

VEREINIGUNG DER MITGLIEDER DER UNABHÄNGIGEN VERWALTUNGSSENATE

Muthgasse 64
A-1190 Wien
☎ (43 1) 4000/38624
☎ (43 1) 4000 99 38624

Der Vorsitzende

Positionspapier der Vereinigung der Unabhängigen Verwaltungssenate zur Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten

I. Ausgangssituation

1) Die Entwicklung der Unabhängigen Verwaltungssenate seit 1991

Die Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) sind durch das B-VG 1988 vorrangig deshalb eingerichtet worden, um die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention in Österreich auch im Bereich der Verwaltungsstrafverfahren umzusetzen. Obwohl sie nach Art. 129 B-VG die UVS neben dem Verwaltungsgerichtshof „zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung“ berufen sind, blieb der Tätigkeitsbereich der UVS im wesentlichen auf das Verwaltungsstrafrecht und die sogenannten „Maßnahmenbeschwerden“ gegen verfahrensfreie Akte behördlicher Zwangs- und Befehlsgewalt beschränkt. Auch wurden die UVS nicht als Gerichte im Sinne des B-VG eingerichtet, da es der Verfassungsgesetzgeber als ausreichend erachtete, diese als Tribunale im Sinne des Art 6 EMRK einzurichten. Die Ernennung der Mitglieder eines UVS muss nach Art 129b B-VG damit nicht unbefristet, sondern lediglich befristet für die Dauer von sechs Jahren erfolgen.

Gleichzeitig räumte der Verfassungsgesetzgeber sowohl dem Bund als auch den Ländern die Möglichkeit ein, die UVS auch in anderen Rechtsbereichen als Berufungsinstanz einzusetzen (Art 129a B-VG). Von dieser Möglichkeit wurde von den Gebietskörperschaften bis Mitte der 90er Jahre nur sehr zögerlich und vorrangig nur in jenen Rechtsbereichen Gebrauch gemacht, in denen nach der EMRK die Entscheidung unabhängigen Gerichten oder Tribunalen vorbehalten werden musste (z.B. Schubhaftprüfung, Konzessionen nach dem Güterbeförderungsgesetz etc).

Durch den Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften erfolgte eine Dynamisierung der Rechtsentwicklung in Österreich. So wurden von einigen Bundesländer die UVS als Kontrollinstanz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und als Berufungsinstanz im Bereich des Grundverkehrs eingesetzt. Im Jahr 1999 wurde als weiterer UVS der Unabhängige Bundesasylsenat (UBAS) eingerichtet und begannen die Bundesländer verstärkt die Zuständigkeitsbereiche der UVS als Berufungsinstanz zu erweitern.

2) Derzeitige Aufgabenbereiche

Durch das VerwaltungsreformG 2001 wurden die UVS in wesentlichen Bereichen der mittelbaren Bundesverwaltung als Berufungsinstanzen eingesetzt und setzte sich diese Entwicklung durch die Übertragung weiterer Zuständigkeiten auch im Bereich der landesgesetzlichen Zuständigkeit fort.

Wertet man die Tätigkeitsberichte der UVS (in den Ländern) für das Jahr 2002 aus, so stellt man allerdings fest, dass rund 80% des quantitativen Arbeitsanfalles nach wie vor auf Verwaltungsstrafverfahren entfällt. Dies liegt jedoch daran, dass die überwiegende Zahl an Berufungen gegen erstinstanzliche Verwaltungsentscheidungen Strafverfahren betreffen. Allein in Wien kommt es jährlich zu über 10.000 bis 11.000 Berufungen gegen erstinstanzliche Straferkenntnisse. Der Hauptanteil davon sind Verkehrsstrafverfahren (StVO, KFG, GGBG etc). Weiters ist aus den Tätigkeitsberichten ersichtlich, dass lediglich 1 bis 2% der UVS-Entscheidungen bei den Höchstgerichten bekämpft werden; wie viele dieser

Beschwerden erfolgreich sind, kann mangels verfügbaren statistischen Materials nicht festgestellt werden.

In jenen Bereichen, in denen den Behördenparteien das Recht zur Beschwerde zusteht, wird von diesem Recht nur spärlich Gebrauch gemacht und sind bis dato nur äußerst wenige vereinzelt Entscheidungen dokumentiert, durch welche eine UVS-Entscheidung auf Grund einer Amtsbeschwerde aufgehoben wurde.

Schon jetzt kann gesagt werden, dass die Umsetzung des VerwaltungsreformG 2001 aus Sicht der UVS kaum größere Probleme aufgeworfen hat.

3) Organisations- und dienstrechtliche Stellung der Senatsmitglieder

Die Landesverwaltungen hatten gegenüber einer Kontrolle durch eine unabhängige Instanz große Vorbehalte. Diese Vorbehalte schlugen sich nicht nur in der bescheidenen Personal- und Sachausstattung der Senate nieder, sondern auch in den Organisations- und Dienstrechtsgesetzen der Länder. So sahen im Jahr 1991 – ausgenommen Oberösterreich – alle Länder eine bloß befristete Bestellung der Senatsmitglieder auf 6 Jahre vor und wurde eine Wiederernennung lediglich als zulässig erklärt. Die dienstrechtliche Stellung der Senatsmitglieder wurde äußerst unterschiedlich geregelt.

Bereits in den ersten Jahren der Tätigkeit zeichnete sich ab, dass - sollte eine effektive Kontrolle der Verwaltung stattfinden – die Stellung der Senatsmitglieder infolge ihrer befristeten Ernennung zu wenig abgesichert war oder, um mit den Worten des ehemaligen Verwaltungsgerichtshofpräsidenten Kobzina zu sprechen, die Senate zu „leichtgewichtig“ waren. Es zeigte sich, dass es die Landesverwaltungen übelnahmen, wenn lang geübte Verwaltungsbräuche, denen die gesetzliche Grundlage fehlte, von den UVS verworfen wurden, wenn die UVS Landesgesetze wegen verfassungsrechtlicher Bedenken beim Verfassungsgerichtshof anfochten oder die UVS von den Landesbehörden abweichende Rechtsstandpunkte einnahmen. Den Senatsmitgliedern wurde seitens der Landesverwaltungen mehr oder weniger deutlich zu verstehen gegeben, dass derartige

Entscheidungen unerwünscht sind und bei der Entscheidung, ob die Funktionsperiode eines Mitglieds verlängert wird oder nicht, ins Gewicht fallen würden.

Die Entwicklungen waren der Auslöser für die Gründung unserer Landesvertretung im Jahr 1993, bei der wir vom Verein der Verwaltungsrichter und der österreichischen Richtervereinigung tatkräftige Unterstützung fanden. Das vorrangige Ziel bestand darin, die Unabhängigkeit der Entscheidungen der Senatsmitglieder durch eine unbefristete Ernennung und eine gesicherte dienst- und besoldungsrechtliche Stellung abzusichern. Am Endpunkt dieser Entwicklung sollte die Stellung der UVS-Mitglieder jener der Richter angeglichen sein und die UVS organisations- und dienstrechtliche Grundlagen nach dem Vorbild des Verwaltungsgerichtshofes erhalten. Zu diesem Zeitpunkt sollten die Überführung der Unabhängigen Verwaltungssenate in Verwaltungsgerichte erster Instanz erfolgen. Mittlerweile gehören bereits 188 Senatsmitglieder (das sind rund 90%) der Landesvertretung an.

In richtungsweisender Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof im Jahr 1997 die Problematik der bloß befristeten Bestellung der UVS-Mitglieder aufgegriffen und dieser de facto den Boden entzogen, da der Verwendung befristet ernannten Senatsmitglieder sehr enge Grenzen gezogen wurden (VfGH vom 2.10.1997, ZI. B 2434/97). In Reaktion auf diese Entscheidung wurde in den meisten Ländern die befristete Ernennung in eine unbefristete umgewandelt. Die Erfahrungen, welche im Bereich der UVS in den Ländern gemacht wurden, führten bei Einrichtung des Unabhängigen Asylssenates im Jahr 1999 dazu, dass dessen Mitglieder bereits eine Rechtsstellung einnehmen, welche jener der Richter sehr angenähert ist. Auch in den Ländern ist mit Ausnahme von Tirol schon überall die unbefristete Ernennung von Senatsmitgliedern gesetzlich vorgesehen und auch in Tirol soll noch im Februar ein entsprechendes Landesgesetz beschlossen werden. Die weitaus überwiegende Zahl der an den Unabhängigen Verwaltungssenaten sowie der am UBAS tätigen Mitglieder ist somit bereits unbefristet ernannt und hat sich vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der funktional richterlichen Tätigkeit der Terminus „UVS-Richter“ als Berufsbezeichnung etabliert.

II. Einrichtung von Verwaltungsgerichten erster Instanz

In den 90er Jahren gab es vor allem im Zuge der geplanten Bundesstaatsreform im Jahr 1994 Bestrebungen, in Österreich Verwaltungsgerichte erster Instanz einzurichten. Als die Bundesstaatsreform am Widerstand der Länder gescheitert war, wurde versucht, durch einen Initiativantrag der Regierungsparteien zumindest die Verwaltungsgerichte einzurichten. Bei den im Zuge der Beratungen stattgefundenen Hearings im Parlament waren bereits Vertreter unserer Landesvertretung als Experten beigezogen. Bereits damals konnten wir deutlich machen, dass der gangbarste Weg zur Einrichtung von Verwaltungsgerichten darin besteht, die UVS in diese Gerichte überzuführen.

Der Initiativantrag vom 23. Juni 1995 "betreffend ein Bundesverfassungsgesetz zur Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit" sah in diesem Zusammenhang vor, dass die auf unbestimmte Zeit ernannten Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate „Anspruch auf Ernennung zu Mitgliedern des Landesverwaltungsgerichts“ haben. Für weitere Besetzungen sollten in Anlehnung an die für den Verwaltungsgerichtshof maßgeblichen Vorschriften auch die Landesverwaltungsgerichte das Recht haben, Besetzungsvorschläge zu machen. Wie bekannt, war auch dieser Initiative kein Erfolg beschieden.

Wenn nunmehr, 9 Jahre nach diesem Vorschlag, im Konvent die Diskussion um die Einrichtung von Verwaltungsgerichten erster Instanz wieder aufgenommen wird, gilt es folgendes festzustellen:

- a) Durch die oben dargestellten Entwicklungen verfügen nahezu alle UVS über organisatorische Grundlagen, welche jenen des Verwaltungsgerichtshofes weitgehend angenähert sind (so obliegen in den meisten Senaten die Beschlussfassung der Geschäftsverteilung und die Disziplinargewalt über die Mitglieder der Vollversammlung und sind jeweils eigene Evidenz- und Dokumentationsstellen eingerichtet);
- b) Auch die dienstrechtliche Stellung des überwiegenden Teils der UVS-Mitglieder ist mit jener der Richter vergleichbar. Zur Sicherung der

Leistungsfähigkeit ist in den meisten Senaten eine regelmäßig durchzuführende Leistungsbeurteilung nach dem Vorbild der Personalsenate der Gerichte vorgesehen, zur Amtsenthebung ist die jeweilige Vollversammlung zuständig.

- c) Die Verfahren vor den UVS laufen gerichtsförmig ab und hat sich mittlerweile bei den Senatsmitgliedern ein richterliches Amtsverständnis etabliert.
- d) Der Tätigkeitsbereich der UVS ist mit jenem allfälliger Verwaltungsgerichte bereits weitgehend ident.

So betrachtet würde für die meisten UVS die Umwandlung in Verwaltungsgerichte einem bloßem „Schildertausch“ gleichkommen.

Der Standesvertretung der UVS-Mitglieder ist selbstverständlich bekannt, dass es Stimmen gibt, die nicht eine Überleitung der UVS in Verwaltungsgerichte befürworten, sondern für eine Neugründung dieser Gerichte eintreten, bei der die UVS-Mitglieder sich - wie jeder andere Bewerber - einem Auswahlverfahren zu stellen haben. Wie ein derartiges Verfahren ausgestaltet sein soll ist bis dato nicht bekannt, ebenso wurden die Argumente für eine derartige Vorgangsweise bisher nicht offen auf den Tisch gelegt. Es kann jedoch vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit dienst- und organisationsrechtlichen Neuerungen nicht ausgeschlossen werden, dass hinter diesen Überlegungen Bestrebungen stehen, unangenehme oder missliebige Senatsmitglieder loszuwerden.

An dieser Stelle wollen wir darauf hinweisen, dass ein Großteil der heute in den Bundesländern tätigen Senatsmitglieder ursprünglich für eine befristete Funktionsperiode ernannt war und erst nach einem neuerlichen Bestellverfahren, welches den Ländern freie Hand bei der Auswahl gab, wiederernannt wurde. Wenn ein Mitglied in zwei Auswahlverfahren für die Tätigkeit als unabhängiges Kontrollorgan geeignet befunden wurde, kann es aus Sicht der Standesvertretung keine berechtigten Einwendungen dagegen geben, dieses auch zum Verwaltungsrichter zu ernennen. Dasselbe muss für jene KollegInnen gelten, welche nach den Vorgaben der dafür zuständigen Gremien (Personalausschüsse) die Leistungskriterien erfüllen und erfüllt haben.

Wenn in diesem Zusammenhang mitunter unterschwellig der Vorwurf erhoben wird, es ergingen fehlerhafte oder rechtlich bedenkliche Entscheidungen, möchten wir darauf hinweisen, dass die kontrollierten Behörden sich in der Vergangenheit kaum veranlasst sahen, gegen UVS-Entscheidungen eine Beschwerde zu erheben und in Summe nicht einmal ein Prozent der Entscheidungen von den Höchstgerichten behoben wird. Daran hat sich auch seit in Kraft treten des VerwaltungsreformG nichts geändert. Auch erscheint mir die Feststellung wichtig, dass eine Qualitätskontrolle ausschließlich den zur Leistungsbeurteilung gesetzlich eingerichteten Gremien obliegen darf bzw. im Wege einer nachprüfenden Kontrolle, den Höchstgerichten. Nur so kann ein Einfließen unsachlicher Beurteilungskriterien verhindert werden.

Unter diesem Blickwinkel würden sich im Falle einer Neugründung folgende Probleme stellen:

* Ausarbeitung möglichst sachgerechter, einheitlicher und transparenter Bestellungskriterien für alle 9 Landesverwaltungsgerichte und das Bundesgericht, welches den UBAS ersetzen soll, wobei es gelten muss, nicht allein den Entscheidungsträgern jener Gebietskörperschaft, deren Entscheidungen der Überprüfung durch die UVS bzw. den UBAS unterlegen sind, die Entscheidung über die Aufnahme in ein Verwaltungsgericht zukommen zu lassen.

* Gewährleistung einer einheitlichen Umsetzung dieser Kriterien, wobei die Auswahl nicht den Entscheidungsträgern jener Gebietskörperschaften überlassen werden darf, deren Entscheidungen der Überprüfung durch die UVS bzw. den UBAS unterlegen sind.

* existentielle Absicherung aller schon unbefristet bestellten Senatsmitglieder, die nicht übernommen werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mit der unbefristeten Ernennung bei UVS-Mitgliedern, die zuvor als Bundesbeamte bereits definitiv gestellt waren, diese Definitivstellung de lege weggefallen ist und keine Rückkehrmöglichkeit in die vorige Verwendung besteht. Vor allem im Land Wien ist keineswegs sichergestellt, ob und unter welchen Bedingungen davon

betroffene Mitglieder nach Auslaufen des UVS im Landesdienst weiterbeschäftigt werden.

* Sicherstellung der vollen Funktionsfähigkeit der UVS und des UBAS in der Übergangsphase, vor allem im Hinblick auf die innere Unabhängigkeit der Senatsmitglieder. Es darf zu keiner Situation kommen, in der die Mitglieder den Druck verspüren, Verfahrensführung und Erledigungen nach den Vorstellungen jener Entscheidungsträger auszurichten, die über ihre Übernahme in ein Verwaltungsgericht entscheiden.

* Nochmals wird darauf hingewiesen, dass auch in neu gegründeten Landesverwaltungsgerichten die bisher von den UVS besorgten Aufgaben, insbesondere die Entscheidung über Berufungen in Verwaltungsstrafverfahren den quantitativen Schwerpunkt der Tätigkeit bilden werden. Zur weiteren Besorgung dieser Aufgaben erscheint die Erfahrung der bisherigen UVS-Mitglieder unverzichtbar.

* Vor allem im Land Wien könnte die Einrichtung eines Landesverwaltungsgerichts mit deutlich größerem Zuständigkeitsbereich als er nunmehr dem UVS Wien zukommt, für die Größe des Gerichts ein Problem darstellen. Schon jetzt besteht der UVS Wien aus 56 Mitgliedern, denen pro Mitglied deutlich mehr Verfahren zur Entscheidung zugewiesen sind als in anderen UVS. So liegt die durchschnittliche Arbeitsbelastung pro Senatsmitglied im österreichweiten Durchschnitt bei ca. 170 Verfahren. Im UVS Wien sind es dagegen knapp 250 bis 300 Verfahren. Ein Landesverwaltungsgericht Wien würde daher schätzungsweise 70 bis 100 Richter benötigen. Um überschaubare Organisationsgrößen zu gewährleisten, erschiene es daher sinnvoll, in Wien neben einem Landesverwaltungsgericht für Strafsachen ein solches für Administrativsachen einzurichten. Auch in den übrigen Ländern erscheint zumindest die Einrichtung verschiedener Abteilungen innerhalb des Gerichts für Straf- und Administrativsachen geboten. Eine solche Gliederung könnte auch bei der Erstbesetzung und den weiteren Besetzungen der Gerichte sachgerechte Personalentscheidungen fördern.

Wien, Jänner 2004