

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1010 Wien

per e-mail: v@bka.gv.at
cc: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 17. September 2007

Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird | BKA-603.363/0018-V/A/1/2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Industriellenvereinigung bedankt sich für die Gelegenheit, zur vorliegenden B-VG-Novelle Stellung zu nehmen. Dem Ersuchen des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes, die Stellungnahme im elektronischen Weg auch an das Präsidium des Nationalrates zu übermitteln, wurde entsprochen.

Allgemein

Die Industriellenvereinigung unterstützt grundsätzlich die Bestrebungen der Bundesregierung bzw. der Expertengruppe, den Prozess der Staats- und Verwaltungsreform weiter voranzutreiben. Nachdem der Österreich-Konvent mit seinem ambitionierten Ziel einer Generalreform der Bundesverfassung gescheitert war, wurde in weiterer Folge auch von seinen zahlreichen Reformvorschlägen für Teilbereiche letztlich nur sehr wenig umgesetzt. Um eine Stagnation des Reformprozesses zu verhindern, war es sinnvoll, der Diskussion mit der Einberufung der „Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform“ einen neuen Impuls zu geben.

Ohne den Inhalt der weiteren Reformpakete zu kennen, müssen wir an der gegenwärtigen Reformdiskussion allerdings kritisieren, dass die Expertengruppe bisher das politisch sehr heikle Thema der Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung praktisch nicht behandelt hat. Für die Industriellenvereinigung ist eine tiefgreifende, systematische Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung aber zweifellos einer der Knackpunkte für eine echte, langfristige Verfassungsreform. Wir hoffen, dass in den weiteren Reformpaketen auch Lösungsvorschläge für dieses brisante Problem zu finden sein werden.

Zu den einzelnen Bereichen:

Verwaltungsgerichte 1. Instanz

Die Industriellenvereinigung steht der Einführung von Verwaltungsgerichten 1. Instanz skeptisch bis ablehnend gegenüber. Auch wenn die Einrichtung einer einheitlichen Berufungs-/Beschwerdeinstanz in organisatorischer Hinsicht durchaus sinnvoll sein und zu einer Effizienzsteigerung beitragen könnte, so sind damit auch Konsequenzen verbunden, die einer vorsichtigen Betrachtung bedürfen:

- Durch die gerichtsförmige Organisation der zweiten Verwaltungsinstanz, wird das Weisungsrecht der obersten Verwaltungsbehörde im Einzelfall praktisch abgeschnitten. Dadurch könnte es schwierig werden jeweils die Einheitlichkeit der behördlichen Entscheidungspraxis sicherzustellen. So wären beispielsweise im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung die Verwaltungsgerichte 1. Instanz in den Ländern zwar grundsätzlich an Ministeriumserlasse gebunden, in unregelten Fällen könnte es aber aufgrund der fehlenden Korrekturmöglichkeit durch Individual-weisungen des Bundesministeriums zu unterschiedlichen Entscheidungspraxen in den Ländern kommen.
- Tendenziell verlagert sich durch die Einführung der Verwaltungsgerichte 1. Instanz in der mittelbaren Bundesverwaltung die Steuerungsmöglichkeit tendenziell weiter zum Organisationsträger der Behörde (=Länder).
- Alleine durch die Umbenennung und Neuorganisation der Berufungs- bzw. Beschwerdebehörde wird es zu keiner Verbesserung der Entscheidungsqualität in der Verwaltung kommen. Um dies zu erreichen, müssten vielmehr begleitend auch im Bereich der Personalauswahl und –ausbildung Maßnahmen getroffen werden. Bevor Verwaltungsbeamte einen richterlichen Status bekommen, sollten sie eine ähnliche Ausbildung, wie die Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit durchlaufen. Dies hätte auch den Vorteil, dass letztlich in personeller Hinsicht eine volle Durchlässigkeit zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltung erreicht werden könnte. In diesem Sinne ist es für uns auch unverständlich, weshalb man bei den Verwaltungsrichtern auf das Qualifikationserfordernis eines abgeschlossenen, rechtswissenschaftlichen Studiums verzichtet, obwohl er organisatorisch und in Bezug auf seine Aufgaben einem ordentlichen Richter praktisch gleichgestellt werden soll.
- Durch die Gewährleistung der richterlichen Garantien für die Beamten der Verwaltungsgerichte 1. Instanz wird eine flexible Disposition über die Personalressourcen künftig weiter erschwert. Auch ein effizientes Personal-Controlling mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten kann in einem gerichtlichen System nur schwer eingeführt werden. In den Dienstverträgen der Beamten sollte daher unbedingt ein gewisser Handlungsspielraum (Befristung, Versetzung, ...) für den Dienstgeber sichergestellt sein, ohne dabei deren Unabhängigkeit ungebührlich einzuschränken.
- Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte explizit verankert werden, dass auch die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte 1. Instanz der Missstandskontrolle durch die Volksanwaltschaft unterliegt. Obwohl sich die Missstandskontrolle der Volksanwaltschaft schon nach der derzeitigen Rechtslage auf die „gesamte Bundesverwaltung“ einschließlich der gerichtlich organisierten Behörden (UVS, ...) erstreckt, könnte der Kompetenzbereich der Volksanwaltschaft in diesem Sinne doch noch deutlicher formuliert werden.

- Es muss sichergestellt werden, dass es durch die Neugestaltung des administrativen Instanzenzuges für den Antragsteller zu keiner unzumutbaren Verzögerung der Verwaltungsentscheidung kommt.
- Zur Frage nach der Ausgestaltung des Rechtszuges an den Verwaltungsgerichtshof:

Sollte die Ausbildung und Qualifikation der entscheidenden Verwaltungsrichter – wie weiter oben bereits gefordert – an jene in der ordentlichen Gerichtsbarkeit angepasst werden, würden wir uns für die Ausgestaltung nach Variante 2 des Art. 133 B-VG aussprechen. In diesem Fall könnte man nämlich prinzipiell davon ausgehen, dass sich der VwGH bei seiner Entscheidung auf die Ergebnisse der „Vorprüfung“ durch die Verwaltungsgerichte stützen kann, sodass letztlich eine merkliche Entlastung des VwGH erzielt werden könnte. Da eine Ablehnung der Revision nur in gesetzlich genau bestimmten Fällen zulässig wäre und bei Nichtzulassung der Revision durch das Verwaltungsgericht die Beschwerdemöglichkeit an den VwGH vorgesehen ist, hat dieses System auch aus dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes erhebliche Vorteile. Diesem Ansatz stehen natürlich beispielsweise die derzeit in § 134 Abs 2 und 3 normierten Qualifikationserfordernisse für Verwaltungsrichter, wonach diese lediglich über ein abgeschlossenes Studium, nicht aber über einen Abschluss eines rechtswissenschaftlichen Studiums verfügen müssen, entgegen. Um einer ungebührlichen Verfahrensverzögerung vorzubeugen, ist es aus unserer Sicht unabdingbar, den Beschwerdeführer zu verpflichten, seiner Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision stets die Revision selbst anschließen zu müssen.

Die Industriellenvereinigung sieht aus dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie auch die Variante 1 (generelle Beschwerdemöglichkeit an den VwGH mit weitem Ablehnungsrecht) als sinnvoll an, wobei der Ablehnungsgrund in Art 133 Abs 2 Z 3 dem VwGH einen diskussionswürdig weiten Entscheidungsspielraum bei der Ablehnungsentscheidung eröffnet.

Rechnungshof

Die in Art 127c Abs 2 vorgesehene Möglichkeit zur Ausweitung der Kontrollkompetenz einer Landeskontrollenrichtung auf Gemeinden und Gemeindeverbände geht nicht annähernd weit genug. Die Industriellenvereinigung forderte schon im Vorfeld der Reformdiskussion zum wiederholten Male die Ausdehnung der Kontrollkompetenz des Rechnungshofes auch auf Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Dabei sollte sich die Prüfkompetenz des Rechnungshofes künftig nicht mehr nach Größenmerkmalen der Gemeinden, sondern nach deren Verschuldensgrad (= Verschuldung pro Einwohner) richten. Die maßgebliche Schwelle sollte dabei ca. €100,-/ Einwohner betragen. Nur durch die Ausweitung der Finanzkontrolle kann das Kostenbewusstsein der handelnden Organe weiter geschärft und die Transparenz der Finanzgebarung gewährleistet werden. Zahlreiche Fälle aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass die ökonomische Komponente der öffentlichen Verwaltung stärker betont werden muss, um Insolvenzen vorzubeugen. Eine transparente Finanzgebarung und –kontrolle würde wiederum wertvolle Datengrundlagen für ein Benchmarking und andere betriebswirtschaftliche Instrumente liefern. Es geht dabei keineswegs darum, den Handlungsspielraum der Gemeinden einzuschränken - die Rolle des Rechnungshofes und anderer Kontrollenrichtungen sollte vielmehr auch wie die eines Consultants gesehen werden.

Nichtterritoriale Selbstverwaltung

Die Industriellenvereinigung befürwortet grundsätzlich die verfassungsrechtliche Anerkennung der nichtterritorialen Selbstverwaltung, die ein wichtiger Bestandteil der österreichischen Verfassungsrealität ist. Aus unserer Sicht gibt es aber keinerlei Notwendigkeit dafür, einzelnen Selbstverwaltungskörpern – wie derzeit in Art. 120a Abs 2 B-VG für die Vertretung der gewerblichen Wirtschaft, der Arbeiter und der Landwirtschaft – in der Verfassung eine Bestandsgarantie einzuräumen. Es würde ausreichen, das Institut der nichtterritorialen Selbstverwaltung mit seinen wesentlichen Merkmalen in der Verfassung zu verankern und die Entscheidung über ihre konkreten Anwendungsfälle dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen. Auch die Frage der Finanzierung der nichtterritorialen Selbstverwaltungskörper sollte keinesfalls Gegenstand einer Verfassungsregelung (Art 120c Abs 2 B-VG) sein.

Justizanwalt

Um Missständen vorzubeugen, sollte auch die ordentliche Gerichtsbarkeit einer gewissen Kontrolle außerhalb des Instanzenzuges unterworfen werden, da innerhalb eines geschlossenen Systems immer eine gewisse Tendenz zum Selbstschutz und zur kollegialen Solidarität erkennbar ist. Dies deckt sich auch mit der IV-Forderung nach einer generellen Erhöhung der Transparenz in der staatlichen Vollziehung. Lediglich die Kompetenzabgrenzung zur Volksanwaltschaft und den Berufungsinstanzen ist noch unklar und sollte deutlicher geregelt werden.

Volksanwalt

Die Verpflichtung der Länder, für den Bereich der Landesverwaltung eine eigene Einrichtung für die Missstandskontrolle zu schaffen oder der Volksanwaltschaft diese Befugnis einzuräumen, ist ein Schritt zu mehr Transparenz. Die Ausweitung der Kontrollkompetenz der Volksanwaltschaft auch auf ausgegliederte Einrichtungen ist zwar nachvollziehbar, dadurch darf aber der unternehmerische Handlungsspielraum des Managements in staatsnahen Unternehmen unter keinen Umständen eingeschränkt werden.

Verfassungsbereinigung

Wir begrüßen jede Maßnahme, die darauf abzielt, die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des österreichischen Verfassungsrechtes zu verbessern, soweit überflüssige/obsolekte Verfassungsbestimmungen aufgehoben oder in einfaches Gesetz transferiert werden.

Mit freundlichen Grüßen
Industriellenvereinigung

Mag. (FH) Mag. Stefan Mara e.h.
Bereichsleiter Rechtspolitik & Verwaltungsreform

Mag. Sebastian Grabner e.h.
Bereich Rechtspolitik & Verwaltungsreform