

II-2827 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XVIII. Gesetzgebungsperiode

Nr. 1505 13

1991 -07- 1 1

A n f r a g e

der Abgeordneten Dr. Graff, Dr. Khol
und Kollegen
an den Herrn Bundeskanzler
betreffend Unabhängigkeit der Verwaltungssenate

Der Herr Bundesminister für Inneres hat in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage (1.053/AB) mitgeteilt:

"Aus Anlaß einer Entscheidung des unabhängigen Verwaltungssenates Wien wurde im Einvernehmen zwischen dem Präsidenten des unabhängigen Verwaltungssenates Wien und dem Leiter der zuständigen Sektion des Innenministeriums ein Beamtengespräch anberaumt, um die Frage zu klären, welche Konsequenzen sich aus der nicht in allen Details klaren Entscheidung des unabhängigen Verwaltungssenates für die Vollzugspraxis ergeben. Dieses Gespräch wurde von den Beteiligten sehr positiv beurteilt. Es fand in einem äußerst konstruktiven Klima statt und sein Ergebnis diente der Vorbereitung der mittlerweile im Innenausschuß des Nationalrates einstimmig beschlossenen Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes. Ich halte es für eine korrekte und richtige Vorgangsweise, wenn die zuständigen Verwaltungsbehörden Entscheidungen von Kontrollinstitutionen zum Anlaß nehmen, darauf in positiver Weise so zu reagieren, daß nach Möglichkeit weitere Verwaltungsentscheidungen, die in Verfolgung einer begonnenen Judikatur wiederum vom unabhängigen Verwaltungssenat behoben werden müßten, von vorneherein gar nicht zustande kommen. Dieses Ziel wurde mit dem Gespräch der zuständigen Sektion mit dem UVS erreicht."

Dieser Vorgangsweise liegen wahrscheinlich gute Absichten, jedenfalls aber eine tiefgreifende und ernste Verkennung der verfassungsrechtlichen und verfassungsrechtspolitischen Situation zugrunde.

Die unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) wurden eingeführt, um das österreichische Verwaltungsverfahren, besonders das Verwaltungsstrafverfahren, in Einklang mit den Erfordernissen der Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK) zu bringen, wonach

über "civil rights" und strafrechtliche Anschuldigungen ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Tribunal in einem fairen Verfahren zu entscheiden hat (Art 6 Abs 1 MRK), dies nicht zuletzt, um es der Republik Österreich zu ermöglichen, die zu Art 5 und 6 MRK erklärten Vorbehalte zurückzuziehen.

Solche Tribunale im Sinne der MRK sind die unabhängigen Verwaltungssenate. Sie müssen nach der Rechtsprechung der Straßburger Instanzen "von der Exekutive unabhängig" sein.

Wenn nun Dr. M. als Sektionsleiter eines Bundesministeriums, der im Sinn der Straßburger Entscheidungen der "Exekutive" zuzurechnen ist, mit Mitgliedern eines UVS die Entscheidungen dieses UVS erörtert, um zu klären, welche Konsequenzen sich aus einer angeblich "nicht in allen Details klaren" Entscheidung eines UVS für die Vollzugspraxis ergeben, so erweckt das ernste Bedenken unter dem Blickwinkel des verfassungsrechtlichen Unabhängigkeitsgebotes.

Die Unabhängigkeit der UVS von der "Exekutive" ist verfassungsrechtlich normiert. Der Verfassungsgrundsatz der Trennung von Gerichtsbarkeit und Verwaltung ist zwar dem Wortsinn nach (noch) nicht anwendbar, weil die UVS derzeit zwar Tribunale im Sinne der MRK, nicht aber Gerichte im Sinne des B-VG sind, wobei allerdings nach der manifestierten Absicht des Verfassungsgesetzgebers ein Ausbau der UVS zu Verwaltungsgerichten in den Ländern geplant ist. Die für den Trennungsgrundsatz maßgeblichen Wertungen treffen aber auf die UVS voll zu, was auch dadurch zum Ausdruck gekommen ist, daß der Verfassungsgesetzgeber die zeitweilig erwogene "Mischverwendung" von Organwaltern als Beamte im Bereich der "Exekutive" und als Mitglieder der UVS ausdrücklich abgelehnt hat.

Unter diesen Umständen kann die von dem Sektionsleiter des Bundesministeriums für Inneres Dr. M. eingeschlagene Vorgangsweise nicht gebilligt werden.

Es wäre völlig undenkbar, wenn sich etwa die mit der Vollziehung einer Verwaltungsmaterie betrauten Beamten aus Anlaß einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes mit den Senatsmitgliedern

- 3 -

des VwGH, die diese Entscheidung getroffen haben, zusammensetzen wollten, um den mit der Kontrolle der Verwaltung betrauten Richtern vor Augen zu führen, daß ihre Entscheidung "nicht in allen Details klar" gewesen sei und wie die künftige Vollzugspraxis beschaffen sein solle.

Der aus der MRK abzuleitende Grundsatz der Trennung der Mitglieder eines Tribunals von der "Exekutive" macht eine solche Vorgangsweise äußerst problematisch, weil damit die Unabhängigkeit des Tribunals berührt wird.

Gerichte - und Tribunale - sind dazu da, im Einzelfall Recht zu sprechen, wobei ihre Entscheidungen - aber nur diese, und nicht die Meinungen der Senatsmitglieder - einer künftigen Verwaltungspraxis zur Richtschnur dienen können; sie sind aber nicht dazu da, eine solche Verwaltungspraxis gemeinsam mit den Organwaltern der "Exekutive" zu entwickeln.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei angefügt, daß überhaupt nichts dagegen einzuwenden wäre, wenn

- entweder die mit der Vollziehung betrauten Organe der "Exekutive" (von der Ministerialebene bis zu den Unterinstanzen) aus Anlaß von Entscheidungen der UVS die künftig einzuhaltende Verwaltungspraxis besprechen, wobei erforderlichenfalls zur Erzielung einer einheitlichen Vorgangsweise sogar vom Weisungsrecht Gebrauch gemacht werden kann, oder
- wenn andererseits der Vorsitzende eines UVS - analog den "Richterbesprechungen", die Gerichtshofpräsidenten abhalten - mit den Mitgliedern des UVS Besprechungen abhält, um etwa eine einheitliche Entscheidungspraxis des UVS zu erzielen und divergierende Entscheidungen zu vermeiden.

Die gemeinsame Erörterung der künftigen Verwaltungspraxis zwischen den Organwaltern der "Exekutive" und den mit ihrer Kontrolle beauftragten Mitgliedern der UVS ist jedoch aus der Sicht der MRK - um der Unabhängigkeit der UVS willen - nachdrücklich abzulehnen, weil es sich bei solchen Besprechungen gar nicht vermeiden läßt,

- 4 -

daß Mitglieder der UVS den Eindruck erhalten, sie würden von der "Exekutive" wegen unerwünschter oder vermeintlich "nicht in allen Details klarer" Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen, und andererseits dann, wenn Mitglieder der UVS an der Festlegung einer künftigen Verwaltungspraxis mitgewirkt haben, ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit beeinträchtigt erscheint, wenn sie künftig eben diese Verwaltungspraxis im Einzelfall überprüfen sollen.

Dabei kommt es übrigens, wie der Europäische Gerichtshof in Straßburg wiederholt zum Ausdruck gebracht hat, nicht nur darauf an, daß Gerechtigkeit geübt werde, sondern vor allem auch darauf, daß man sieht, daß Gerechtigkeit geübt wird. Dazu gehört, daß jeder Eindruck einer Einflußnahme der "Exekutive" auf unabhängig gestellte Tribunale vermieden wird.

Diese Überlegungen gelten für alle Ressorts, nicht nur für das Bundesministerium für Inneres.

Um zu vermeiden, daß sich solche Veranstaltungen wie die vom Herrn Bundesminister für Inneres dargestellte Aktion des Sektionsleiters Dr. M. wiederholen, richten die unterfertigten Abgeordneten an den Herrn Bundeskanzler als Vorsitzenden der Bundesregierung die

A n f r a g e

1. Teilen Sie die dargelegte Auffassung?
2. Ist die Bundesregierung bereit, den Bundesministerien und den nachgeordneten Dienststellen des Bundes die Beachtung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der unabhängigen Verwaltungssenate - auch was den äußeren Anschein anlangt - durch ein Rundschreiben nahezu legen?