



UNABHÄNGIGER
FINANZSENAT

Präsidentin Dr. Daniela MOSER
GZ. UFS 210/5-PR/07

An das Bundeskanzleramt
Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1014 Wien

via e-Mail:

v@bka.gv.at und
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 12. September 2007

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform
im Bundeskanzleramt vom 23. Juli 2007

Zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt vom 23. Juli 2007 betreffend Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen werden sollte, wird wie folgt Stellung genommen.

Einleitende Bemerkungen zur Stellungnahme

Mit dem Entwurf ist eine grundsätzliche Neugestaltung des verwaltungsbehördlichen Rechtsmittelwesens verbunden. Einerseits werden im Verfassungsentwurf teilweise sehr detaillierte Vorgaben an den einfachen Gesetzgeber getätigt, die in der Praxis unter Umständen schwer umsetzbar sein könnten. Andererseits verschweigt sich der Entwurf etwa zum Fortbestand der weisungsfreien Spruchsenate im verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahren.

Grundsätzlich wäre die gleichzeitige Ausformulierung der einfachgesetzlichen Regelungen mit den verfassungsgesetzlichen Regelungen zweckmäßig. Eine Begutachtung der vorgeschlagenen verfassungsgesetzlichen Regelungen ist daher nur erschwert möglich.

Die vorliegende Stellungnahme basiert einerseits auf Ausführungen der Behördenleitung und andererseits auf den Ergebnissen einer Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses des UFS auf Grundlage der von den Außenstellen vorgetragenen Überlegungen. Die Frage der Abgabe

einer Äußerung zur Einrichtung eines einheitlichen Verwaltungsgerichtes des Bundes wurde im UFS differenziert diskutiert. Eine durch eine Abstimmung in der Vollversammlung getragene Stellungnahme liegt auf Grund der knappen zur Verfügung stehenden Zeit nicht vor.

Allgemeine Anmerkungen zu Artikel 1 Z 36 (Art. 129 ff B-VG, Verwaltungsgerichtsbarkeit)

Grundsätzlich ist die geplante Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz als Stärkung des Rechtsschutzgedankens zu betrachten.

Die seit der Gründung des unabhängigen Finanzsenates (UFS) zum 1.1.2003 erreichte erfolgreiche Entwicklung auf dem Gebiet des abgabenrechtlichen Rechtsmittelwesens sollte allerdings durch eine Eingliederung des UFS in ein einheitliches Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz nicht gefährdet werden, wie auch der mit der Konstituierung der Behörde in finanzieller, zeitlicher sowie Arbeitskraft bindender Hinsicht verbundene Aufwand nicht verloren gehen sollte.

• Reform des Rechtsmittelverfahrens und Errichtung des UFS mit 1.1.2003

Der UFS ist das Ergebnis eines mehr als zehnjährigen Reformprozesses.

Ausgehend von der Weisungsfreistellung der Mitglieder der damaligen Berufungssenate in Abgabensachen durch die Änderung der Verfassungsbestimmung in § 271 Abs. 1 BAO mit 13. Jänner 1993 – die Errichtung solcher Berufungssenate im Zollbereich erfolgte im Jahr 1998 - wurde unter Einbeziehung von Verwaltung, Rechtsprechung, Lehre und Interessensvertretungen in den folgenden Jahren die grundlegende Neugestaltung des Rechtsmittelverfahrens in Abgabensachen diskutiert, die im April 2001 zu dem groß angelegten Projekt „Reform des Rechtsmittelwesens“ führte.

Ziele der Reform des Rechtsmittelverfahrens waren:

- eine Erhöhung des Rechtsschutzes für den Bürger im Sinne des Art. 6 MRK und des Art. 47 Abs. 2 Charta der Grundrechte der EU (schnelle und faire Entscheidungen durch unabhängige Richter);
- die Schaffung einer effizienten und schlanken Rechtsmittelbehörde unter Beachtung der Grundsätze des New Public Managements;
- eine Verkürzung der Verfahrensdauer;
- eine Entlastung des VwGH.

Im Rahmen dieses Projektes wurde das abgabenrechtliche Rechtsmittelwesen nicht nur in legislativer Hinsicht, sondern auch organisatorisch in den Bereichen Personal, Bürgerservice, Infrastruktur sowie die Arbeitsabläufe betreffend einer umfassenden, zeit- und arbeitsaufwändigen Neugestaltung unterzogen.

Der gegen Jahresende 2002 erfolgten Ernennung der hauptberuflichen Mitglieder des UFS ging, da von einer unmittelbaren Übernahme des Personals aus den bisherigen Rechtsmittelabteilungen der Finanzlandesdirektionen Abstand genommen wurde, ein mehrstufiges - dem heutigen Stand der Wissenschaft entsprechendes - Auswahlverfahren voraus, das von der Finanzverwaltung gemeinsam mit Personalberatern durchgeführt wurde. Hierbei wurde bereits auf die schon heute bestehende richterliche Stellung der Mitglieder Bedacht genommen und ein entsprechend strenger Auswahlmaßstab – auch vor dem Hintergrund der unbefristeten Ernennung der hauptberuflichen Mitglieder und deren Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit – angelegt (anders als etwa bei Gründung der meisten UVS vor rund 15 Jahren, wo zumeist eine befristete Bestellung vorgesehen war).

Mit Jahresbeginn 2003 konnte der UFS seine Arbeit aufnehmen, wobei in den ersten Monaten zunächst mit großem arbeitsmäßigen Aufwand die im UFSG vorgesehenen organisatorischen Maßnahmen sowohl im Bereich der Selbstverwaltung (Abhaltung der 1. Vollversammlung mit Verabschiedung einer Geschäftsordnung und einer Geschäftsverteilung) als auch im Bereich der Justizverwaltung, insb. durch Einrichtung eines Controllings zur Sicherstellung der Einhaltung der Grundsätze der Einfachheit, Raschheit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit und organisatorischen Maßnahmen für die zeitnahe Evidenzierung der Entscheidungen in der elektronischen Rechtsdokumentation ESED bzw. Findok sowie die im Reformprozess entwickelten Konzepte im Bereich Personal, Service, Infrastruktur umgesetzt werden mussten.

Im mittlerweile 5. Jahr seines Bestehens hat sich gezeigt, dass der UFS die hohen, in ihn gesteckten Erwartungen deutlich erfüllt hat und sehr schnell der Wechsel zu einer allgemein anerkannten unabhängigen Entscheidungsinstanz in Abgabensachen stattgefunden hat.

So hat der UFS die mit seiner Gründung verbundenen Reformziele - die sich weitgehend mit denjenigen des Regierungsprogrammes und des vorliegenden Expertenentwurfes im Zusammenhang mit der geplanten Einrichtung von Verwaltungsgerichtshöfen 1. Instanz decken - umgesetzt:

- der UFS hat in seinen Entscheidungen überzeugend seine Unabhängigkeit bewiesen und sich als unabhängiger Spruchkörper etabliert;

- der UFS ist ein vorlageberechtigtes Gericht i.S. des Art. 234 EG-Vertrag (EUGH Rs C278/02 "Handlbauer") - die Verfahren laufen gerichtsförmig ab;
- die Effizienzsteigerung in der Rechtsprechung ist u.a. dadurch verwirklicht, als der durch die Reform geplante Übergang zu monokratischen Entscheidungen eingetreten ist;
- die Effizienzsteigerung ist auch dadurch gewährleistet, dass bei unterschiedlicher Auslastung der Außenstellen regelmäßig Belastungsausgleiche zwischen den Standorten im Wege der Geschäftsverteilung durchgeführt und ein Leistungscontrolling mit einheitlichen Standards an allen Standorten ein Benchmarking (und Benchlearning) der einzelnen Außenstellen gewährleistet;
- die stetige Verkürzung der Verfahrensdauer konnte bisher trotz des arbeitsaufwändigen Konstituierungsprozesses im Jahre 2003 und trotz der Konzentration auf die Bearbeitung der von den ehemaligen Finanzlandesdirektionen übernommenen Altakten (ca. 11.000 zum Teil sehr komplexe Berufungsfälle, die mittlerweile nahezu zur Gänze abgebaut wurden) verwirklicht werden;
- die Entlastung der Höchstgerichte ist eingetreten (im Durchschnitt wurden lediglich 6% der UFS-Entscheidungen bei den Höchstgerichten angefochten);
- der geringe Prozentsatz der Beschwerden zeigt die Akzeptanz der Entscheidungen;
- das Erfordernis der Bürgernähe wird verwirklicht durch:
 - das Bestehen von Außenstellen in Feldkirch, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg, Wien;
 - die unentgeltliche Veröffentlichung der Rechtsmittelentscheidungen unmittelbar nach deren Wirksamwerden im Internet (Findok);
 - die Herausgabe der Fachzeitschrift "UFS-aktuell" in der u.a. wichtige Entscheidungen zum Teil in kommentierter Form veröffentlicht werden.

Im Rahmen des 16. Österreichischen Juristentages 2006 in Graz wurde von der steuerrechtlichen Abteilung, die sich intensiv einer Analyse der Regelungen über den UFS und seiner bisherigen Tätigkeit widmete, übereinstimmend festgestellt, dass der UFS in der Praxis die ihm gesetzlich eingeräumte Unabhängigkeit lebt und die Entscheidungen des UFS hohe Akzeptanz genießen.

Die positiven Erfahrungen mit der bisherigen Entscheidungspraxis des UFS haben eine Reihe von Diskussionsteilnehmern veranlasst, sich schon derzeit für die Einführung eines

Ablehnungsrechtes des VwGH bei Beschwerden gegen UFS-Bescheide auszusprechen (so u.a. Univ.-Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe).

- **Erfolgreiche Entwicklung des UFS seit 1.1.2003 - Beibehaltung der Möglichkeit der Einrichtung eines Spezialgerichtes**

Im Hinblick auf diese erfolgreiche Entwicklung sowie unter Bedachtnahme auf die Größe bzw. die Organisationsstruktur des UFS und die im Zusammenhang mit der Konstituierung der Behörde gewonnenen Erfahrungen stellt sich die Frage, ob eine Eingliederung des UFS in ein einheitliches Bundesverwaltungsgericht die im Regierungsprogramm beabsichtigte Verbesserung des Rechtsschutzes - zumindest das abgabenrechtliche Rechtsmittelwesen betreffend - tatsächlich nach sich zieht.

Gegen eine Eingliederung des Tätigkeitsbereiches des UFS in ein allgemeines Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz spricht vor allem die enorme Größe und demnach schwierige Administrierbarkeit eines derartigen Gerichtes sowie die Fülle der von dieser neu zu schaffenden Behörde wahrzunehmenden Materien.

Da sich das abgabenrechtliche und finanzstrafrechtliche Rechtsmittelwesen inhaltlich deutlich von den anderen in die Verwaltungsgerichtsbarkeit einzubeziehenden Bereichen des Verwaltungsrechtes unterscheidet, sind kaum Synergien aus dem Zusammenschluss zu einem einheitlichen Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz zu erwarten. Bei den vom unabhängigen Finanzsenat zu behandelnden Geschäftsbereichen handelt es sich um komplexe in sich geschlossene Rechtsmaterien, die entsprechendes Expertenwissen und ein eigenständiges Verfahrensrecht erfordern.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das **Regierungsprogramm** für die XXIII. Gesetzgebungsperiode im Zuge der geplanten Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Möglichkeit der Schaffung von Spezialgerichten vorsieht.

Weiters wurde auch im **Bericht des Ausschusses 9 des Österreich-Konvents** zwar die Einführung des Modells „9 +1“ (9 Landesverwaltungsgerichte und 1 Verwaltungsgericht des Bundes 1. Instanz) vorgesehen, jedoch mit Ausnahmen, wobei ausdrücklich die Ausgestaltung des UFS zu einem Spezialgericht angeführt wird (siehe Bericht des Ausschusses 9, Seite 23).

An anderer Stelle des Berichtes des Ausschusses 9 (Seite 63) wird angeführt, dass der UFS nicht in die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingegliedert werden muss, sondern durch ein besonderes Verwaltungsgericht (mit Außenstellen, entsprechend der bestehenden Organisation des UFS) organisiert werden kann.

Im **Präsidium des Konvents** wurde in der 27. Sitzung am 14. Juli 2004 darüber Konsens erzielt, dass der UFS im Verfassungsrang bestehen bleiben soll (Protokoll der 27. Präsidiumssitzung vom 14. Juli 2004, Seite 11).

Nach den Erläuterungen des Expertenentwurfes wird das geplante Bundesverwaltungsgericht jedenfalls die Aufgaben des UFS, des unabhängigen Bundesasylsenates (UBAS) sowie des Bundesvergabebeamten (BvergA) wahrnehmen. Bisher bestehende Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag sowie durch fugitive Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellte Organe sollen, soweit (bzw. in dem Ausmaß, in dem) sie rechtsprechende Tätigkeit ausüben, in die Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz eingegliedert werden. Im Hinblick darauf ist davon auszugehen, dass das Bundesverwaltungsgericht einen Personalstand von mehr als 600 Vollbeschäftigungsäquivalente (UFS dzt. 292 VBÄ, UBAS 180 VBÄ, BvergA 26 VBÄ sowie Personal von ca. 30 weiteren Rechtsmittelbehörden unterschiedlichster Größe) aufweisen wird, wobei sich allein durch die Zusammenführung von UFS, UBAS und BvergA im richterlichen Bereich ein Personalstand von mehr als 300 Mitgliedern ergäbe.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die Vollversammlung des Bundesverwaltungsgerichtes – die sich somit aus mehreren hundert Mitgliedern zusammensetzen würde – zumindest eine Geschäftsverteilung (Artikel 135 Abs. 2 und 3 und Artikel 136 Abs. 3 des Entwurfes), eine Geschäftsordnung, die Abnahme eines Falles von einem Mitglied im Falle seiner Verhinderung zu beschließen sowie Dreivorschläge für die Ernennung von Mitgliedern zu erstellen hätte (Artikel 134 Abs. 3 des Entwurfes). Nicht auszuschließen ist, dass der einfache Gesetzgeber der Vollversammlung noch weitere Aufgabenbereiche, beispielsweise analog zu § 7 Abs. 2 UFSG, übertragen würde. Speziell in der Anfangsphase des UFS hat sich gezeigt, dass eine Vollversammlung mit einer großen Anzahl von Mitgliedern einerseits einen erheblichen zeitlichen Aufwand in der inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung der Vollversammlung erfordert und andererseits effizientes Verwaltungshandeln erschwert.

Umso aufwändiger werden sich die Abläufe bei einem Gremium gestalten, das weit mehr als 300 noch dazu aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen bzw. gerichtsähnlichen Einrichtungen stammende Mitglieder umfasst, zumal die jeweiligen Erfordernisse unterschiedlicher Spezialmaterien zu diskutieren und zu beschließen sein werden, wodurch speziell in der Konstituierungsphase erhebliche Einbrüche in der Rechtsmittelerledigung zu erwarten sind.

Weiters zeigten die Erfahrungen anlässlich der Gründung des UFS, dass die Neuorganisation der Bereiche Personal, Service, Infrastruktur, IT-Ausstattung bzw.

IT-Unterstützung der verschiedenen Aufgabenbereiche (Rechtsdokumentation, Aktenerstellung, Controlling etc.) - abgesehen von damit zusammenhängenden Kosten – sich äußerst arbeits- und zeitintensiv gestalten und ebenfalls mit Auswirkungen auf die Rechtsmittelerledigung verbunden waren.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass bei einer organisatorischen Zusammenführung der in den angeführten Bereichen unterschiedlich ausgestatteten und organisierten Spruchkörper in das Bundesverwaltungsgericht noch größerer organisatorischer Aufwand anfallen würde.

Auf Grund der dargestellten Gründe wäre daher eine eigene Finanzgerichtsbarkeit einer Eingliederung in ein Bundesverwaltungsgericht 1. Instanz vorzuziehen. Zum derzeit vorliegenden Entwurf der Expertengruppe wird daher vorgeschlagen, in Artikel 129 B-VG im Sinne des Österreich–Konvents und des Regierungsprogrammes weiterhin die Einrichtung von Spezialgerichten vorzusehen.

- **Nutzung der Investitionen und Erfahrungen während der Konstituierung des UFS im Falle einer Eingliederung des UFS in ein Bundesverwaltungsgericht**

Sollte der Bundesverfassungsgesetzgeber jedoch die im Expertenentwurf vorgesehene Organisationsstruktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschließen, so müsste die Eingliederung des UFS mit möglichst geringer Beeinträchtigung der Rechtsmittelerledigung und unter Ausnutzung der in die Konstituierung des UFS getätigten Investitionen und Erfahrungen erfolgen.

Es ist daher zu begrüßen, dass der im Expertenentwurf dem Art. 151 B-VG angefügte Abs. 37 einen Rechtsanspruch auf Ernennung zum Mitglied des Verwaltungsgerichtes für jene sich bewerbenden Personen vorsieht, die Mitglieder eines unabhängigen Verwaltungssenates oder einer in Anlage 2 lit. A des Entwurfes genannten weisungsfrei gestellten Behörden (zu denen der UFS zählt) sind. Damit muss einerseits der mit der Durchführung des komplexen und zeitintensiven Auswahlverfahrens der Mitglieder verbundene Aufwand des Jahres 2002 nicht wiederholt werden und andererseits können Einbrüche bei der Erledigung der Rechtsmittel, die mit der neuerlichen Durchführung eines derartigen Verfahrens erfahrungsgemäß verbunden sind, vermieden werden.

Weiters müssten, um eine Beeinträchtigung der Rechtsmittelerledigung möglichst gering zu halten, bereits vor Aufnahme der Tätigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes:

- die entsprechenden organisatorischen und informationstechnologischen Maßnahmen gesetzt werden, sodass eine nahtlose Weiterführung der zeitnahen Erfassung der Rechtsmittelentscheidungen sichergestellt ist, wie dies derzeit durch die Findok

(Rechtsdokumentation des BMF) verbunden mit dem, durch den UFS geschaffenen, Rechtsmittel-Aktenerstellungsprogramm möglich ist.

Da die in das Bundesverwaltungsgericht einzugliedernden Spruchkörper mit jeweils unterschiedlichen Systemen arbeiten und eine - aus Sicht der Unabhängigkeit schon gegenwärtig kritisierte - Evidenzierung und Veröffentlichung in der Rechtsdokumentation des Bundesministeriums für Finanzen nach Ausgliederung aus diesem Ressort unwahrscheinlich ist, kann mit erheblichem Aufwand bei Umsetzung dieses Erfordernisses gerechnet werden. Zu bedenken ist, dass die zeitnahe Evidenzierung nicht nur ein Mittel zur Erzielung einer einheitlichen Entscheidungspraxis ist, sondern auch dem Anspruch der Bürger bzw. berufsmäßigen Parteienvertreter auf möglichst umfassende Information über die Spruchpraxis entspricht.

- sämtliche infrastrukturellen Maßnahmen betreffend IT-Ausstattung, Zusammenführung der IT- Systeme, Telefonie, etc. vorbereitet sein.
 - ein Raumkonzept für die Unterbringung (Übersiedlung), einschließlich der Büroausstattung, Telefonie vorliegen.
 - neben den bestehenden Zugriffen auf externe Informationssysteme der für die Rechtsmittelbearbeitung unerlässliche Zugriff auf die Datenbanken der Finanzverwaltung (insb. Daten des AIS-DB 2, AIS-DB7) nach Eingliederung in das Bundesverwaltungsgericht als eine notwendige Voraussetzung für eine effiziente Arbeit der Mitglieder sowie
 - die informationstechnologische Übernahme der Daten aus dem Kanzleiinformationssystem, die für die Aktenverwaltung und das Controlling essentiell sind, sichergestellt sein (eine - teilweise - Neuerfassung von Daten ist, wie die Erfahrungen bei Gründung des UFS gezeigt haben, nicht nur für das Verwaltungspersonal sondern auch für das richterliche Personal zeit- und arbeitsaufwändig sowie mit Auswirkungen auf die Rechtsmittelerledigung verbunden).
- **Finanzieller Aufwand zur Konstituierung eines Bundesverwaltungsgerichtes**
Berechnungen im Zusammenhang mit den durch die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichtes bewirkten finanziellen Auswirkungen liegen dem Entwurf nicht bei.
 - Zu den Personalausgaben für ein Bundesverwaltungsgericht liegt zum derzeitigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage vor. Weder ist die Anzahl der erforderlichen

Planstellen noch die besoldungsrechtliche Einstufung geklärt.

Einer möglicherweise beabsichtigten Kürzung der bisher bei UFS, UBAS, BvergA bestehenden Planstellen steht jedoch bereits der zu erwartende Zuwachs an Aufgaben durch ein Bundesverwaltungsgericht entgegen (z.B. durch die Übertragung von solchen Agenden in das Bundesverwaltungsgericht, die derzeit z.T. als Nebentätigkeit wahrgenommen werden).

- Erfahrungsgemäß ist die infrastrukturelle Zusammenführung von Organisationen stets mit finanziellem Mehraufwand verbunden. Dies liegt beispielsweise darin begründet, dass die unterschiedlich zum Einsatz gelangende Informationstechnologie organisatorisch zu vereinigen ist (z.B. einheitliches Corporate Design elektronischer Vorlagen für die Erstellung von Schriftgut oder einheitliches IT-unterstütztes Controlling-Berichtswesen der unterschiedlichen Sparten eines Bundesverwaltungsgerichtes), wobei – im Falle des Bundesverwaltungsgerichtes - auf die unterschiedlichen inhaltlichen Erfordernisse der zu vereinigenden unabhängigen Spruchkörper abgestellt werden müsste. Synergieeffekte können sich bei einer derart heterogenen Organisation, wie sie das Bundesverwaltungsgericht darstellen würde - wenn überhaupt - erst langfristig ergeben.
- Bei einer (zumindest teilweise) gemeinsamen räumlichen Unterbringung der verschiedenen unabhängigen Spruchkörper in ein Bundesverwaltungsgericht kann von einem finanziellen Mehraufwand ausgegangen werden, der sich derzeit noch nicht bemessen lässt, da kein Raumkonzept bekannt ist.

Einzelanmerkungen

- **zu Z 12 (Art. 20 Abs. 1 und 2):**

Eine stärkere Abgrenzung der Aufgaben der Organe nach Art. 20 Abs. 2 von jenen der Verwaltungsgerichte wäre erforderlich. Die Aufgaben, die den Verwaltungsgerichten nach Art. 129 ff zugewiesen sind, dürfen durch Organe nach Art. 20 Abs. 2 nicht beeinträchtigt werden.

- **zu Z 36 (Art. 129 Abs. 2):**

Derzeit sind die Außenstellen des UFS durch den Verweis des in Verfassungsrang stehenden § 6 Abs. 1 UFSG auf § 7 Abs. 8 UFSG verfassungsrechtlich gewährleistet. Eine verfassungsrechtliche Absicherung des föderalen Aspekts erscheint geboten und der bloße Hinweis in den Erläuterungen auf die Möglichkeit der Einrichtung von Außenstellen nicht genügend. Es wären daher verfassungsgesetzlich zumindest Außenstellen in Feldkirch, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg und Wien vorzusehen. Die

Einrichtung der Außenstellen trägt dem Gedanken einer bürgernahen Verwaltung Rechnung.

- **zu Z 36 (Art. 129 Abs. 3):**

Der UFS begrüßt, dass zukünftig im Falle der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit diesen Gerichten – anders als dem UFS nach der geltenden Rechtslage – die Möglichkeit der Einleitung eines Normenkontrollverfahrens beim VfGH eingeräumt werden soll.

- **zu Z 36 (Art. 130 Abs. 1):**

Der Begriff „Beschwerde“ wird sowohl in Art. 130 für Rechtsmittel an die Verwaltungsgerichte als etwa auch in Art. 133 und 144 für Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte an den Verwaltungsgerichtshof oder den Verfassungsgerichtshof verwendet. Bei Beibehaltung des Begriffs „Beschwerde“ für die erstmalige „Klage“ gegen Verwaltungshandeln oder wegen unterbliebenem Verwaltungshandeln wäre für den Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte ein anderer Begriff vorzuziehen.

Art. 130 Abs. 1 Z 1 des Entwurfs ist weitgehend dem bisherigen Wortlaut des Art. 130 Abs. 1 lit. a B-VG nachgebildet. Demzufolge wäre die Überprüfung der Rechtswidrigkeit eines Bescheides darauf beschränkt, ob der Bescheid zum Zeitpunkt seiner Erlassung unter Zugrundelegung des damaligen Sachverhalts- und Rechtsstandes der Rechtsordnung entsprochen hat. Eine solche Einschränkung ist mit einem System der grundsätzlich meritorischen Entscheidungen nicht vereinbar.

Aus dieser eingeschränkten Prüfungsbefugnis könnte ein Neuerungsverbot abgeleitet werden. Daraus folgt, dass Änderungen des Sachverhaltes nach der Erlassung des angefochtenen Rechtsaktes nicht mehr berücksichtigt werden dürfen. Im Ergebnis kann die geplante Regelung eine nur eingeschränkte Überprüfbarkeit administrativer Bescheide bedeuten. Dies würde einen Rückschritt gegenüber den Rechtsschutzstandards des bisherigen administrativen Rechtsmittelverfahrens mit sich bringen.

Aus der Formulierung des Art. 130 Abs. 3 des Entwurfes ließe sich aber auch ableiten, dass ein solches Neuerungsverbot nicht Platz greift, weil in Z 2 zur Verfahrensbeschleunigung bzw. Kostenreduzierung ausdrücklich dem Verwaltungsgericht die Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes selbst ermöglicht wird.

Daher ist jedenfalls eine Klarstellung durch den Verfassungsgesetzgeber erforderlich.

- **zu Z 36 (Art. 130 Abs. 2):**

Nach der derzeitigen Rechtslage können im Abgabenrecht (z.B. § 289 Abs. 2 BAO) Ermessensentscheidungen (Begünstigungsbescheide, Verfahrensverfügungen, Einsatz von Ordnungsinstrumenten, Abgabennachsichten, ...) der weisungsgebundenen Abgabenbehörde erster Instanz vom UFS (Gericht iSd Art. 234 EGV und Art. 6 MRK) in jede Richtung abgeändert werden. In Hinkunft soll den weisungsgebundenen Abgabenbehörden die Ermessensübung in vollem Umfang zustehen, während dem Verwaltungsgericht bloß die Missbrauchskontrolle zukommt.

Aus der Sicht des Art. 6 MRK besteht die völkerrechtliche Verpflichtung, eine Überprüfung der Sanktionen in einem Strafverfahren zuzulassen.

Im Finanzstrafbereich hätte Art. 130 Abs. 2 des Entwurfes die praktische Aussichtslosigkeit einer Bekämpfung der Strafbemessung, solange diese sich innerhalb der gesetzlichen Bemessungstoleranz bewegt, zur Folge, da eine eigenständige Ermessensübung der Verwaltungsgerichte damit ausgeschlossen ist. Die Einschränkung der Ermessensprüfung auf die Missbrauchskontrolle bedeutet auch für den Bereich des Finanzstrafrechtes einen Abbau des Rechtsschutzes und eine eklatante Verschlechterung der Rechtsposition der Beschuldigten.

- **zu Z 36 (Art. 130 Abs. 3):**

Art. 130 Abs. 3 letzter Satz stellt nur auf das allgemeine Verwaltungsstrafrecht ab, ohne die Besonderheiten des Finanzstrafrechtes zu berücksichtigen.

§ 161 Abs. 4 FinStrG räumt bisher den in Finanzstrafverfahren tätigen Mitgliedern des UFS das Recht ein, ein angefochtenes Erkenntnis (einen Bescheid) aufzuheben und die Rechtssache an die Finanzstrafbehörde erster Instanz (mit deren entsprechendem Behördenapparat und der Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen zu verhängen und vollziehen zu lassen) zurückzuverweisen, wenn sie eine umfangreiche Ergänzung des Untersuchungsverfahrens für erforderlich erachten.

Durch den geplanten Wegfall dieser Möglichkeit müssten umfangreiche Beweisaufnahmen und auch Zwangsmaßnahmen (für die eine gesetzliche Legitimation erst zu schaffen sein wird) durch das Verwaltungsgericht des Bundes selbst durchgeführt werden, wobei auch die entsprechenden Personalressourcen vorzusehen wären.

Bei Verringerung des Rechtsschutzes (der Partei wird ein Instanzenzug genommen) und Verlängerung der Verfahrensdauer erscheint die bisher verfassungsgesetzlich und völkerrechtlich garantierte Effizienz der Verteidigung und die Raschheit von

Finanzstrafverfahren gefährdet, sodass Finanzstrafsachen von der einschränkenden Bestimmung des Art 130 Abs. 3 B-VG neu, letzter Satz, auszunehmen sind.

- **zu Z 36 (Art. 131 Abs. 3):**

Die Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers in Art. 131 Abs. 3, ohne inhaltliche Begrenzung eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung vorzusehen, erscheint zu weitgehend. Der einfache Gesetzgeber könnte demzufolge etwa das gesamte Abgabewesen des Bundes an Landesverwaltungsgerichte zur Entscheidung übertragen. Die Bestimmung sollte entweder entfallen oder es sollten die Kernbereiche der unmittelbaren Bundesverwaltung von einer Übertragung ausgenommen werden.

- **zu Z 36 (Art. 133):**

Mehrheitlich wird seitens des UFS die vorgeschlagene Variante 1 befürwortet, da diese den Grundsätzen der Einfachheit, Raschheit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit mehr entspricht. In Variante 2 wäre in jedem Verfahren vom Verwaltungsgericht über die Zulässigkeit der Revision zu entscheiden und ein gesondertes Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren zu führen. Variante 1 vermeidet auch eine Differenzierung gegenüber Art. 144 Abs. 2 und sichert das Ziel der Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes besser als die Variante 2.

In beiden Varianten des Art. 133 Abs. 2 Z 2 spricht der Entwurf von der Abweichung einer Entscheidung von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes. Im Hinblick auf den letzten Satzteil dieser Ziffer sollte die Formulierung „ständiger Rechtsprechung“ gebraucht werden.

Auch der Begriff „geringe Geldstrafen“ wäre zu präzisieren auf: „geringe Vermögensstrafen“, da es im Finanzstrafverfahren neben Geldstrafen eine Reihe von anderen Vermögenssanktionen gibt, die durch den Begriff der „Geldstrafe“ nicht umfasst sind.

- **zu Z 36 (Art. 134 Abs. 2, 3 und 4):**

Die Formulierung in Abs. 2 und 3 weicht hinsichtlich der Erstattung von Dreivorschlägen von jener in Abs. 4 ab. Soll damit eine denkmögliche fehlende Bindung der Landes- bzw. Bundesregierung an die Dreivorschläge der Vollversammlung bei der Besetzung von Verwaltungsrichtern zum Ausdruck kommen, wäre dies klarzustellen, ansonsten wäre die Formulierung in Abs. 2 und 3 jener in Abs. 4 anzupassen.

Darüber hinaus wäre vorzusehen, dass anstelle der Vollversammlung auch ein anderes, von der Vollversammlung einzurichtendes Organ (siehe Stellungnahme zu Art. 135) diese

Dreiervorschläge erstatten können soll, da bei Vollversammlungen mit großer Mitgliederzahl eine sachgerechte Begutachtung aller Bewerber schwer möglich erscheint.

- **zu Z 36 (Art. 134 Abs. 3):**

Es ist zu beachten, dass dem Verwaltungsgericht als Tatsacheninstanz die Sachverhaltsermittlung obliegen soll und hier entsprechende Fachkenntnisse – ohne auf Gutachter zurückgreifen zu müssen – geboten sind.

Im Hinblick auf die von einem über Abgaben- und Abgabenstrafsachen entscheidenden Verwaltungsgericht zu beurteilenden Sachverhalte ist es erforderlich, auch über eine entsprechende Anzahl von Verwaltungsrichtern mit wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung zu verfügen. Die Erfahrung im Bereich der abgabenrechtlichen Rechtssachen zeigt, dass gerade im Bereich der Sachverhaltsermittlung – insbesondere bei Bewertungsfragen, Rechnungslegungsfragen, kalkulatorischen Schätzungen im Rahmen des § 184 BAO – wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung von Vorteil ist.

Hinzu kommt, dass es für die Beibehaltung einer Öffnung der Finanzgerichtsbarkeit für Wirtschaftstreuhandberufe erforderlich ist, auch ein absolviertes Studium der Wirtschaftswissenschaften als Qualifikation anzuerkennen, weil viele Wirtschaftstreuhandler ein solches absolviert haben.

Im verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahren obliegt die Verfahrenshilfe nicht Rechtsanwälten, sondern den von der Kammer der Wirtschaftstreuhandler bestellten Kammermitgliedern.

Abweichend vom sonstigen Beschwerdeverfahren besteht gemäß § 23 Abs. 1 VwGG idF BGBl. I Nr. 60/1999 in Abgaben- und Abgabenstrafsachen eine Vertretungsbefugnis vor dem VwGH auch durch Wirtschaftstreuhandler, wodurch das „Juristenmonopol“ in Abgaben- und Abgabenstrafsachen im höchstgerichtlichen Verfahren durchbrochen ist.

Die Praxis zeigt, dass alle Mitglieder des UFS ungeachtet ihrer formalen Qualifikation gleichermaßen in allen Rechtsgebieten eingesetzt und mit der Bearbeitung von Fällen aller Schwierigkeitsgrade betraut werden. Von den Verfahrensparteien werden alle Mitglieder akzeptiert; aus den in der Entscheidungsdokumentation des UFS (Findok) gespeicherten Erledigungen lassen sich gleich qualitätsvolle Entscheidungen ersehen.

Auch der bereits erwähnte Rückgang an Beschwerden gegen Entscheidungen der Abgabenbehörde zweiter Instanz an den VwGH im Vergleich zu den Finanzlandesdirektionen zeigt, dass sich die Erwartung einer Entlastung der Höchstgerichte, entsprechend der in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des

AbgRmRefG angeführten Zielsetzung, erfüllt hat. Dies spricht ebenfalls für die Akzeptanz der Entscheidungen aller hauptberuflichen Mitglieder des UFS.

Die Beibehaltung des Zuganges von Wirtschaftsakademikern zur Finanzgerichtsbarkeit – und die Überleitung aller Mitglieder nach Maßgabe des Art. 135 Abs. 37 Z 8 des Entwurfes – ist daher unabdingbare Voraussetzung für eine Eingliederung des UFS in eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, sei es als eigenes Finanzgericht, sei es als Teil eines einzigen Verwaltungsgerichts des Bundes.

- **zu Z 36 (Art. 134 Abs. 7):**

Die Regelung des Art. 87 Abs. 2 orientiert sich an der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Für den UFS sieht derzeit die Verfassungsbestimmung des § 6 Abs. 1 UFSG ausdrücklich die Weisungsfreiheit der Mitglieder bei Besorgung von der Vollversammlung, den Außenstellenversammlungen und Ausschüssen zukommenden Aufgaben vor. Es wird daher vorgeschlagen, Art. 134 Abs. 7 durch nachstehenden Satzteil zu ergänzen:

„und sich ein Richter in Ausübung seines Amtes auch bei Besorgung von der Vollversammlung oder von der Vollversammlung eingerichteter Ausschüsse oder Teilversammlungen zukommenden Aufgaben befindet.“

In Art. 88 Abs. 2 des B-VG ist der Versetzungsschutz hinsichtlich einer „anderen Stelle“ normiert. Es wäre sicherzustellen, dass Außenstellen der Verwaltungsgerichte als solche „andere Stellen“ – wie heute für den UFS der Fall – anzusehen sind, da ansonsten eine Versetzung der Richter des Verwaltungsgerichtes des Bundes im gesamten Bundesgebiet möglich wäre und somit kein Versetzungsschutz bestünde.

- **zu Z 36 (Art. 135):**

Die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen schränken den einfachen Gesetzgeber zu sehr ein. Während einzelne Verwaltungsgerichte der Länder über eine vergleichsweise geringe Anzahl an Verwaltungsrichtern verfügen werden, wird das Verwaltungsgericht des Bundes das wohl größte Gericht Österreichs werden. Eine flexible Gestaltung der Verfahrensabläufe soll dem einfachen Gesetzgeber – bei Wahrung der Unabhängigkeit der Verwaltungsrichter - überlassen bleiben.

Derzeit werden im UFS die Grundsätze der Geschäftsverteilung in der Vollversammlung beschlossen, während die Erlassung näherer Regelungen in den Geschäftsbereichen Steuern und Beihilfen sowie Finanzstrafrecht den Außenstellenversammlungen der an der jeweiligen Außenstelle tätigen hauptberuflichen Mitglieder für den Bereich der Außenstelle und im Geschäftsbereich Zoll bundesweit dem Zollausschuss übertragen wurde.

Rechtsgrundlage hierfür bildet § 11 Abs. 3 UFSG. Die im Entwurf vorgeschlagene

Formulierung ließe eine Fortführung dieser in der Praxis bewährten Vorgangsweise nicht zu.

Es wird daher vorgeschlagen,

a) vor dem letzten Satz des Art. 135 Abs. 1 folgenden Satz einzufügen:

„Die Vollversammlung kann nach örtlichen oder sachlichen Kriterien Teilversammlungen oder Ausschüsse bilden und diesen Organen Aufgaben der Vollversammlung übertragen.“

b) anstelle des zweiten Teils des ersten Satzes des Art. 135 Abs. 2 des Entwurfes folgenden Satz treten zu lassen:

„Die Vollversammlung kann sich auf die grundsätzliche Regelung der Geschäftsverteilung beschränken und die näheren Regelungen Organen der Vollversammlung überlassen.“

Im Sinne der Einheitlichkeit der Rechtsordnung ist eine durchgehend feste Geschäftsverteilung auch auf Ebene der Mitglieder der Verwaltungsgerichte zu befürworten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass allein die heutige Geschäftsverteilung des UFS – mit einer Zuweisung der Rechtssachen in den Geschäftsbereichen Steuern und Beihilfen sowie Zoll nur an die Berufungssenate, nicht aber an die einzelnen den Senaten angehörenden hauptberuflichen Mitglieder – mehr als 300 Seiten umfasst. Eine Festlegung der Zuständigkeit jedes einzelnen Mitglieds der Verwaltungsgerichte in der Geschäftsverteilung würde, wenn eine Spezialisierung auf einzelne Rechtsgebiete im Sinne einer effizienten Rechtsmittelerledigung – sofern dies die Vollversammlung wünscht - weiterhin möglich sein soll, eine Potenzierung des Umfangs der Geschäftsverteilung bedeuten. Für die Rechtsschutzsuchenden wäre eine derart umfassende Geschäftsverteilung unlesbar.

Es wäre daher ebenso wie in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit vorzusehen, die Geschäfte in der Geschäftsverteilung nur auf die einzelnen Senate zu verteilen (vgl. § 21e deutsches Gerichtsverfassungsgesetz), wobei deren Mitglieder (nicht der Vorsitzende allein) wiederum für sich in der senatsinternen Geschäftsverteilung die Geschäfte innerhalb des Senates auf die einzelnen dem Senat zugewiesenen Mitglieder im voraus zu verteilen haben (vgl. § 21g deutsches Gerichtsverfassungsgesetz). Dadurch haben die Mitglieder der einzelnen Senate die Möglichkeit, entsprechend detaillierte und umfassende Regelungen zu beschließen, die beim Präsidenten zu hinterlegen sind und der Einsicht durch die Verfahrensparteien unterliegen. Hierdurch kann eine effiziente Rechtsmittelerledigung durch die Möglichkeit einer Spezialisierung erfolgen (vgl. Tanzer, 16. ÖJT Band IV/1, 89). Dies erscheint auch im Hinblick auf Vorgangsweisen nach Art. 135 Abs. 3 im Sinne einer

raschen und bürgernahen Reaktion auf eine eingetretene Überlastung einzelner Mitglieder geboten.

Es wird daher vorgeschlagen, anstelle des ersten Teils des ersten Satzes des Art. 135 Abs. 2 des Entwurfes folgende Sätze treten zu lassen:

„Die Geschäfte der Verwaltungsgerichte sind durch die Vollversammlung oder durch sie eingerichtete Organe auf die einzelnen Senate für die gesetzlich bestimmte Zeit im Voraus zu verteilen. Gesetzlich kann vorgesehen werden, dass die Senate die ihnen durch die Vollversammlung oder durch sie eingerichtete Organe zugewiesenen Geschäfte auf ihre Mitglieder im Voraus zu verteilen haben. Wird dies gesetzlich nicht vorgesehen, hat die Vollversammlung oder haben durch sie eingerichtete Organe die Geschäfte auch auf die einzelnen Mitglieder im Voraus zu verteilen.“

- **zu Z 36 (Art. 136 Abs. 2):**

Generell erscheint eine einheitliche Regelung der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten angesichts der Vielzahl der heutigen Verfahrensordnungen (AVG, BAO, VStG, FinStrG, ZollR-DG und zahlreiche Detailregelungen) nicht realistisch. Eine einheitliche Verfahrensordnung müsste wegen der unterschiedlichen Bedürfnisse in den einzelnen Bereichen wiederum zahlreiche abweichende Regelungen enthalten.

Es wird daher vorgeschlagen, Abs. 2 durch folgenden Satz zu ersetzen:

„(2) Das Verfahren der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsgerichtshofes wird durch Bundesgesetze geregelt. In den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Landesgesetzen können von den das Verfahren der Verwaltungsgerichte regelnden Bundesgesetzen abweichende Regelungen getroffen werden, dies jedoch nur dann, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind.“

- **zu Z 36 (Art. 136 Abs. 3):**

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, Abs. 3 wie folgt zu formulieren:

„(3) Die Vollversammlungen der Verwaltungsgerichte - oder von ihnen eingerichtete Organe – und des Verwaltungsgerichtshofes beschließen auf Grund der nach den vorstehenden Absätzen erlassenen Gesetze Geschäftsordnungen.“

- **zu Z 60 (Art. 151 Abs. 37):**

Art. 151 Abs. 37 Z 8 in der Fassung des Entwurfs wird – wie bereits an anderer Stelle angeführt - begrüßt. Die Mitglieder des UFS haben sich in ihrer Funktion bewährt. Das Anforderungsprofil eines Verwaltungsrichters unterscheidet sich nicht von jenem eines hauptberuflichen Mitgliedes des UFS.

Jedes derzeitige hauptberufliche Mitglied des UFS weist heute eine (in vielen Fällen: weit) mehr als zehnjährige Berufserfahrung in Abgaben- oder Abgabenstrafsachen auf. Diese

Berufserfahrung ist doppelt so lang wie die vom Entwurf geforderte (und auch im UFSG vorgesehene) wenigstens fünfjährige einschlägige Vortätigkeit.

Es wird daher dem vorgeschlagenen Überleitungsverfahren – mit der Möglichkeit der rechtsförmigen Ablehnung eines Überleitungswerbers aus den im Entwurf genannten Gründen – im Sinne einer kontinuierlichen Fortführung des abgaben- und abgabenstrafrechtlichen Rechtsschutzes ausdrücklich zugestimmt.

Hinzu kommt, dass die hauptberuflichen Mitglieder des UFS derzeit den richterlichen Garantien der Ernennung auf Lebenszeit, der Unversetzbarkeit und der Unabsetzbarkeit unterliegen. Diese richterlichen Garantien sind ein wesentlicher Bestandteil der unabhängigen Erledigung der den Mitgliedern heute zugewiesenen Aufgaben. Es wäre ein schwerer Schlag in das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Mitglieder des UFS (und in die Unabhängigkeit sowohl künftiger Verwaltungsrichter als auch der heutigen Berufsrichter), sollte sich diese lebenslange Ernennung, Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit als gebrochenes Versprechen des Gesetzgebers herausstellen. Der Absetzbarkeit von Richtern in Österreich wäre damit Tür und Tor geöffnet. Mit der im Entwurf vorgesehenen Überleitung wird derartigen Bedenken angemessen begegnet.

Diese Stellungnahme ergeht auch mit elektronischer Post an das Präsidium des Nationalrates.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:

Dr. Daniela Moser e.h.

(Unterschrift auf dem Original)