6/SN-241/ME

O. UNIV.-PROF. DR. KARL WEBER

LEOPOLD-FRANZENS-UNIVERSITÄT
INNSBRUCK
INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND POLITIKWISSENSCHAFT
A-6020 INNSBRUCK, INNRAIN 82
TELEFON (05 12) 507 / 26 89, 26 87 (DURCHWAHL)
TELEFAX (05 12) 507 / 21 53

Entwurf GESETZENTWURF
148/ME -GE/19 92
Datum: 4. JAN. 1993
Verteilt 4.1.93 Kerschbaum

Dr Sommerhuber

Im Auftrag und im Namen der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck erlaube ich mir, dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft folgende

Stellungnahme

zu Entwürfen von Novellen zum

1) Flurverfassungsgrundsatzgesetz

2) Agrarbehördengesetz 1950

zu übermitteln.

Zum Inhalt des Entwurfes der Erweiterung des Instanzenzuges an den Obersten Agrarsenat auch gegen gleichlautende Entscheidungen der Landesagrarsenate und den Ausschluß der Be schwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof:

Der Entwurf soll dem betroffenen Staatsbürger durch die Sachentscheidungskompetenz des Obersten Agrarsenats ein höheres Maß an Rechtssicherheit gewährleisten. Gleichzeitig soll das Verfahren durch Beseitigung der Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof abgekürzt werden.

In den Erl Bemerkungen heißt es dazu, daß die Erfüllung dieser Ziele seit längerem Anliegen der Volksanwaltschaft sei. Diese halte die nachprüfende Kontrolle seitens des VwGH für unzweckmäßig, weil Agrarverfahren wegen ihrer

sachlichen Kompliziertheit eine zu langwierige Bearbeitung vor dem VwGH erforderten, weil der VwGH insgesamt mit Beschwerden überlastet sei, und die Judikatur des EGMR dahinziele, ein Rechtsschutzorgan wie den VwGH mit ausschließlich kassatorischer Funktion, nicht als Tribunal im Sinne der MRK zu qualifizieren.

Es trifft zu, daß angesichts der jüngsten Rechtsprechung des EGMR, die den Obersten Agrarsenat als "tribunal" im Sinn der EKMR anerkennt (Fall "Ettl" 12/1985/98/146), jene Voraussetzungen fortfielen, die den Gesetzgeber veranlaßten, mit BGBl 476/1974 im Agrarverfahren die Beschwerdemöglichkeit an den VwGH vorzusehen. Es ist daher grundsätzlich der Weg offen, den Obersten Agrarsenat in seiner Funktion als Höchstgericht gemäß Art 12 Abs 2 B-VG wiederherzustellen.

Positiv für den Rechtssuchenden wird sich der nunmehr unbeschränkt zulässige Zugang zum Obersten Agrarsenat auswirken, sowie die Sachkunde dieses Kollegialorgans.

Einige Bemerkungen sind aber angebracht:

1. Dem Obersten Agrarsenat mangelt als Tatsacheninstanz die räumliche Nähe zu sachverhaltsrelevanten Geschehen, die als Argument für die Überlegenheit der Art 133 Z 4 Kollegialbehörden hervorgehoben wird (Pernthaler, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977), 118).

2. In jüngster Zeit haben verschiedene praktische Probleme auch dazu geführt, daß den Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag von der Öffentlichkeit erhöhtes Mißtrauen entgegengebracht wird. In der Lehre wurden diese Probleme kritisch diskutiert und es wurde gefordert, deren Einrichtung nicht weiter zu forcieren (Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBl 1988, 354 (358). Die Überprüfbarkeit derartiger Kollegialorgane durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts könnte sich auf die Akzeptanz solcher Kollegialorgane positiv auswirken.

3. Schließlich ist zu erwähnen, daß im Zuge der Bestrebungen der Länder, Angelegenheiten der Bodenreform zur Gänze den Ländern zu übertragen, die Auflassung des Obersten Agrarsenates und die Streichung des Art 12 Abs 2 B-VG gefordert wurde (Vgl. 14. Föderalismusbericht 1990, 14, 16 f, 123 u.

126 f; 15. Föderalismusbericht 1991, 15 ff, sowie zur Kompetenzreform: Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, BKA-Verfassungsdienst (hrsg), 1992, 283).

4. Zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofs

Die von der Novelle beabsichtigte Entlastung des VwGH wird höchstwahrscheinlich mit einer Mehrbelastung des VfGH erkauft werden. Es ist nämlich zu erwarten, daß Eigentumseingriffe durch einfache Gesetze, bzw verfassungsrechtliche Eingriffe von minderer Gravität nunmehr vermehrt beim Verfassungsgerichtshof angebracht werden. Dies war bis 1992 beim Zivildienst und ist laufend bei grundverkehrsrechtlichen Verfahren zu beobachten. Auch die Möglichkeit der Ablehnung einer Beschwerde nach Art 144 Abs 2 B-VG wird keine spürbare Erleichterung bringen, da derartige Ablehnungen äußerst zeitintensiv vorbereitet und beraten werden (*Heller*, Rechtsschutz und Ablehnung von Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof, ÖJZ 1987, 582).

5. Zur überlangen Verfahrensdauer

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in zwei gegen Österreich angestrengten Fällen die überlange Verfahrensdauer als Eingriff in das Eigentumsrecht beurteilt. In beiden Fällen war jedoch nicht das Verfahren vor dem VwGH für die Verzögerung ausschlaggebend. Im Fall "Poiss" (17/1986/115/163) wird dies ausdrücklich ausgesprochen. Das Verfahren vor dem VWGH dauerte bei einer Gesamtverfahrensdauer von 19 Jahren nur 10 Monate.

Im Fall Erkner und Hofauer (16/1986/114/162) verursachte die Agrarbehörde eine Verzögerung, weil sie ein erstes Urteil des VwGHs bezüglich des Bestehens einer Rechtsmittelbefugnis ignorierte, was ein weiteres Verfahren vor dem VwGH nötig machte. Angesichts der Gesamtverfahrensdauer von 16 1/2 Jahren scheint die für das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichthof benötigte Zeitspanne nicht zu lange gewährt zu haben, und es wird die Dauer des Verfahrens vom GH auch nicht moniert.

Mit der, vom Rechtsschutzgedanken aus betrachtet, begrüßenswerten Eröffnung eines unbeschränkten Zugangs zum Obersten Agrarsenat, ist zwangsläufig eine Verlängerung der Verfahrensdauer verbunden, womit die Ver-

fahrensverkürzung durch Beseitigung der Verwaltungsgerichtshofsbeschwerde wohl kompensiert wird.

6. Zur Rechtsprechung des EUGH.

Die Rechtsprechung des EUGH zur Frage, ob die nachprüfende Kontrolle des VWGHs im Sinn von Art. 6 MRK ausreiche, ist derart undeutlich und unsicher (Irmgard Rath-Kathrein, "Neuere Entwicklungen zum civil-rights-Begriff", in Druck), daß entgegen den Erläuterungen zum Entwurf keine eindeutige Tendenz festzustellen ist, wonach der EUGH Tribunale wie den VWGH nicht als Art. 6 MRK entsprechend beurteilt. Bislang hat der GH einen Verstoß gegen Art 6 MRK im Fall Le Compte bejaht, weil der belgische Kassationshof ausschließlich Rechtsfragen prüfen könne. In den Fällen Sporrong und Lönnroth, Jacobbson und Boden habe das Verwaltungsgericht nur ausnahmsweise und mit nur einem, außer-ordentlichen Rechtsmittel, einem Wiederaufnahmeantrag, angerufen werden können, was der GH als Art 6 MRK-widrig erachtete. Im Fall Ettl beurteilte die Kommission die nachprüfende Kontrolle des VWGHs als nicht ausreichend, da dieser in der Regel nur kassatorisch entscheide, und seine Sachverhaltsprüfungskompetenz nur in außergewöhnlichen Fällen ausübe. Der GH sah Art 6 MRK bereits auf der Ebene der Agrarsenate verwirklicht, weshalb er auf die Frage der Verwaltungsgerichtshofkontrolle nicht mehr einging. Im Fall Obermeier erachtete der GH die bloße Kompetenz zur Ermessensausübung als nicht ausreichend im Sinne von Art 6 MRK, lehnte es aber ab, die Zuständigkeit des VwGH allgemein zu untersuchen.

Aus jüngster Zeit datieren zwei Entscheidungen der EKMR, in denen die nachprüfende Kontrolle des VwGHs als ausreichend erachtet wird.In der E vom 15. 10. 1991 zum Tir. Baurecht B 15 267/89 wurde die Befugnis des VwGHs, die Frage der Rechtsanwendung zu überprüfen, als ausreichend im Sinne von Art. 6 MRK angesehen.

Im Fall Zumtobel bejahte die Kommission die Kompetenz des VwGHs zur selbständigen Sachverhaltsermittlung und zur meritorischen Entscheidung, weil der VwGH wegen Verfahrensmängeln aufheben und bei Wahrnehmung dieser Kompetenz eine unbeschränkte Sachverhaltsermittlung durchführen könne, und die Behörde im Fall der Aufhebung eines Bescheides an die Rechtsansicht des VwGHs gebunden sei. Da der Fall Zumtobel zur Zeit beim

EGMR anhängig ist, kann in nächster Zeit eine Entscheidung des GH zur Qualität der nach-prüfenden Kontrolle des VWGHs erwartet werden.

Der Verfassungsgerichtshof hat es bereits abgelehnt, dem weitausufernden Verständnis des GH von den "civil rights"-Materien zu folgen. Er tendiert vielmehr dazu, nur einen Kernbereich der "civil rights" dem Art. 6 MRK zu unterstellen, für die Mehrheit der Fälle, in denen durch Verwaltungshandeln "civil rights" nur berührt werden, läßt er die nachprüfende Kontrolle durch den VWGH ausreichen (VfSlg 11.500/1987).

Angesichts dieser Rechtsprechung scheint es nicht ausgeschlossen, daß künftig ein differenzierter Rechtszug im Verwaltungsrecht und eine Neuregelung der Verwaltungsorganisation erforderlich sein wird(Rath-Kathrein, aaO).

Deswegen, und weil gegen die Effizienz des Gesetzesentwurfs aus den angeführten Gründen Bedenken bestehen, wird angeregt, den vorgelegten Entwurf bis auf Weiteres, zumindest bis zur Entscheidung des EUGH im Fall Zumtobel, zurückzustellen.