



Bundeskanzleramt

Organisationseinheit: BMGFJ - I/B/6 (Gesundheitsberufe,
allgem. Rechtsangelegenheiten)
Sachbearbeiter/in: Mag. Irene Hager-Ruhs
E-Mail: irene.hager-ruhs@bmgfj.gv.at
Telefon: +43 (1) 71100-4219
Fax: +43 (1) 71344041475
Geschäftszahl: BMGFJ-91802/0002-I/B/6/2007
Datum: 12.09.2007
Ihr Zeichen:

v@bka.gv.at

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das B-VG geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Bezug nehmend auf den im Betreff genannten Entwurf erlaubt sich das Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend nachfolgende Stellungnahme abzugeben:

Zu Art. 1 (Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes):

Zu Art. 120a ff. B-VG:

Ausdrücklich begrüßt wird die im Entwurf vorgesehene explizite verfassungsrechtliche Verankerung der nicht-territorialen Selbstverwaltung samt ihrer wesentlichen Strukturelemente unter Zusammenfassung der Rechtsprechung des VfGH.

Hinzuweisen ist, dass die in Art. 120b und 120c festgelegten Vorgaben der nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper großteils im Rahmen der in den ho. Wirkungsbereich fallenden Landesvertretungen bereits umgesetzt sind. Insbesondere die Regelungen des am 1.1.2006 in Kraft getretenen Zahnärztekammergesetzes basieren auf der einschlägigen VfGH-Judikatur und normieren ausdrücklich einen eigenen und übertragenen Wirkungsbereich im Sinne der vorgeschlagenen Regelungen.

Zu Art. 120a:

Art. 120a Abs. 2 sieht eine verpflichtende Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern lediglich für die Vertretung der „Interessen der gewerblichen Wirtschaft, der Arbeitnehmer und der Land- und Forstwirtschaft“ vor.

Radetzkystraße 2, 1031 Wien

URL: <http://www.bmgfj.gv.at> E-Mail: post@bmgfj.gv.at

DVR: 2109254 UID: ATU57161788

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Das Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend geht davon aus, dass der explizit normierten Bestandsgarantie für diese drei historisch bedeutenden Gruppen von Selbstverwaltungskörpern keinerlei Bewertung anderer – ebenfalls seit Jahrzehnten tätigen – Selbstverwaltungskörper zugrunde liegt.

Bekanntermaßen ist die Organisation der Sozialversicherung von Anbeginn an in Form der Selbstverwaltung geführt worden und trägt in dieser Organisationsform in ständiger Weiterentwicklung zur sozialen Absicherung der Bevölkerung bei. In zahlreichen politischen Dokumenten wurden auch in jüngerer Vergangenheit Bekenntnisse zur Selbstverwaltung der Sozialversicherung abgelegt, sodass hierfür die Organisationsform – durch Nicht-Nennung – nicht in Zweifel stehen sollte.

Gleiches gilt für die zur Wahrnehmung der Interessen der beruflichen Selbstverwaltung, insbesondere der freien Gesundheitsberufe, eingerichteten Selbstverwaltungskörper.

Dies betrifft die bereits bestehenden Kammern, etwa der Ärzte/Ärztinnen, Zahnärzte/Zahnärztinnen, Apotheker/Apothekerinnen und der Tierärzte/Tierärztinnen sowie das Hebammengremium. Andere Gesundheitsberufe, etwa Psychotherapeuten/Psychotherapeutinnen, Angehörige der gehobenen medizinisch-technischen Dienste bzw. des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege sowie Heilmasseure/Heilmasseurinnen weisen noch keine Organisation im Rahmen einer gesetzlichen Interessenvertretung auf. Inwiefern eine verfassungsmäßig vorgegebene gesetzliche Regelung dann eine Selbstverwaltungsstruktur in jeweils unabhängigen Einzelkammern oder in einer „Gesamtkammer“ vorsehen würde, kann im derzeitigen Diskussionsstand offen bleiben.

Zu Art. 120b:

Während nach Art. 120b Abs. 1 2. Satz dem Bund oder dem Land ein Aufsichtsrecht hinsichtlich der „Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung“ zukommt, normiert Art. 20 Abs. 2 2. Satz, dass „ein angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe über die weisungsfreien Organe vorzusehen ist, insbesondere das Recht sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der weisungsfreien Organe zu unterrichten, und das Recht, weisungsfreie Organe aus wichtigem Grund abuberufen“. Da Selbstverwaltungskörper im eigenen Wirkungsbereich ebenfalls weisungsfreie Organe sind, wäre das Verhältnis zwischen dem Aufsichtsrecht gemäß Art. 20 Abs. 2 und Art. 120b Abs. 1 klarzustellen. Insbesondere scheint bezüglich des vorgesehenen Aufsichtsrechtes („Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung“) eine Klarstellung erforderlich, ob dieses auch den Bereich der Gebarung umfasst bzw. wie weit es darüber hinaus geht oder der einfache Gesetzgeber auch eine Zweckmäßigkeitssaufsicht vorsehen kann. Gemäß § 449 Abs. 1 ASVG umfasst derzeit das Aufsichtsrecht die Gebarung der Versicherungsträger und erstreckt sich auf Fragen der Rechtmäßigkeit sowie der Zweckmäßigkeit in wichtigen Angelegenheiten.

In diesem Zusammenhang wäre auch klarzustellen, ob unter die grundsätzlich positiv beurteilte Neuregelung des Art. 52 Abs. 1a auch die weisungsfreien Organe der Selbstverwaltungskörper gemäß Art. 120a fallen.

Nach Art. 120b Abs. 1 sind die Selbstverwaltungskörper berufen, im Rahmen der Gesetze Satzungen zu erlassen. Fraglich erscheint, ob durch diese Festlegung das Recht der Selbstverwaltungskörper, Richtlinien/Verordnungen im eigenen Wirkungsbereich zu erlassen, beschränkt wird. In den Erläuterungen ist in diesem Zusammenhang zwar von einem „gesetzesergänzenden

Verordnungsrecht“ die Rede, der Text des Art. 120b Abs. 1 erwähnt jedoch nur Satzungen.

Zu Art. 120c:

Die Selbstverwaltungskörper der Sozialversicherung setzen sich aus demokratisch bestellten Vertretern/Vertreterinnen der beruflichen Vertretungen zusammen. Fraglich erscheint, ob diese Form der Entsendung Art.120c Abs. 1 entspricht oder künftig auch die Organe der Sozialversicherungsträger direkt demokratisch gebildet werden müssen.

Die Regelung des Abs. 2 betreffend die Sicherstellung der Mittel für die Erfüllung der Aufgaben der Selbstverwaltungskörper ist lediglich einnahmenseitig ausgerichtet, lässt aber den Aspekt der Wirtschaftlichkeit völlig außer Acht und wäre daher zu streichen.

Auch Abs. 3 eignet sich nicht für eine verfassungsrechtliche Festlegung, sondern sollte einer einfachgesetzlichen Regelung unterliegen und wäre daher ebenfalls zu streichen.

Zu Art. 129 ff. iVm Art. 151 Abs. 37 B-VG:

Grundsätzlich wird die Einführung von Verwaltungsgerichten als Rechtsmittelinstanzen in Verwaltungssachen begrüßt, wodurch die derzeit zersplitterten und uneinheitlichen Instanzenzüge der einzelnen Materiengesetze (z.B. Berufungsmöglichkeit an Landeshauptmann/Landeshauptfrau, Bundesminister/Bundesministerin, UVS) angeglichen und ein einheitlicher Rechtsschutzstandard geschaffen wird.

In diesem Zusammenhang wird allerdings darauf hingewiesen, dass aus Gründen der Rechtssicherheit die Änderung des Instanzenzuges in sämtlichen Materiengesetzen entsprechend anzupassen wäre.

Die bisher bereits einfachgesetzlich verankerte Parteistellung im UVS- und VwGH-Verfahren sollte verfassungsrechtlich ausdrücklich für die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und dem Verwaltungsgerichtshof verankert werden.

Zu Art. 130 und 131:

Nach den Erläuterungen zu Art. 130 Abs. 5 Z 1 zweiter Halbsatz wird klargestellt, dass Fälle einer sukzessiven Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte (wie etwa in Fällen des Kinderbetreuungsgeldes) nicht in die Kompetenz der Verwaltungsgerichte 1. Instanz fallen werden. Zur Wahrung der Rechtssicherheit sollte dies jedoch ausdrücklich im Gesetzestext normiert werden und damit die sukzessive Kompetenz aufrecht erhalten und verfassungsrechtlich unbedenklich gestellt werden.

Für den Bereich der Sozialversicherung ist festzuhalten, dass von der im Entwurf vorgesehenen Neuordnung im Bereich des Verwaltungsverfahrens das Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, dem die Führung der Verfahren in Verwaltungssachen nach § 355 ASVG obliegt, von der vorgesehenen Änderung im Bereich des Verwaltungsverfahrens hauptbetroffen ist. Dennoch wird dazu angemerkt, dass im Falle der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder und somit durch den Wegfall einer obersten Instanz die Gefahr einer Zersplitterung der Rechtsprechung besteht und dies zu einer Mehrbelastung des VwGH führen kann.

Die Frage bezüglich der in Leistungssachen in Sozialversicherungsangelegenheiten (§ 354 ASVG) derzeit vorgesehenen sukzessiven Kompetenz zu den Arbeits- und Sozialgerichten stellt sich auch hier. Offen ist, ob diese Form der Zuständigkeit aufrecht erhalten werden kann oder auch in Leistungssachen künftig die Verwaltungsgerichte zuständig sein sollen. Sollte in Leistungssachen die Zuständigkeit der Arbeits- und Sozialgerichte weiterhin erhalten bleiben, so ist in diesem Zusammenhang die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit beim Justizanwalt, sofern Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung stehen, als zusätzliches Kontrollinstrument grundsätzlich zu begrüßen.

Gemäß Art. 131 erkennt das Verwaltungsgericht des Bundes nur über Beschwerden in Angelegenheiten, die unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden (Art. 102 Abs. 2), ansonsten sind die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig. Da unter den Wortlaut des Art. 131 Abs. 2 nicht Bescheide fallen, in denen auf Grund einfachgesetzlicher Regelung in erster Instanz ein/eine Bundesminister/Bundesministerin entscheidet, ohne dass es sich um Angelegenheiten der in Art. 102 Abs. 2 genannten Materien handelt, wären für Beschwerden auch gegen diese Bescheide die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig.

Aus Sicht des ho. Ressorts sollte in diesen Fällen eine Berufung an die Verwaltungsgerichte ausgeschlossen werden und wie bisher nur eine Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungs- und/oder den Verfassungsgerichtshof möglich sein. Die meritorische Entscheidung eines Verwaltungsgerichtes über Entscheidungen eines obersten Organs widerspricht dem Art. 20, überdies ist auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Bundesministerien hinzuweisen. Zu überlegen wäre allenfalls, in diesen Fällen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes vorzusehen.

Ebenso wären Bescheide von Bundesministern/Bundesministerinnen, die im Rahmen des Aufsichtsrechts erlassen werden, aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder auszuschließen.

Zu Art. 132:

Art. 132 normiert nur die Beschwerdelegitimation gegen Bescheide einer Verwaltungsbehörde an die Verwaltungsgerichte, doch fehlt eine gleichartige Regelung der Beschwerdelegitimation an den VwGH. Dies sollte in gleicher Weise im Art. 132 geregelt werden, wobei in Abs. 1 Z 2 die Beschwerdelegitimation auf Angelegenheiten des Art. 10 ausgedehnt werden sollte. In Angelegenheiten, in denen der Bund für Gesetzgebung und Vollziehung zuständig ist, sollte dem/der zuständigen Bundesminister/Bundesministerin auch die Möglichkeit gegeben werden, zur Wahrung der Einheitlichkeit der Auslegung und Vollziehung der in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Rechtsmaterien auch gegen Verwaltungsgerichtsentscheidungen Beschwerde zu erheben.

Zu Art. 133:

Seitens des ho. Ressorts wird der vorgeschlagenen Variante 1 der Vorzug gegeben, um jedenfalls die Befassung des Verwaltungsgerichtshofs mit der Sache selbst sicher zu stellen.

Aus Sicht des Familienlastenausgleichs (Art. 10 Abs. 1 Z 17 B-VG) ist Folgendes auszuführen:

Wie dem vorliegenden Entwurf zu entnehmen ist, wird im Zuge der Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Bundesverwaltungsgericht die

Aufgaben des Unabhängigen Finanzsenats übernehmen, welcher derzeit (auch) im Bereich der Familienleistungen (ausgenommen Kinderbetreuungsgeld) Abgabenbehörde zweiter Instanz ist, wobei in dessen Berufungsverfahren die Abgabenbehörde erster Instanz Amtspartei ist (§ 276 Abs. 7 BAO).

§ 276 BAO normiert überdies die Möglichkeit der Erlassung einer Berufungsvorentscheidung durch die Abgabenbehörde erster Instanz (das Finanzamt). Aus Art. 130 Abs. 5 Z. 2 des vorliegenden Entwurfs im Zusammenhalt mit den Erläuterungen hierzu ergibt sich nach Auffassung des ho. Ressorts eine Beibehaltung der Berufungsvorentscheidung auch bei einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, was im Sinne einer Verfahrensvereinfachung und Verfahrensökonomie von wesentlicher Bedeutung ist.

Aus Sicht des FLAF ist es zudem erforderlich, die Stellung der Amtspartei bei einer allfälligen Anpassung der BAO an die geänderte B-VG-Rechtslage einerseits zu belassen und andererseits sicherzustellen, dass im Sinne einer effizienten und einheitlichen Vollziehung Amtsbeschwerden wie oben dargestellt Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, die jedenfalls vom Verwaltungsgerichtshof zu behandeln sind, darstellen (durch entsprechende Ergänzung des Art. 133 B-VG).

Ein Zug vom Bundesverwaltungsgericht zum Verwaltungsgerichtshof sollte überdies auch in jenen Fälle sichergestellt sein, in denen eine Entscheidung (Bescheid) des/der Bundesministers/Bundesministerin durch ersteres abgeändert wurde (vgl. Art. 131 Abs. 1 Z. 1), und das Ministerium dagegen Bedenken aus Sicht einer einheitlichen und effizienten Vollziehung im Sinne der Rechtslage hat.

Zu Art. 135:

Seitens des ho. Ressorts wird weiters hinterfragt, ob die Voraussetzung „abgeschlossenes Studium“ als Qualifikation für das Richteramt an einem Verwaltungsgericht ausreicht oder nicht doch eine juristische Ausbildung als die – für die Beurteilung von Rechtsfragen und Einhaltung von Verfahrensschritten – unabdingbare Qualifikation gefordert werden sollte. Dies auch, als die Aufnahme der Laienbeteiligung an den Verfahren vorgesehen werden kann. Auf Grund dieser Regelung wäre somit die Einrichtung von Senaten möglich, die über keinerlei grundlegendes juristisches Know-how verfügen.

Weiters sollte die Schaffung der Verwaltungsgerichte zum Anlass genommen werden, im Sinne der von den Gerichten zu fordernden hohen Professionalität die Effektivität und die Effizienz der Laiengerichtsbarkeit etwa in den bestehenden Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden (aber etwa auch beim Arbeits- und Sozialgericht) einer grundlegenden Evaluierung zu unterziehen.

Zu Art. 151 Abs. 37 iVm mit Anlage 1:

Hinsichtlich jener Rechtsmaterien, in denen bereits derzeit in zweiter Instanz Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (Art. 133 Z 4) entscheiden, und die durch den vorliegenden Entwurf aufgelöst und durch die Verwaltungsgerichte ersetzt werden sollen (Art. 151 Abs. 37 Z 4 und 5), wird Folgendes festgehalten:

Der Entwurf sieht – um den Besonderheiten einzelner Materien Rechnung tragen zu können – für die Verwaltungsgerichte die Bildung von Fachsenaten und die Mitwirkung von Laienrichtern/Laienrichtern vor. Eine Differenzierung ist gewiss notwendig, um den vielfältigen Anforderungen an die derzeit bestehenden – und in der Folge aufzulösenden – Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden gerecht werden zu können. Es scheint allerdings fraglich, ob die fachliche Vielfalt, die in der

geltenden Rechtslage in der Vielzahl der Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden ihren Niederschlag findet, in entsprechend unterschiedlichen, fachlich kompetenten Senaten abgebildet werden kann.

Für den Bereich der Disziplinargerichtsbarkeit wird die Abschaffung der bisherigen Disziplinarsenate der Österreichischen Ärztekammer, der Österreichischer Apothekerkammer, der Tierärztekammer – in der Anlage 1 nicht angeführt, aber wohl aus Gleichheitsgründen zu ergänzen wäre auch der Disziplinarsenat der Österreichischen Zahnärztekammer – insbesondere aus folgenden Überlegungen heraus sehr kritisch gesehen:

Die genannten Disziplinarsenate blicken auf eine lange und bewährte Tradition zurück, mit der eine Kontinuität und hochstehende Qualität der Disziplinarrechtsjudikatur gesichert ist. Sie genießen allgemein hohes Ansehen und werden auch von den Kammerangehörigen respektiert. Sie sind Ausdruck des beruflichen Standesrechts und letztlich der beruflichen Selbstverwaltung. Die Kosten der Disziplinarsenate werden zur Gänze durch die jeweilige Standesvertretung getragen, durch die Verlagerung der Aufgaben der Disziplinarsenate zu den Verwaltungsgerichten entstehen der Republik Österreich Mehrkosten.

Soweit ersichtlich (vgl. Art. 131) sind die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig, dies bedeutet, dass hinkünftig neun verschiedene Gerichte über Disziplinarvergehen in zweiter Instanz entscheiden. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung in zweiter Instanz scheint daher gefährdet. Die Einrichtung von Fachsenaten in den Verwaltungsgerichten für das berufliche Disziplinarrecht ist nicht garantiert, sodass ein Qualitätsverlust in der Disziplinarrechtsjudikatur nicht ausgeschlossen ist. Zudem müssten neun Fachsenate eingerichtet werden. Auf den diesbezüglichen personellen Mehraufwand wird ausdrücklich hingewiesen.

Die Gefährdung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung lässt sich auch am Beispiel der Auflösung der Unabhängigen Heilmittelkommission (Art. 151 Abs. 37 in Verbindung mit Anlage 1/A/Z 6) zeigen: Über die Aufnahme einer Arzneispezialität in den Erstattungskodex – und somit über die Abgabe von Arzneimitteln im niedergelassenen Bereich auf Rechnung der sozialen Krankenversicherung – hat gemäß § 351d ASVG der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger zu entscheiden. Diese Entscheidung gilt österreichweit für die gesamte Krankenversicherung. Zur Überprüfung dieser Entscheidung ist gemäß § 351h ASVG die Unabhängige Heilmittelkommission (UHK) berufen, die ihre – wiederum österreichweit wirkenden – Entscheidungen in einer Besetzung, bestehend aus einem Richter/einer Richterin und sieben Beisitzer/inne/n aus der Österreichischen Pharmakologischen Gesellschaft, der Österreichischen Ärztekammer, der Österreichischen Apothekerkammer, der Bundesarbeitskammer, der Wirtschaftskammer Österreich, des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheitswesen und des Hauptverbandes, trifft. Sollten nun in Zukunft in zweiter Instanz neun verschiedene Verwaltungsgerichte mit neun unterschiedlich zusammengesetzten Fachsenaten über die Entscheidungen des Hauptverbandes entscheiden, könnte eine bundeseinheitliche Rechtssprechung nur vom VwGH wieder hergestellt werden. Im vorliegenden Verfassungsentwurf sollte daher die Möglichkeit eröffnet werden, in solchen Angelegenheiten im einfachen Materiengesetz das Verwaltungsgericht des Bundes für zuständig erklären zu können.

Darüber hinaus erscheint die Regelung in Art. 151 Abs. 37 Z 5 problematisch, wonach anhängige Verfahren mit Inkrafttreten der B-VG-Novelle durch die

Verwaltungsgerichte fortzusetzen sind, was aus ho. Sicht einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand, die Verdoppelung von personellen und materiellen Ressourcen sowie eine Verlängerung der Gesamtverfahrensdauer bedeuten würde.

Weiters erscheinen die Aussagen in den Erläuterungen, wonach der „Zuständigkeitsübergang allerdings nur in dem Ausmaß, in dem die Zuständigkeiten der – in den Anlagen 1 und 2 aufgelisteten – Behörden in der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte Deckung findet, erfolgt“ und „soweit sich die Zuständigkeiten von – in den Anlagen 1 und 2 aufgelisteten – Behörden auf andere Befugnisse als die Entscheidung über Beschwerden erstrecken, es somit nicht zu einem Zuständigkeitsübergang kommt“ einerseits aus Art. 151 Abs. 37 Z 4 nicht eindeutig ableitbar und andererseits unklar, was die vom Zuständigkeitsübergang nicht betroffenen Befugnisse betrifft.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Verweise im letzten Absatz der Erläuterungen zu Z 60 auf Art. 151 Abs. 37 Z 5 und 6 richtigerweise Z 4 und 5 lauten sollten.

Zu Anlage 1 ist anzumerken, dass neben dem oben genannten Disziplinarsenat der Österreichischen Zahnärztekammer auch die Landesschiedskommissionen gemäß § 345a ASVG nicht enthalten sind.

Insgesamt wäre jedenfalls ein umfassendes Übergangsrecht für das Inkrafttreten der vorliegenden B-VG-Novelle vorzusehen.

Zu Art. 2 (1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz):

Zu § 2 Abs. 2 Z 58:

Die im Verfassungsrang stehende Regelung des § 57 HebG, die im Entwurf als nicht mehr geltend festgestellt wird, hat aus inhaltlicher Sicht weiterzugelten, da sie in Verbindung mit § 56 HebG zu sehen und mangels Ausführungsgesetze der Länder unerlässlich ist.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird dem Präsidium des Nationalrates in elektronischer Form übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Bundesministerin:
Hon.-Prof. Dr. Gerhard Aigner

Beilage: 0

Elektronisch gefertigt