

UNABHÄNGIGER VERWALTUNGSSENAT WIEN
1190 Wien, Muthgasse 64
Telefon 4000-38516, Telefax 4000-99-38516
DVR 0641324

UVS – LEG 85/2010-5

Wien, 9.4.2010

*Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes,
mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz
geändert wird und einige Bundesverfassungs-
gesetze und in einfachen Bundesgesetzen
enthaltene Verfassungsbestimmungen
aufgehoben werden (Verwaltungsgerichts-
barkeits-Novelle 2010); Begutachtung;
Stellungnahme*

zu BKA-601.999/0001-V/1/2010

An das
Bundeskanzleramt
Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1014 Wien

per E-Mail: v@bka.gv.at

*Der Unabhängige Verwaltungssenat (im Folgenden: UVS) Wien gibt zum Entwurf der
Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 folgende Stellungnahme ab:*

I. Allgemeine Bemerkungen

**1. Die Einrichtung von Verwaltungsgerichten als Weiterentwicklung der unab-
hängigen Verwaltungssenate (im Folgenden ebenfalls: UVS) wird ausdrücklich
begrüßt.**

*2. Allerdings muss deutlich ausgesprochen werden, dass die Verwaltungsgerichte der Länder **keine Einsparungen, sondern Mehrkosten** mit sich bringen werden.*

2.1. Denn erstens müssen die Verwaltungsgerichte der Länder alle Aufgaben übernehmen, die die UVS schon derzeit haben. Die UVS sind sehr effizient. Verwaltungsgerichte der Länder können bei gleicher Effizienz nicht sparsamer arbeiten als die UVS. Die Verwaltungsgerichte der Länder müssen daher für die Bearbeitung jener Agenden, die schon derzeit den UVS zukommen, mindestens die gleiche Zahl an Mitgliedern (Richtern) aufweisen wie derzeit die UVS.

Der UVS Wien hat derzeit 57 Mitglieder.

2.2. Zweitens müssen zusätzliche Mitglieder (Richter) für jene Aufgaben ernannt werden, für die die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig gemacht werden sollen und für die bisher nicht die UVS, sondern andere Landesbehörden zuständig waren.

** Hierbei müssen bisher ehrenamtliche Entscheidungsträger durch hauptberufliche Mitglieder ersetzt werden.*

** Weiters müssen Entscheidungsträger, die bisher nur nebenberuflich tätig waren, durch hauptberufliche Mitglieder ersetzt werden.*

** Auch müssen bisherige Entscheidungsträger, die keine Juristen waren, durch Mitglieder ersetzt werden.*

2.3. Drittens müssen bei den Verwaltungsgerichten der Länder zusätzliche Mitglieder (Richter) auch für Aufgaben ernannt werden, die ihnen der Bund übertragen wird. Diese Agenden sind aufgrund des derzeitigen Entwurfs überhaupt noch nicht in ihrem Gesamtumfang einschätzbar.

Vermutlich werden aber die Verwaltungsgerichte der Länder jedenfalls für alle Aufenthaltsverbots- und Ausweisungsverfahren zuständig gemacht werden, also auch für jene, die derzeit nicht von den UVS, sondern von den Sicherheitsdirektionen durchgeführt werden (derzeit ist die Zuständigkeit noch geteilt).

Weiters werden vermutlich auch die Agenden der verschiedenen Disziplinarsenate oder Disziplinarkommissionen u. ä. (z.B. nach dem Patentanwaltsgesetz, dem Ziviltechnikerkammergesetz, dem Tierärztegesetz, dem Heeresdisziplinargesetz, der Österreichischen Ärztekammer, der Österreichischen Zahnärztekammer, der Österreichischen Apothekerkammer und der Rechtsanwälte) zu den Verwaltungsgerichten der Länder wandern.

Auch bei diesen Aufgaben (und den noch gar nicht abschätzbaren weiteren Agenden) ist darauf hinzuweisen, dass viele der auf die Verwaltungsgerichte der Länder zukommenden Aufgaben derzeit ehrenamtlich, nebenberuflich oder nicht von Juristen ausgeübt werden.

2.4. *Es ist daher sicher nicht unrealistisch, wenn der Mehrbedarf an Mitgliedern eines Verwaltungsgerichtes des Landes Wien (gegenüber dem derzeitigen Mitgliederstand des UVS Wien) für die Übernahme der Agenden der im Land Wien aufzulösenden Behörden (Anlage, Punkt J. des Entwurfs) und für jene Aufgaben, die seitens des Bundes den Verwaltungsgerichten der Länder zusätzlich übertragen werden werden, auf mindestens 35 Mitglieder geschätzt wird.*

Ebenso müssten diesen zusätzlichen Mitgliedern zusätzlich rund 60 andere Mitarbeiter/innen (wie Geschäftsabteilungsleiter/innen, Schreibkräfte, zusätzliches Personal für die Protokoll- und Einlaufstelle und die Evidenzstelle, Amtsgehilfen etc.) zur Verfügung gestellt werden.

Dass mit dem wesentlich erhöhten Personalaufwand eines Verwaltungsgerichtes für das Land Wien auch ein wesentlich größerer Raumbedarf einhergehen wird, versteht sich von selbst.

3. *Dazu kommt noch, das es undenkbar ist, dass ein Verwaltungsgericht des Landes Wien binnen ein oder zwei Jahren – wie unter Punkt 2.4. dargelegt – rund 35 Mitglieder (Juristen) zusätzlich rekrutieren kann.*

Schon bei den bisherigen Ausschreibungen und Hearings des UVS Wien, die alle paar Jahre stattfinden, zeigt sich, dass sich zwar jeweils 20 bis 30 Juristen bewerben, aber meist nur drei bis maximal fünf Bewerber sowohl als fachlich sehr gut geeignet als auch als sozial kompetent beurteilt werden können.

Bei der Einrichtung der Verwaltungsgerichte der Länder in der im Entwurf vorgesehenen Form würden aber die Verwaltungsgerichte der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien (und vermutlich auch die beiden Verwaltungsgerichte des Bundes) gleichzeitig Ausschreibungen durchführen müssen und sich gegenseitig bei der Rekrutierung von Juristen konkurrenzieren, was die Findung ausgezeichneter neuer Mitglieder zusätzlich erschweren wird.

Die Annahme, dass die Zahl der von den Verwaltungsgerichten der Länder zusätzlich (also über die Zahl der bisherigen UVS-Mitglieder hinaus) benötigten Mitglieder (Juristen) durch Juristen der aufzulösenden Behörden abgedeckt werden kann, ist nach Ansicht des UVS Wien verfehlt. Denn in den aufzulösenden Behörden waren auch teils Nichtjuristen, teils ehrenamtliche und teils nebenberuflich agierende Entscheidungsträger tätig. Ebenso ist die Annahme nicht realistisch, dass sich alle Juristen der aufzulösenden Behörden bei einem Verwaltungsgericht der Länder bewerben bzw. dass alle Bewerber das Hearingverfahren bestehen werden.

4. *Nach Ansicht des UVS Wien können die Verwaltungsgerichte der Länder nur dann eine qualitativ hochwertige Arbeit leisten, wenn ihnen **die bestgeeigneten Juristen** zur Verfügung stehen.*

Dies ist aber nur dann zu erreichen, wenn die Verwaltungsgerichte der Länder nicht schlagartig, also binnen ein oder zwei Jahren, alle im Entwurf vorgesehenen bzw. laut Entwurf möglichen neuen Aufgaben übertragen bekommen, sondern wenn sie

für diese neuen Aufgaben schrittweise (alle zwei bis drei Jahre für einige neue Aufgaben) zuständig gemacht werden.

Es ist daher nicht zielführend, alle in der Anlage angeführten Behörden gleichzeitig aufzulösen und deren Kompetenzen den Verwaltungsgerichten der Länder mit einem Schlag zu übertragen.

Die Verwaltungsgerichte der Länder sollten aus den unter Punkt 2. und 3. aufgezeigten Gründen vielmehr die Möglichkeit erhalten, langsam zu wachsen.

5. Auch eine wesentliche Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes kann im Entwurf nicht erblickt werden.

Denn der UVS Wien wurde bei rund 11.000 Erledigungen im Jahr nur in rund zwei Prozent der Fälle mit höchstgerichtlichen Beschwerden gegen seine Entscheidungen konfrontiert. Eine niedrigere Rate an höchstgerichtlichen Beschwerden kann wohl auch von einem Landesverwaltungsgericht nicht erreicht werden.

Eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes käme daher nur dadurch zustande, dass der Verwaltungsgerichtshof das im Entwurf vorgesehene erweiterte Ablehnungsrecht auch tatsächlich in Anspruch nimmt und die Behandlung von Beschwerden in größerem Ausmaß als bisher ablehnt.

Kontraproduktiv für eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes ist aber jedenfalls die im Entwurf enthaltene Übertragung neuer Aufgaben an den Verwaltungsgerichtshof (Entscheidung über bestimmte Kompetenzkonflikte).

II. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

A. Zu Z 35 des Entwurfs (Verwaltungsgerichtsbarkeit)

1. Die Erläuterungen zu Art. 130 Abs. 1 Z 1 bis 4 des Entwurfs sind unverständlich, wenn erklärt wird, dass streng zwischen Zuständigkeit, Beschwerdegegenstand, Prüfungsmaßstab und Berechtigung zur Beschwerdeerhebung unterschieden werden muss und die Z 1 bis 4 lediglich den Beschwerdegegenstand und Prüfungsmaßstab enthalten. Dass es sich bei Art. 130 Abs. 1 Z 1 bis 4 des Entwurfs natürlich auch um „Zuständigkeiten“ handelt, geht ja schon aus dem letzten Satz auf Seite 7 der Erläuterungen (ganz unten) hervor, wenn erklärt wird, dass „der vorgeschlagene Art. 130 Abs. 1 jene Zuständigkeiten“ enthält, die den Verwaltungsgerichten von Verfassung wegen zukommen sollen. Auch geht dies aus Art. 130 Abs. 2 des Entwurfs hervor, der von den „sonstigen Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte“ spricht, die die Bundes- oder Landesgesetze normieren können.

2. Nach dem jetzigen Entwurf ist die Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsgerichten der Länder und den Verwaltungsgerichten des Bundes keineswegs klar und eindeutig.

Zwar gibt Art. 131 Abs. 1 des Entwurfs den Verwaltungsgerichten der Länder die Generalkompetenz, „soweit sich aus Abs. 2 und 3 nicht anderes ergibt“ und legt Abs. 2 scheinbar eine Kompetenz des Verwaltungsgerichtes des Bundes fest, da dieses (soweit sich aus Abs. 3 nicht anderes ergibt) über Beschwerden in Angelegenheiten der Vollziehung, die unmittelbar durch Bundesbehörden besorgt werden, entscheiden soll. Abs. 3 normiert die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen in Angelegenheiten des Zoll- und Abgabewesens, soweit sie unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden.

Jedoch beseitigt Art. 131 Abs. 4 des Entwurfs jede Klarheit, da auch Rechtssachen gemäß Abs. 2 und 3 durch Bundesgesetze in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder übertragen werden können und andererseits Bundesgesetze auch vorsehen können, dass Rechtssachen, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden

besorgt werden (und daher laut dem oben Gesagten in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder fallen) sowie Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers in die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes des Bundes fallen.

Nach Ansicht des UVS Wien sollte der Bundesverfassungsgesetzgeber derartige Unschärfen vermeiden und ausdrücklich Materien festlegen, die jedenfalls in die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes des Bundes fallen sollen und die nicht vom einfachen Bundesgesetzgeber in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder verschoben werden können.

3. Zu Art. 133 Abs. 1 Z 3 des Entwurfs

Es ist nach Ansicht des UVS Wien unsystematisch, wenn der Verwaltungsgerichtshof als Kompetenzgerichtshof installiert wird, zumal die Entscheidung über Kompetenzkonflikte bisher allein dem Verfassungsgerichtshof obliegt. Es ist daher nicht einzu- sehen, warum der Verwaltungsgerichtshof Kompetenzen auf diesem Gebiet erhalten soll, zumal der Verwaltungsgerichtshof ohnehin seit vielen Jahren über Überlastung klagt.

4. Zu Art. 134 Abs. 2 des Entwurfs

Es wird darauf hingewiesen, dass sich im Land Wien seit Jahren ein (ausgelagertes) Hearingverfahren (bei dem der Präsident und der Vizepräsident des UVS Wien, ein Richter des Oberlandesgerichtes Wien, der Leiter des Verfassungsdienstes des Landes Wien, ein Universitätsprofessor und ein Unternehmensberater die Hearingkommission bilden) bei der Ernennung von Mitgliedern des UVS Wien äußerst bewährt hat. Pro Bewerber werden rund eineinhalb Stunden Zeit veranschlagt, in der sich der Kandidat präsentieren und anschließend sowohl viele Fachfragen als auch Fragen, die auf seine soziale Kompetenz schließen lassen, beantworten muss.

Ein Hearing dieser Qualität in der Vollversammlung des Landesverwaltungsgerichtes durchzuführen, wird für völlig unmöglich erachtet, zumal das Landesverwaltungsgericht Wien aufgrund der zusätzlichen Kompetenzen – wie oben aufgezeigt – mindestens 92 Richter (der UVS Wien hat derzeit 57 Mitglieder) aufweisen müsste.

Ein seriöses und in die Tiefe gehendes Hearingverfahren kann aber realistischerweise nicht abgewickelt werden, wenn die Hearingkommission aus mehr als zehn Personen besteht.

Eine im B-VG normierte verpflichtende Einholung von Dreivorschlägen der Vollversammlung durch die Landesregierung wird daher abgelehnt. Es sollte vielmehr dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben, ob die Landesregierung Dreivorschläge der Vollversammlung des Landesverwaltungsgerichtes einzuholen hat oder nicht und ob sie verpflichtend sind oder nicht.

5. Zu Art. 135 Abs. 1 des Entwurfs

Es wird bemerkt, dass die aus drei Mitgliedern bestehenden Kammern des UVS Wien, die in Kammersachen gemeinsam zu entscheiden haben, nicht von der Vollversammlung zusammengesetzt, sondern vom Geschäftsverteilungsausschuss bestimmt werden.

Auch bei den Verwaltungsgerichten der Länder sollte diese Aufgabe einem Geschäftsverteilungsausschuss zukommen.

Hierbei darf nämlich nicht übersehen werden, dass der Geschäftsverteilungsausschuss wesentlich flexibler ist und auch viel schneller zusammentreten kann als die Vollversammlung (nämlich oft sogar schon am Tag der Einladung), zumal zu einer Sitzung der Vollversammlung vom Präsidenten nach obiger Schätzung 92 Mitglieder geladen werden müssten und die Vorbereitungszeit für eine Sitzung der Vollversammlung mindestens zwei Wochen beträgt. Auch die Fassung von Beschlüssen

erfolgt im Geschäftsverteilungsausschuss in der Regel wesentlich rascher als in der Vollversammlung.

Weiters muss bedacht werden, dass eine Änderung der Zusammensetzung von Kammern (bei den Verwaltungsgerichten: Senaten) aber auch mehrmals pro Jahr erforderlich sein kann, sei es, dass ein Mitglied in den Ruhestand versetzt wird, sei es, dass neue Mitglieder ernannt wurden oder sei es, dass sich die drei Mitglieder einer Einheit nicht (mehr) vertragen und in andere Kammern (Senate) wechseln möchten. Die Einschaltung der Vollversammlung in diesen Fällen ist mehr als unzweckmäßig.

Es sollte daher in Art. 135 Abs. 1 des Entwurfs – analog zu Art. 135 Abs. 2 – klargestellt werden, dass die einzelnen Senate von der Vollversammlung oder von einem aus der Mitte der Vollversammlung zu bildenden Ausschuss (das ist im UVS Wien derzeit der Geschäftsverteilungsausschuss) bestimmt werden.

Bemerkt wird, dass auch beim Asylgerichtshof (Art. 136c Abs. 1 des Entwurfs) normiert ist, dass die Senate entweder von der Vollversammlung oder von einem aus ihrer Mitte zu wählenden Ausschuss, in dem der Präsident den Vorsitz hat, zu bilden sind.

6. Zu Art. 135 Abs. 3 des Entwurfs

Eine Abnahme von bereits zugewiesenen Sachen sollte nur bei tatsächlicher Verhinderung (längere Krankheit, Karenzurlaub etc.) eines Mitglieds erfolgen, nicht jedoch wegen des „Umfanges seiner Aufgaben“. Dass einem Mitglied, das anwesend (also nicht verhindert) ist, bereits zugewiesene Akten abgenommen werden, widerspricht völlig dem Grundsatz der festen Geschäftsverteilung. Hat das Mitglied „zu umfangreiche“ Aufgaben, sollten ihm nicht bereits zugewiesene Sachen abgenommen, sondern statt dessen eine Zeit lang keine neuen Sachen mehr zugewiesen werden.

B. Zu Z 55 des Entwurfs

1. Zu Art. 151 Abs. 42 Z 2 lit. a)

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass die o. a. Bestimmung grundsätzlich die Übernahme aller Mitglieder der UVS (die zu einem bestimmten Stichtag deren Mitglieder sind) in die Verwaltungsgerichte der Länder vorsieht, wenn diese die persönliche und fachliche Eignung für die Erfüllung der Aufgaben aufweisen.

2. Zu Art. 151 Abs. 42 Z 4 und 7

Nach Ansicht des UVS Wien wird in hunderten Administrativverfahren Säumnis eintreten, wenn diese Verfahren nicht von jenen Behörden finalisiert werden können, bei denen sie am 31.12.2012 anhängig sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Verwaltungsgerichte der Länder wegen des Unmittelbarkeitsgrundsatzes Verfahrensschritte (die in den aufgelösten Behörden schon vorgenommen worden waren) wiederholen oder eine mündliche Verhandlung anberaumen müssen, aber bis zum Eintritt der Säumnis nur noch wenige Wochen verbleiben.

Auch ist nicht davon auszugehen, dass sich die aufzulösenden Behörden bemühen werden, möglichst viele der bei ihnen anhängigen Verfahren zu Ende zu führen, um den Verwaltungsgerichten der Länder Arbeit zu ersparen.

Bei Administrativverfahren würde also beim Übergang der Bearbeitung der anhängigen Verfahren auf die Verwaltungsgerichte der Länder die sechsmonatige (und in manchen Fällen sogar kürzere) Entscheidungsfrist nicht eingehalten werden können. Damit, dass die Entscheidungsfrist für die Verwaltungsgerichte der Länder zu Ungunsten der Parteien mit der Anhängigkeit bei den Verwaltungsgerichten neu zu laufen beginnen wird, wird wohl nicht gerechnet werden können. Die Landesverwaltungsgerichte würden daher in vielen Fällen säumig werden, was zu einem sprunghaften Anstieg von Säumnisbeschwerden beim Verwaltungsgerichtshof führen würde.

In Bezug auf die in Art. 151 Abs. 42 Z 7 genannten Behörden wird daher angeregt, die bei den in der Anlage aufgezählten Behörden anhängigen Verfahren nicht an die Landesverwaltungsgerichte „weiterzureichen“, sondern von den in der Anlage genannten Behörden selbst fertig entscheiden zu lassen. Es dürften daher die in der Anlage zitierten Behörden nicht bereits ein Jahr nach der Aufnahme der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder aufgelöst werden, sondern müsste ein fließender Übergang vorgesehen werden.

3. Zu Art. 151 Abs. 42 Z 5

Gemäß dieser Bestimmung im Entwurf ist nach der Aufhebung eines Bescheides einer unabhängigen Verwaltungsbehörde durch den Verwaltungsgerichtshof oder Verfassungsgerichtshof ab dem 1.1.2012 das Verfahren im betreffenden Fall vom Verwaltungsgericht fortzusetzen.

Dies bedeutet aber eine konkurrierende Zuständigkeit:

Einerseits sind die in der Anlage genannten unabhängigen Verwaltungsbehörden noch bis zum 31.12.2012 für alle neu anhängig werdenden Fälle zuständig, andererseits können (im Falle der Aufhebung eines Bescheides durch den Verwaltungsgerichtshof oder Verfassungsgerichtshof) die Verwaltungsgerichte schon ab dem 1.1.2012 für die gleichen Verfahren zuständig gemacht werden.

Eine solche konkurrierende Zuständigkeit ist abzulehnen.

*DDr. Schönberger
Präsidentin*

Ergeht nachrichtlich an:

1) Präsidium des Nationalrates (per E-Mail)

2) Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht,
Gruppe Verfassungsdienst und EU-Angelegenheiten (per E-Mail)