

PräsidentInnen- konferenz der Verwaltungs- gerichte

Vorsitz:
Verwaltungsgericht Wien
Muthgasse 62
1190 Wien
Telefon +43-1-4000-38505
post@vgw.wien.gv.at

Auskunft:
Präsident
Univ.-Doz. Dr. Dieter
Kolonovits, M.C.J. (NYU)

Wien, 23. Mai 2018

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 und das Verwaltungsstrafgesetz 1991 geändert werden; BMVRDJ-600.127/0007-V

Frist: 23. Mai 2018

Diese Stellungnahme wird an die bekanntgegebene E-Mail Adresse Sektion.V@bmvrdj.gv.at und dem Präsidium des Nationalrates (begutachtungsverfahren@parlament.gv.at) übermittelt.

Gemeinsame Stellungnahme der Präsidentin und der Präsidenten aller Landesverwaltungsgerichte, des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes und der Präsidentin des Bundesfinanzgerichtes

I. Allgemeines:

Mit Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 2014 wurde für die Verwaltungsgerichte ein eigenes Verfahrensgesetz, das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), geschaffen. Dieses Verfahrensrecht orientiert sich im Wesentlichen am Verfahrensrecht der Behörden, dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG). Diese Grundstruktur ist durchaus sinnvoll und sie hat sich in der bisherigen Praxis auch zum Großteil bewährt.

Der vorliegende Entwurf wird **seiner Zielsetzung** nach uneingeschränkt **begrüßt**, (zu den inhaltlichen Anregungen darf an dieser Stelle auf die untenstehenden Ausführungen Pkt II.1. verwiesen werden), allerdings wäre es wünschenswert, wenn sich eine solche Bestimmung im VwGVG selbst in einer für das verwaltungsgerichtliche Verfahren adaptierten Fassung finden würde.

Des Weiteren darf an dieser Stelle auf das Schreiben der PräsidentInnenkonferenz der Verwaltungsgerichte vom 23.10.2017 (3/SN-202/ME XXV.GP) hingewiesen werden. In diesem Schreiben wurden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, die ausschließlich der Verfahrensstraffung und Verfahrensbeschleunigung dienen und denen die bisherigen Erfahrungen von mehr als vier Jahren Rechtsprechung durch über 700 Richterinnen und Richtern zu Grunde liegen. Diese Vorschläge – die bei voller Wahrung aller Parteirechte – ausschließlich positive Aspekte beinhalten, fanden zwar Eingang in das Regierungsprogramm der Bundesregierung 2017 - 2022, wurden aber im vorliegenden Begutachtungsentwurf nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund darf die Umsetzung einzelner und leicht zu realisierende Forderungen nochmals dringend angeregt werden.

II. Zu den konkreten Bedenken:

1.) Zum vorgeschlagenen § 39 Abs 3 bis 5 AVG:

Mit dem vorliegenden Entwurf wird für Verwaltungsbehörden die Möglichkeit eröffnet ein Ermittlungsverfahren mit der Wirkung zu schließen, dass nachträglich eingelangte Beweisanbote nicht mehr berücksichtigt werden müssen. Ungeregt bleibt aber, welche Wirkung diesen nachträglich eingelangten Beweisanboten im Falle einer Beschwerde gegen die verwaltungsbehördliche Entscheidung zukommt. Dem Vorschlag der PräsidentInnenkonferenz der Verwaltungsgerichte vom 23.10.2017 lag der Ansatz zu Grunde, dass nach einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Fall einer Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof bzw einer Revision an den Verwaltungsgerichtshof auf Grund des eingetretenen Neuerungsverbotens ausgeschlossene Anträge auch weiterhin unbeachtlich bleiben.

Aus diesem Grund wäre unbedingt klarzustellen, dass Beweismittel, die nach Schluss des behördlichen Ermittlungsverfahrens vorgelegt werden, im Beschwerdeverfahren ebenfalls nur mehr unter den in § 39 Abs. 4 geregelten Voraussetzungen Berücksichtigung finden können. Es besteht sonst das große Risiko, dass die Zahl der Beschwerdeverfahren nur deswegen steigt, weil die Parteien Beweise, die im behördlichen Verfahren bereits präkludiert sind, im Wege einer Beschwerde noch nachtragen möchten.

Dem vorliegenden Begutachtungsentwurf folgend sollen die prozessleitenden bzw -beschleunigenden Verfahrensanordnungen im Verwaltungsstrafverfahren nicht zur Verfügung stehen. Diese Einschränkung ist nicht sinnvoll, da sich gerade im Verwaltungsstrafverfahren vor dem Hintergrund der Verjährungsbestimmungen ein wesentlicher Anwendungsbereich von derartigen Verfahrensanordnungen findet. Es entspricht einer durchaus häufig angewandten Verfahrensstrategie, dass in einer Beschwerde meist nur die Begehung der Tat bestritten wird und weitere Beweisanträge oft erst in der öffentlich mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht gestellt werden. Dies führt zwingend zu an sich vermeidbaren Verzögerungen. Es wird deshalb folgende Regelung vorgeschlagen.

Für die Regelung des Schlusses des Ermittlungsverfahrens wird, wie bereits erwähnt, vorgeschlagen, an die Bedürfnisse der Verwaltungsgerichtsbarkeit angepasste Regelungen direkt im VwGVG zu treffen:

§ 24 Abs 7 ff VwGVG und § 44 Abs 8 ff VwGVG sollte eingefügt werden wie folgt:

„(7) Wenn die Sache zur Entscheidung reif ist, kann das Verwaltungsgericht das Ermittlungsverfahren für geschlossen erklären. Die Erklärung hat nach Möglichkeit in der mündlichen Verhandlung, in allen anderen Fällen schriftlich zu ergehen.

(8) Nach Schluss des Ermittlungsverfahrens können neue Tatsachen oder Beweismittel nur mehr vorgebracht werden, wenn die Partei in Einem glaubhaft macht, dass diese Tatsachen oder Beweismittel ohne ihr Verschulden nicht geltend gemacht werden konnten und allein oder in Verbindung mit dem sonstigen Ergebnis des Ermittlungsverfahrens voraussichtlich eine im Hauptinhalt des Spruches anders lautende Entscheidung herbeiführen würden. Das Verwaltungsgericht kann das Ermittlungsverfahren jederzeit von Amts wegen fortsetzen.

(9) Werden das Erkenntnis oder der Beschluss nicht binnen drei Monaten ab jenem Zeitpunkt, zu dem erstmals einer Partei gegenüber das Ermittlungsverfahren für geschlossen erklärt worden ist, gegenüber einer Partei erlassen, gilt das Ermittlungsverfahren als nicht geschlossen.“

Abweichend vom ausgesandten Entwurfstext erscheint es nicht sinnvoll, zwingend zusätzliche Verfahrensschritte wie einen Fortsetzungsantrag und eine eigene *Verfahrensordnung* zur Fortsetzung des Ermittlungsverfahrens einzuführen. Diese Verfahrensschritte führen nur zu einem unverhältnismäßigen Mehraufwand ohne erkennbaren Nutzen.

Die Frist von acht Wochen dürfte zwar den Großteil aller Verwaltungsverfahren abdecken, allerdings erscheint sie in Hinblick auf Großverfahren mit oft weitreichenden Entscheidungsgrundlagen, wie etwa im UVP-Bereich, als zu knapp bemessen.

Ergänzend sollte – sowohl im Administrativ- als auch im Verwaltungsstrafverfahren – eine grundsätzliche Prozessförderungspflicht vorgesehen werden:

Dies könnte durch eine Ergänzung des § 24 Abs 6 VwGVG und des § 44 Abs 7 VwGVG geschehen:

„(6) Das Verwaltungsgericht kann den Parteien auftragen, binnen einer ihnen gleichzeitig zu setzenden Frist Vorbringen zu erstatten, die als Beweismittel zu benützenden Urkunden und Augenscheinsgegenstände bei Gericht zu erlegen und den Vor- und Familiennamen sowie die Anschrift einzuvernehmender Zeugen bekannt zu geben. Kommt die Partei einem solchen Auftrag nicht fristgerecht nach, so besteht keine Verpflichtung des Verwaltungsgerichtes, die verspätet angebotenen Zeugen zu hören bzw die vorgelegten Urkunden zu berücksichtigen, wenn diese fahrlässig nicht rechtzeitig bekannt gegeben bzw vorgelegt wurden.“

Sinn dieser Bestimmung ist es ausschließlich, bestimmte verfahrensverschleppenden Praktiken, wie der bewusst verzögerten Bekanntgabe von Zeugen und sonstigen Beweismitteln, entgegenzusteuern und andererseits das Verhandlungsmanagement der Verwaltungsgerichte zu optimieren. Inhaltlich soll diese Bestimmung keinen Einfluss auf die Entscheidung eines Verwaltungsgerichtes zum Nachteil von Parteien haben, aber andererseits ist hier eine deutliche Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren und auch eine merkbare Einsparung aus Sicht der Verfahrensökonomie sowie der allgemeinen Kosten der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu erwarten.

2.) Aktenvorlage durch die Verwaltungsbehörden

§ 14 Abs 2 VwGVG sollte wie folgt lauten:

*„Will die Behörde von der Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung absehen, hat sie dem Verwaltungsgericht die Beschwerde unter Anschluss der *vollständigen und geordneten* Akten des Verwaltungsverfahrens vorzulegen.“*

Verwaltungsgerichte stehen immer wieder vor dem Problem einer bloß teilweisen Aktenvorlage durch Verwaltungsbehörden. Dies führt regelmäßig zu Verfahrensverzögerungen und zu einem unnötigen Mehraufwand auf Seiten der Verwaltungsgerichte. Auch wenn es sich bei dieser Bestimmung um eine *lex imperfecta* handelt, dient sie dennoch der Klarstellung der Pflichten belangter Behörden.

3.) Verlesung von Aktenstücken

§ 25 Abs 5a VwGVG und § 46 Abs 5 VwGVG sollte wie folgt lauten:

„Eine Verlesung von Aktenstücken kann unterbleiben, wenn diese Aktenstücke von der Partei, die die Verlesung verlangt, selbst stammen oder wenn es sich um Aktenstücke handelt, die der die Verlesung begehrenden Partei nachweislich zugestellt wurden.“

Eines der effektivsten Mittel um ein Verfahren zu blockieren ist der Antrag auf Verlesung von Aktenstücken. Insbesondere im Umfeld der sogenannten „Staatsverweigerer“ kommt es immer wieder dazu, dass im behördlichen und auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren viele Seiten umfassende Schriftsätze eingereicht werden. Im Zuge eines Rechtsschutzverfahrens vor den Verwaltungsgerichten wird dann die Verlesung des gesamten Aktes mit oft über hundert Seiten ausdrücklich beantragt. Vor diesem Hintergrund erscheint es dringend notwendig, den Verwaltungsgerichten auch hier ein Instrument zur Verfügung zu stellen, das eine Straffung der Verfahrensführung zulässt. Da das Unterbleiben einer Verlesung ausdrücklich nur auf jene Aktenteile beschränkt ist, die der betreffenden Partei zweifelsfrei bekannt sind, besteht auch keine Gefahr die Rechte dieser Partei zu verletzen oder auch nur zu verkürzen.

4.) Unterschrift von Zeugen

Die derzeit nur für den Bereich des Strafverfahrens geltende Regelung des § 47 Abs. 3 letzter Satz VwGVG, wonach Niederschriften nicht der Unterschrift von Zeugen bedürfen, sollte unbedingt auch für das Administrativverfahren gelten (in dem sie zB in § 24 verschoben wird). Eine sachliche Rechtfertigung für die Differenzierung existiert nicht.

5.) Ermittlungsaufträge

Es sollte im Interesse der Verfahrensökonomie und der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit folgende Regelung getroffen werden:

Das Verwaltungsgericht kann durch die Behörde folgende Ermittlungen durchführen lassen:

1) Die Berechnung von in Geld zu bemessenen Leistungen oder Beiträgen;

2) Weitere einfache Ermittlungen sonstiger Art, die aus verfahrensökonomischen Gründen zweckmäßigerweise von der Behörde durchgeführt werden, weil die Behörde etwa über besondere, dem VwG nicht zur Verfügung stehende Hilfsmittel oder Kenntnisse verfügt oder die benötigten Informationen der Behörde bereits überwiegend vorliegen, sofern die unmittelbare Beweisaufnahme durch das Verwaltungsgericht nicht auf Grund des Art. 6 Abs. 1 EMRK oder des Art. 47 GRC geboten ist; ausgenommen sind die Beweisaufnahme durch Zeugen und Sachverständigen.

Zu 1.: In zahlreichen Verfahrensarten (zB Sozialversicherungsrecht, Dienstrecht, Mindestsicherung) ist die Höhe von Geldleistungen oder –beiträgen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren strittig. Diesen Verfahren ist gemeinsam, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden für diese Berechnungen über spezielle technische Hilfsmittel (zB Berechnungsprogramme) und/oder, aufgrund der Häufigkeit der Verfahren, viel Routine verfügen, während dem Verwaltungsgericht diese Hilfsmittel nicht zur Verfügung stehen. Es ist daher wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig, wenn in derartigen Fällen die Behörde auf Grundlage der vom Verwaltungsgericht vorgegebenen

Rechtsanschauung und des ansonsten festgestellten Sachverhalts die Berechnung selbst durchführt und dem Gericht vorlegt.

Zu 2.: In Einzelfällen wird es wirtschaftlicher, sparsamer und zweckmäßiger sein, wenn einfache Ermittlungsschritte, etwa eine Nachschau an einem bestimmten Ort, ob ein Verfahrensobjekt (zB ein Gebäude) bereits abgerissen wurden, von der Behörde vor Ort gesetzt werden.

In beiden Fällen wird das Gericht das Berechnungs-/Ermittlungsergebnis, so keine mündliche Verhandlung (mehr) stattfindet, den übrigen Verfahrensparteien mit der Gelegenheit zur Stellungnahme vorhalten müssen.

III. Fehlende Umsetzungsbestimmungen zur DSGVO

Ausgehend von einem selbständigen Antrag des Verfassungsausschusses des Nationalrates wurde in Art 130 Abs 2a B-VG eine (am 15.05.2018 kundgemachte, BGBl. I Nr. 22/2018) neue Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Zusammenhang mit datenschutzrechtlichen Beschwerden eingeführt und unter einem die Organisationsgesetze des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und der Verwaltungsgerichte des Bundes geändert.

Durch dieses Vorgehen des Bundesgesetzgebers fehlen nunmehr ausführende Bestimmungen für die Landesverwaltungsgerichte, da die Regelungskompetenz beim Bund liegt und er nur teilweise davon Gebrauch gemacht hat.

Der Bundesgesetzgeber hat für die oben aufgezählten Gerichte durchgehend eine Senatsbesetzung bei Erledigung von Beschwerden nach Art 130 Abs 2a B-VG vorgesehen. Obwohl es sich bei der Festlegung von Senatszuständigkeiten an sich um eine materielle Kompetenz handelt, hat der Gesetzgeber diese nur in den jeweiligen Organisationsgesetzen vorgenommen, somit bestehen für die Landesverwaltungsgerichte derzeit keine von einer Einzelrichterzuständigkeit abweichenden Bestimmung.

Ebenso verhält es sich mit den verfahrensrechtlichen Festlegungen. Sowohl Fragen der Beschwerdeeinbringung, Beschwerdefristen oder auch die Frage der mitbeteiligten Parteien in einem Beschwerdeverfahren nach Art 130 Abs 2a B-VG sind für die Landesverwaltungsgerichte derzeit nicht geregelt.

Es wird daher dringend eine bundeseinheitliche Umsetzung, insbesondere eine Senatszuständigkeit, für alle Verwaltungsgerichte angeregt.

Mit freundlichen Grüßen
für die Präsidentenkonferenz der Verwaltungsgerichte
Der Vorsitzende

Univ.-Doz. Dr. Dieter Kolonovits, M.C.J.



Dieses Dokument wurde amtssigniert.
Informationen zur Prüfung der elektronischen
Signatur und des Ausdrucks finden Sie unter:
<http://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/amtssignatur/Amtssignatur.html>