematik jedoch auch die allgemeine Regelung über die Verantwortlichkeit im Verwaltungsstrafverfahren des § 9 Verwaltungsstrafgesetz berührt, sollen die bereits seit einiger Zeit unter der Führung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst in Gang befindlichen Bemühungen um eine Reform des Verwaltungsstrafrechtes auch eine Änderung des § 9 Verwaltungsstrafgesetz mitumfassen. Bei den auch im Jahr 1972 fortzusetzenden Gesprächen über eine Verwaltungsstrafrechtsreform wird daher Gelegenheit sein, die in dem Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofes für das Jahr 1970 enthaltenen Anregungen einer ausführlichen Erörterung zu unterziehen.