



F ü r u n s e r L a n d !

LEGISLATIV-

UND

VERFASSUNGSDIENST

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

E-Mail: v@bka.gv.at

ZAHL
2001-BG/1/328-2010

DATUM
13.4.2010

CHIEMSEEHOF
✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG

landesregierung@salzburg.gv.at

FA 
TEL (0662) 8042 - 2290

Herr Mag. Feichtenschlager

BETREFF

Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010; Stellungnahme

Bezug: ZI BKA-601.999/0001-V/1/2010

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem im Gegenstand bezeichneten Gesetzentwurf gibt das Amt der Salzburger Landesregierung die folgende, die dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst bereits übermittelte gemeinsame Länderposition vom 8. April 2010 (VST-6289/9) ergänzende Stellungnahme bekannt:

1. Allgemeines:

1.1. Zur jüngeren Vorgeschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010:

1.1.1. Im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode war im Kapitel „Staats- und Verwaltungsreform“ unter anderem der Ausbau des Rechtsschutzes und die Schaffung verfassungsrechtlicher Grundlagen für eine Verwaltungsreform auf der Grundlage der Arbeiten des Österreich-Konvents und des Besonderen Ausschusses des Nationalrates vorgesehen.

Einer der Hauptgesichtspunkte des im Jahr 2007 zur Begutachtung versandten Entwurfs der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt für ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und ein Erstes Bundesver-

DAS LAND IM INTERNET: www.salzburg.gv.at

AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG • LANDESAMTSDIREKTION

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG • TEL (0662) 8042-0* • FAX (0662) 8042-2160 • MAIL post@salzburg.gv.at • DVR 0078182

fassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird (im Folgenden als „Expertenentwurf 2007“ bezeichnet) war – neben dem Ausbau der demokratischen Kontrollen und der Verfassungsbereinigung – die Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit: Für jedes Land und für den Bund wird je ein Verwaltungsgericht erster Instanz eingerichtet, das gegen Entscheidungen der erstinstanzlichen Behörden angerufen werden kann. Das seinerzeit vorgeschlagene Modell einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit bewirkt eine durch die gleichzeitige Eingliederung der bestehenden Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag sowie bestimmter weisungsfrei gestellter Organe in die Verwaltungsgerichte eine Vereinheitlichung des Behördenaufbaus. Die damit im Zusammenhang stehenden und das Vorhaben beherrschenden weiteren Ziele sind eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes und schließlich eine Verwaltungsreform durch den Entfall der administrativen Berufungsinstanzen zugunsten von Verwaltungsgerichten erster Instanz, die – so die seinerzeitigen Erläuterungen – „zu einer Straffung und Verkürzung von Verwaltungsverfahren führen kann“.

1.1.2. Die Landesamtsdirektorenkonferenz hat sich in ihrer Tagung am 14. September 2007 mit dem Expertenentwurf 2007 befasst und dazu eine gemeinsame Länderposition beschlossen (VST-1182/215 vom 19. September 2007).

Dem grundsätzlichen Tenor dieses Beschlusses folgend wurden die im Expertenentwurf 2007 geplanten Änderungen im Bereich des Rechtsschutzes „aus Ländersicht ausdrücklich begrüßt und unterstützt, da damit der Weg, einen mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention konformen Rechtsschutz zu gewährleisten, weitergeführt wird und durch die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten ein dem föderalistischen Aufbau unserer Republik Rechnung tragender Rechtsschutz gesichert wird“. Zugleich wurde jedoch betont, dass in der zentralen Frage des Entfalls der administrativen Instanzenzüge „die vorgeschlagenen Änderungen eine Gewichtsverlagerung im System der Gewaltenteilung bedingen (...) und diese Veränderungen nach einer verfassungsrechtlichen Einräumung eines Amtsbeschwerderechts (verlangen)“.

1.1.3. Die Landeshauptleutekonferenz hat sich in ihrer Tagung am 4. Oktober 2007 mit dem aktuellen Stand der Staats- und Verwaltungsreform befasst und dabei folgenden Beschluss gefasst (VST-1182/218 vom 4. Oktober 2007):

„Die Landeshauptleutekonferenz dankt der Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform für die bisher geleisteten Vorarbeiten und sieht die Möglichkeit, dass damit eine tragfähige Grundlage für eine sinnvolle Reform der Bundesverfassung gegeben ist.

Die von der Landesamtsdirektorenkonferenz beschlossene gemeinsame Länderposition [zum Entwurf 2007] wird zustimmend zur Kenntnis genommen. (...)“.

1.1.4. In seiner Stellungnahme zum Expertenentwurf 2007 vom 21. September 2007 (ha ZI 2001-BG-1/225/2007) hat das Land Salzburg der bisherigen Beschlusslage folgend auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „die folgenden kritischen Bemerkungen zu einzelnen Teilaspekten des vorgeschlagenen Modells einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nichts an seiner grundsätzlich positiven Einschätzung ändern“.

1.2. Zusammenfassende Bewertung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010:

1.2.1. Der das Kapitel „Leistungsfähiger Staat“ des Regierungsprogramms für die XXIV. Gesetzgebungsperiode umsetzende Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 (im Folgenden als „Entwurf 2010“ bezeichnet) baut auf dem Expertenentwurf 2007 auf und entspricht den Erläuterungen folgend „dem in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern‘ im ersten Halbjahr 2008 konsentierten Ergebnis“.

1.2.2. Zur Frage der finanziellen Auswirkungen des geplanten Vorhabens räumen die Erläuterungen ein, dass „die Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz zusätzliche finanzielle Ausgaben für den Bund und die Länder (verursacht)“. Allerdings – so die Erläuterungen weiter – stehen diesen finanziellen Mehrausgaben Einsparungen durch den Entfall der administrativen (Berufungs-)Instanzen (insbesondere bei den Ämtern der Landesregierungen) und durch die Auflösung der unabhängigen Verwaltungssenate gegenüber.

Bereits mit Schreiben vom 4. September 2007 (ha ZI 2001-D-40/46/2007) hat das Amt der Salzburger Landesregierung dem Bundesministerium für Finanzen die im Fall einer Realisierung des Entwurfs 2007 erwarteten Kostenfolgen mitgeteilt: Unter Zugrundelegung des im Jahr 2007 beim Amt der Salzburger Landesregierung als Berufungsbehörde, beim Vergabekontrollsenat sowie beim Landesagrarsenat eingesetzten Personals von 9,43 Vollzeitäquivalenten (Entlohnungsgruppe a bzw. Verwendungsgruppe A: 7,07 VZÄ; Entlohnungsgruppe b bzw. Verwendungsgruppe B: 0,36 VZÄ; Entlohnungsgruppe c bzw. Verwendungsgruppe C: 2,0 VZÄ) wären im Fall einer Realisierung des Entwurfs 2007 für das Land Salzburg durch die Einrichtung des Landesverwaltungsgerichtes Mehrkosten in der Höhe von 802.395 Euro (Bruttopersonalkosten: 594.198,35 Euro, Sachkosten: 208.196,39 Euro) zu erwarten gewesen. Diese Prognose kann auch der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen des geplanten Vorhabens zu Grunde gelegt werden. Ob diesem Mehraufwand durch den mit der Errichtung der Landesverwaltungsgerichte verbundenen Entfall der administrativen (Berufungs-)Instanzen (insbesondere bei den Ämtern der Landesregierungen) und durch die Auflösung des unabhängigen Verwaltungssenats auch Einsparungen in einer annähernd gleichen Höhe gegenüber stehen, wird seitens des Landes Salzburg jedoch ernstlich bezweifelt. Zur Wahrnehmung seiner finanziellen Interessen hat das Land Salzburg daher mit Schreiben vom 11. März 2010 (ha ZI 2001-

BG/1/303-2010) nach Art 2 Abs 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften das Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium gestellt.

1.2.3. Ungeachtet der offenen Frage der Tragung der dem Land Salzburg im Fall einer Realisierung des geplanten Vorhabens treffenden Mehrkosten ergibt eine zusammenfassende Bewertung der geplanten Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 dennoch, dass – vor allem im Hinblick darauf, dass das geplante Vorhaben den Expertenentwurf des Jahres 2007 konsequent weiter verfolgt und dabei auch – zumindest teilweise – die seinerzeitigen Anregungen des Landes Salzburg im Begutachtungsverfahren berücksichtigt – die bereits in der Stellungnahme des Landes Salzburg zum Expertenentwurf 2007 vom 21. September 2009 (ha ZI 2001-BG-1/225/2007) zum Ausdruck gebrachte grundsätzliche positive Einschätzung der Inhalte des geplanten Vorhabens weiterhin aufrecht erhalten wird. Die Realisierung der vorgeschlagenen Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit wird seitens des Landes Salzburg mitgetragen, da damit der mit der Einrichtung der unabhängigen Verwaltungssenate eingeschlagene Weg, einen mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang stehenden Rechtsschutz zu gewährleisten, entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau gesichert und weitergeführt wird.

1.2.4. Unbeschadet dessen wird jedoch verlangt, endlich Reformmaßnahmen zu ergreifen, die überkommene Strukturen wie in der Schulverwaltung auflösen und Verwaltungsabläufe vereinfachen, um so einerseits Kosten zu sparen und andererseits die Entscheidungen durch Dezentralisierungen dorthin zu verlagern, wo sie zweckmäßigerweise und für den Normadressaten begreiflich getroffen werden sollen. Diese Ziele einer Verwaltungsreform werden den Zielen des vorliegenden Reformvorhabens zumindest gleichrangig gesehen.

2. Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu Artikel 118:

Für die im Abs 4 geplante Beibehaltung eines zweigliedrigen Instanzenzuges in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs eines territorialen Selbstverwaltungskörpers (und die damit korrespondierende Ermächtigung des Materiengesetzgebers, nur in einzelnen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde einen zweigliedrigen administrativen Instanzenzug auszuschließen) wird keine Notwendigkeit gesehen. Ein an den Zielen des Vorhabens orientierter wirksamer Rechtsschutz erfordert auch (und gerade wegen der oft vorhandenen Nähe und Verflechtungen der erst- und

zweitinstanzlichen Entscheidungsträger) im Bereich der territorialen Selbstverwaltung einen sofortigen Rechtszug an eine außen stehende Instanz. Dies liegt auch im Interesse der Raschheit des Verwaltungshandelns. Alles andere wäre unsachlich und unverständlich!

Die gleichen Bedenken an der Beibehaltung von zweigliedrigen Instanzenzügen bestehen auch in Bezug auf die nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper.

Zu Artikel 130:

1. Gemäß Abs 4 hat das Verwaltungsgericht – ausgenommen in Verwaltungsstrafverfahren – in der Sache selbst zu entscheiden, wenn der maßgebliche Sachverhalt feststeht (Z 1) oder die Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kosteneinsparung verbunden ist (Z 2). Die Voraussetzungen, unter denen ein Verwaltungsgericht eine Entscheidung bloß aufheben und die Sache an die Verwaltungsbehörde zurückverweisen kann, gehen über die im § 66 Abs 2 AVG umschriebenen Voraussetzungen weit hinaus: Gemäß § 66 Abs 2 AVG hat die Berufungsbehörde bereits dann in der Sache selbst zu entscheiden, wenn der vorliegende Sachverhalt zwar mangelhaft, aber nicht so weit mangelhaft ist, dass die Durchführung oder Wiederholung einer mündlichen Verhandlung unvermeidlich erscheint. Die für eine Entscheidung notwendigen Sachverhaltsergänzungen hat in diesem Fall die Berufungsbehörde vorzunehmen und eine Entscheidung in der Sache selbst zu treffen. Im Gegensatz dazu kann das Verwaltungsgericht auch in den Fällen, in denen die Durchführung oder Wiederholung einer mündlichen Verhandlung nicht unvermeidlich erscheint, eine kassatorische Entscheidung fällen, wenn die notwendigen und von ihm selbst durchzuführenden Sachverhaltsergänzungen nicht im Interesse der Raschheit gelegen oder nicht mit einer erheblichen Kosteneinsparung verbunden sind. Die Voraussetzungen, unter denen ein Verwaltungsgericht eine kassatorische Entscheidung treffen kann, sind daher weiter als jene des geltenden § 66 Abs 2 AVG. Der geplante Art 130 Abs 3 B-VG ist daher wenig geeignet, die Ziele des Vorhabens, nämlich eine Verbesserung des Rechtsschutzsystems und eine Verfahrensbeschleunigung, zu fördern. Die durch Art 130 Abs 3 B-VG ermöglichten Aufhebungs- und Zurückverweisungsketten sind auch vor dem Hintergrund des im Art 6 EMRK garantierten Rechts auf eine Entscheidung innerhalb angemessener Frist bedenklich.

Es wird daher vorgeschlagen, die Verwaltungsgerichte bereits dann zu einer Entscheidung in der Sache selbst zu verpflichten, wenn eine Sachentscheidung im Vergleich zu einer Zurückverweisung der Sache an die Verwaltungsbehörde rascher, gleich rasch oder nicht wesentlich verzögert gefällt werden kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Fall von Mehrparteienverfahren eine kassatorische Entscheidung allen Parteien des

Verfahrens, auch wenn sich diese im ersten Rechtsgang verschwiegen haben, erneut die Möglichkeit eröffnet, Einwendungen zu erheben.

Zu den Artikeln 12 Abs 2 und 135 Abs 1 sowie zu Z 3, lit A der Anlage:

Gemäß Z 3 lit A der Anlage werden die Landesagrarsenate mit dem Inkrafttreten des geplanten Vorhabens aufgelöst. Über Berufungen gegen die Entscheidungen der Agrarbehörden 1. Instanz entscheiden ab diesem Zeitpunkt die Landesverwaltungsgerichte. Die von den Landesagrarsenaten wahrzunehmenden, auch die Regelung von zivilen Rechtsverhältnissen umfassende Aufgaben, wie die Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke, die Flurbereinigung, die Ordnung und Regulierung von Agrargemeinschaften, die Regelung land- und forstwirtschaftlicher Bringungsrechte, die Regelung der Einforstungsrechte sowie des landwirtschaftlichen Siedlungswesens erfordern einen hohen Grad an Spezialisierung. Wie die Praxis zeigt, kann diese Spezialisierung nur in einer jahrelangen Beschäftigung mit den jeweiligen Materien erworben werden.

Über die geschilderte Problemlage im Bereich der Landesagrarsenate hinausgehend wird eine an den Zielen des geplanten Vorhabens orientierte Integration der bisherigen Kollegialbehörden in die Landesverwaltungsgerichte nur Erfolg versprechend sein, wenn auch in den Landesverwaltungsgerichten spezialisierte Fachsenate für solche Angelegenheiten, die eine vertiefte Kenntnis der jeweiligen Materien erfordern, gebildet werden und die das Verfahren regelnden Bestimmungen den Besonderheiten dieser Angelegenheiten Rechnung tragen.

Zu Artikel 132:

1. Im Fall einer Realisierung des geplanten Vorhabens werden dem Landeshauptmann im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesregierung als oberstem Organ der Landesvollziehung wesentliche, ihrer Verantwortung Rechnung tragende Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten entzogen.

Über die im geplanten Abs 5 enthaltene Ermächtigung des Materiengesetzgebers hinaus wird daher gefordert, bereits auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene den Landeshauptmann bzw die Landesregierung zur Erhebung einer „Amtsbeschwerde“ an das Verwaltungsgericht zu legitimieren.

Zu Artikel 133:

1. Gemäß Abs 2 ist der Bundes- und der Landesgesetzgeber ermächtigt, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes zu begründen, auf Antrag eines ordentlichen Gerichts die Rechtswidrigkeit eines Bescheides oder einer Entscheidung eines Verwaltungsgerichts

festzustellen. Eine dementsprechende Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes fehlt dagegen. Die Erläuterungen führen in diesem Zusammenhang § 11 Abs 2 AHG an, wonach ein Feststellungsantrag gemäß § 11 Abs 1 AHG dann nicht zulässig ist, wenn der Bescheid in einer Angelegenheit erlassen wurde, die nach Art 133 B-VG von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen ist.

Für das amts- bzw organhaftungsrechtliche Rechtsschutzinteresse macht es jedoch keinen Unterschied, ob die Rechtswidrigkeit eines Bescheides oder einer Entscheidung eines Verwaltungsgerichts auf der Verletzung einer einfachgesetzlichen Bestimmung oder auf der Verletzung einer in Verfassungsrang stehenden Bestimmung beruht.

Es wird daher vorgeschlagen, diese Lücke durch die Begründung einer auf die Feststellung der Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten durch Bescheide oder Entscheidungen der Verwaltungsgerichte beschränkten Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes zu schließen.

2. Gemäß Abs 7 kann beim Verwaltungsgerichtshof Beschwerde wegen der Verletzung der Entscheidungspflicht durch das Verwaltungsgericht erheben, wer im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht als Partei zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt zu sein behauptet. Eine Möglichkeit, von Amtsseite die Entscheidungspflicht des Verwaltungsgerichts rechtlich durchzusetzen, besteht nicht.

Es wird daher vorgeschlagen, den Landeshauptmann bzw die Landesregierung zur Geltendmachung einer Verletzung der Entscheidungspflicht durch das Verwaltungsgericht durch „Amtsbeschwerde“ an den Verwaltungsgerichtshof zu ermächtigen.

3. Über die im geplanten Abs 8 enthaltene Ermächtigung des Materiengesetzgebers hinaus wird gefordert, bereits auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene den Landeshauptmann bzw die Landesregierung zur Erhebung einer „Amtsbeschwerde“ zu legitimieren.

Diese Stellungnahme wird der Verbindungsstelle der Bundesländer, den anderen Ämtern der Landesregierungen, dem Präsidium des Nationalrates und dem Präsidium des Bundesrates ue zur Verfügung gestellt.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Landesregierung:

Dr. Heinrich Christian Marckhgott

Landesamtsdirektor

Ergeht nachrichtlich an:

1. – 8. E-Mail an: Alle Ämter der Landesregierungen
9. E-Mail an: Verbindungsstelle der Bundesländer vst@vst.gv.at
10. E-Mail an: Präsidium des Nationalrates begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
11. E-Mail an: Präsidium des Bundesrates peter.michels@parlament.gv.at
12. E-Mail an: Bundeskanzleramt ypost@bka.gv.at
13. E-Mail an: Institut für Föderalismus institut@foederalismus.at
14. E-Mail an: Abteilung 3 zu do ZI 203-0/602/80-2010
15. E-Mail an: Abteilung 4 zu do ZI 20401-BEG/120/3-2010
16. E-Mail an: Abteilung 5 zu do ZI 205-A/440/26-2010
17. E-Mail an: Abteilung 11 zu do ZI 21101-GEV/357/2-2010
18. E-Mail an: Landesagrarsenat zu do ZI 403-LAS-0/13/7-2010
19. E-Mail an: Unabhängiger Verwaltungssenat zu do ZI UVS-2/10011/393-2010

zur gefl Kenntnis.