

Gelungene Reform

Die Herbsttagung 2019 der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft befasste sich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit – mit dem Ergebnis, dass diese sich bewährt hat.

Seit 1. Jänner 2014 bestehen für jedes Bundesland ein Landesverwaltungsgericht und für den Bund das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und das Bundesfinanzgericht (BFG). Die administrativen Oberbehörden, an die bis dahin im Instanzenzug berufen werden konnte, wurden abgeschafft. An ihre Stelle traten die jeweiligen Verwaltungsgerichte, bei denen Beschwerde gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden erhoben werden kann. Gegen die Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte kann Revision an den Verwaltungsgerichtshof bzw. bei behaupteter Verfassungswidrigkeit Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erhoben werden.

Unter den rund 120 aufgelösten Behörden befanden sich die Unabhängigen Verwaltungssenate, der Unabhängige Finanzsenat sowie zahlreiche sonstige weisungsfreie Sonderbehörden. Die Parlamentskorrespondenz vom 15. Mai 2012 zitierte anlässlich der Beschlussfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl I 2012/51, Abgeordnete, die von der „größten Verwaltungsreform seit 1920“ sprachen.

Nach mehr als fünf Jahren neuer Verwaltungsgerichtsbarkeit setzte sich die *Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (ÖVG)* bei ihrer am 3. und 4. Oktober 2019 in Linz abgehaltenen Tagung das Ziel, die neu geschaffene Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz aus den verschiedensten Blickwinkeln zu beleuchten und nachzuprüfen, inwieweit die Erwar-



Vortragende, Moderatoren und Organisatoren der ÖVG-Herbsttagung 2019: Wolfgang Steiner, Erich Watzl, Manfred Matzka, Clemens Jabloner, Johannes Fischer, Barbara Leitl-Staudinger, Mathias Vogl, Gregor Wenda.

tungen in die Verwaltungsgerichtsbarkeit erfüllt wurden.

Entwicklung. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts erhob sich, wie Justizminister Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner ausführte, die Forderung nach einer Kontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte. Dies führte in Österreich zur Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGG 1875), der unter grundsätzlicher Bindung an den von den Verwaltungsbehörden in einem in der Regel zweistufigen Verfahren festgestellten Sachverhalt als Kassationsgerichtshof die angefochtene Entscheidung entweder zu bestätigen oder aufzuheben hatte.

Im Zusammenhang mit der Stärkung der subjektiven öffentlichen Rechte, insbesondere durch die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 6 EMRK), wurden die Anforderungen an einen gerichtlichen Rechtsschutz

erhöht. Zugleich zeigte der Migrationsdruck angesichts der Überlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts die Schwächen des bisherigen Systems auf. Die Lösung wurde in der Schaffung der Verwaltungsgerichte erster Instanz gefunden, mit einer enger gefassten Revisionsmöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof. Revision ist nur dann zulässig, wenn es um die Lösung grundsätzlicher Rechtsfragen geht; weil es zu einer Rechtsfrage keine Rechtsprechung gibt; das Verwaltungsgericht von der Rechtsprechung des VwGH abweicht oder dessen Rechtsprechung nicht einheitlich ist (Art. 133 Abs. 4 B-VG). In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden besteht der zweistufige Instanzenzug weiter, solange dies nicht durch Landesgesetz ausgeschlossen wird (Art. 118 Abs. 4 B-VG).

Im Rahmen einer vom Präsidenten der ÖVG, Prof.

Dr. Manfred Matzka, geleiteten Podiumsdiskussion hob Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol als Zeitzeuge im Gesetzgebungsverfahren die Vorarbeiten hervor, die der zwischen März 2003 und Anfang 2005 abgehaltene Österreich-Konvent geleistet hatte. Khol und Dr. Peter Pointner, der damals im Parlamentsklub der SPÖ für Verfassungsfragen zuständig war, strichen auch den Zeitdruck heraus, unter dem letztlich die Verfahrensgesetze (BVwGVG, VwGVG) beschlossen werden mussten, um die Umsetzung der verfassungsgesetzlichen Vorgaben bis zum 1. Jänner 2014 zu ermöglichen. Einige verfahrensrechtliche Probleme, über die Univ.-Prof. Dr. David Leeb der JKU Linz referierte, könnten auf diesen Zeitdruck zurückzuführen sein. Die Vorsitzende der Präsidenten-Konferenz der Verwaltungsgerichte, Dr. Daniela Moser, wies darauf hin, dass – dank der geleisteten Vorarbeiten – die Ver-

waltungsgerichte ab dem 1. Jänner 2014 voll funktionsfähig gewesen seien. Alexander Klingenbrunner vom Bundeskanzleramt bezeichnete die seinerzeitige Kapazitätsplanung für die Gerichte insbesondere hinsichtlich der Zuordnung der zahlreichen Sonderbehörden an das BVerwG zwar als gelungen, doch habe man die Flüchtlingswelle ab dem Sommer 2015 nicht voraussehen können. Rechtsanwalt Dr. Klaus Oberndorfer betonte die im Verhältnis zur vorigen Rechtslage gestiegene Qualität der Entscheidungen. Sie seien sprachlich ausgewogen, verständlich und gut recherchiert. Die Gerichte würden „ihre Unabhängigkeit leben“.

Blick nach innen. Der Präsident des Landesverwaltungsgerichtes Oberösterreich, Dr. Johannes Fischer, berichtete, dass bei allen elf Verwaltungsgerichten seit dem 1. Jänner 2014 460.000 Rechtsmittelverfahren anhängig gemacht wurden, von denen bisher 422.000 erledigt seien. Unter Einbeziehung weiterer, etwa 50.000 „Altverfahren“, die übernommen werden mussten, wurden 82,5 Prozent erledigt.

Das ergibt, wie Dr. Michael Sachs, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts, in anderem Zusammenhang darlegte, 363 Entscheidungen pro Tag, 45 Entscheidungen pro Arbeitsstunde oder eine Entscheidung alle 90 Sekunden, die von den etwa 770 Verwaltungsrichtern gefällt wurden. „Jedes Industrieunternehmen wäre stolz über solche Leistungen.“

Betont wurde aber, dass Quantität allein sinnlos sei, sofern nicht auch die entsprechende Qualität gegeben ist, die Entscheidungen also „halten“. Die Anfechtungsquote liegt, je nach Gericht,



Maria Berger, ehemalige Richterin am EuGH.

zwischen 2 und 10 Prozent. Es wurden mehr als 90 Prozent der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen anerkannt, und zwar auch von den Behörden, die Partei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind und denen, gleich dem Beschwerdeführer, die Möglichkeit der Revision an den Verwaltungsgerichtshof offen steht. Aus dieser hohen Anerkennungsquote zog Präsident Fischer den Schluss, dass es den Verwaltungsgerichten in hohem Maß gelingt, soziale Konflikte zu lösen und Rechtsfrieden zu stiften.

Die Verwaltungsgerichte haben die Verpflichtung, in der Sache selbst zu entscheiden. Sie dürfen, nach der Judikatur des VwGH (Erk. Ro 2014/03/0063 vom 26. Juni 2014), nur bei besonders krassen Ermittlungsfehlern mit Zurückverweisung an die Behörde vorgehen. In etwa 98 Prozent der Beschwerdefälle wurden tatsächlich meritorische Entscheidungen gefällt. Die durchschnittliche Entscheidungsdauer der Gerichte liegt bei fünf Monaten. Den Verwaltungsgerichtshof einbezogen, beträgt die durchschnittliche Dauer eines Rechtsmittelverfahrens 10 Monate. Vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit lag die durchschnittliche Verfahrensdauer allein beim



Justizminister Clemens Jabloner.

VwGH bei 16,77 Monaten, nunmehr (Jahr 2018) 4,1 Monate.

Was Oberösterreich betrifft, wurden in den etwa 23.000 bisherigen Verfahren die behördlichen Entscheidungen ungefähr zu 50 Prozent bestätigt. In etwa 60 Prozent der Fälle waren die Beschwerdeführer durch Rechtsanwälte vertreten. Zu etwa 45 Prozent wurden öffentliche mündliche Verhandlungen abgehalten, bei steigender Tendenz. Behördenvertreter waren in etwa der Hälfte der Fälle anwesend. In etwa einem Prozent aller Verfahren (170 Fälle) wurden Säumnisbeschwerden eingebracht.

„Die Verwaltung als solche gibt es eigentlich nicht; sie bietet ein buntes Bild“, führte Fischer aus. Neben Bundes-, Landes- und Gemeindebehörden gibt es noch etliche Sonderbehörden, allein in Oberösterreich zwischen 550 und 600. Für diese wurde in Oberösterreich ein Leitfaden für den Umgang mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit entwickelt. Die Vielzahl von Behörden, die über speziellen Sachverstand verfügen, bringt laut Fischer Schwierigkeiten im Ermittlungsverfahren mit sich, da den Verwaltungsgerichten die Befugnis des § 66 Abs. 1 AVG fehlt, ergänzende Ermittlungen

durch die Behörde beauftragen zu können. Insbesondere würden hier Berechnungsaufträge in Betracht kommen.

Blick von außen. „Die Verwaltungsbehörden stellen sich auf die hohen Qualitätsansprüche ein, die von den Gerichten an ihre Entscheidungen gestellt werden; die Entscheidungen werden inhaltlich besser“, stellte Dr. Wolfgang Steiner, Leiter der Direktion Verfassungsdienst des Amtes der oberösterreichischen Landesregierung, aus dem Blickwinkel der Landesverwaltung fest. Nicht nur Einzelentscheidungen, sondern auch Verordnungen von Verwaltungsbehörden unterliegen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Die Anforderungen, die an Behördenvertreter bei mündlichen Verhandlungen gestellt werden, bedingen eine entsprechende Ausbildung in Kommunikationstechnik und Konfliktmanagement, bis hin zu Rollenspielen und simulierten Gerichtsverhandlungen („moot courts“). Es könnte daran gedacht werden, in den Ländern eine „Generalprokuratur“ zur Vertretung vor den Landesverwaltungsgerichten einzurichten.

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob die Richter der Verwaltungsgerichte eine richterliche Ausbildung samt Gerichtsjahr zu durchlaufen hätten. Überwiegend wurde die Auffassung vertreten, dass, bei entsprechender Eignung, eine fünfjährige Verwaltungspraxis ausreichend sei.

In Oberösterreich wurde, wie der Direktor des oberösterreichischen Gemeindebundes, Mag. Franz Flotzinger, ausführte, durch Landesgesetz der zweistufige Instanzenzug in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde mit

Wirkung ab 1. Juli 2017 ausgeschlossen (LGBl 2017/95). Die anfängliche Befürchtung, es könnte eine Flut von Beschwerden über die Gemeinden hereinbrechen, habe sich nicht bewahrheitet. Bisher wurden in Oberösterreich jährlich etwa 350 bis 400 Beschwerden eingebracht, was etwa der Zahl der früheren Vorstellungen an die Aufsichtsbehörde entspricht. Als positiv sei zu bemerken, dass in lediglich zwei Prozent der Fälle Zurückverweisungen an die Gemeinde erfolgen. Die weitaus größte Zahl der Beschwerden werde abgewiesen. Berichte darüber, dass das kontradiktorische Verfahren vor Gericht den Gemeinden Schwierigkeiten bereite, lägen nicht vor.

Für den Bereich der Bundesverwaltung griff Mag. Renate Oberreiter vom Arbeitsservic für Oberösterreich den Bereich der Arbeitslosenversicherung heraus. 2018 wurden in diesem Rechtsgebiet 56.951 Bescheide erlassen, gegen die insgesamt 1.193 Beschwerden eingebracht wurden. Nach Beschwerdeverordnungen blieben letztlich 120 Vorlageanträge übrig. In lediglich 16 Fällen wurden daraufhin die Bescheide vom BVerwG behoben.

Gesellschaftspolitisch gesehen hat die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte, so der Vizepräsident des BVerwG, Dr. Sachs, zu mehr Rechtsstaatlichkeit geführt. Die Verfahren haben sich beschleunigt. Die Entscheidungen unterliegen der Qualitätskontrolle durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts. Bei den Gerichten besteht kein Anwaltszwang. Die Einbringungsgebühren sind sozial verträglich. Viele Verfahren (beim BVerwG zu 85 %) enden ohne Kostenvorschreibung. Im Gegensatz zu den Zivilgerichten ist



Daniela Moser: Vorsitzende der Präsidenten-Konferenz der Verwaltungsgerichte.

das Verfahren von der Offizialmaxime bestimmt. Der Staatsbürger steht im Verfahren in Augenhöhe mit der „Obrigkeit“, deren Amtswalter erleben müssen, dass auch sie den Gesetzen unterworfen sind. Die Gesellschaft (NGOs, Bürgerinitiativen) ist aufmerksam und wissend. Durch den Umstand, dass in manchen Fällen (Bau von Stromleitungen, Autobahnen, Flugplätzen ...) eine Vielzahl von Menschen durch die gerichtlichen Entscheidungen indirekt betroffen ist, kommt es zwangsläufig zu einem Dialog mit diesen Gruppen.

Für die Medien seien Gerichte „Player“ wie jeder andere auch, betonte Wolfgang Sablatnig, Ex-Pressesprecher des VfGH und nun Redakteur der *Tiroler Tageszeitung*. Die Medien interessierte das Warum einer Entscheidung; „Gerichte müssen ihre Entscheidungen gegenüber der Presse erklären.“ Eine mit der Zustellung einer Entscheidung abgestimmte Presseaussendung sichert in der Regel die Deutungsheute.

Der Verwaltungsgerichtshof sehe sich gegenüber den Verwaltungsgerichten 1. Instanz als Rechtsmittel, nicht als Beweismittelinstanz, sagte Hofrat Dr. Christoph Kleiser vom VfGH. Der Ver-



Michael Sachs, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts.

waltungsgerichtshof „schlägt mit seinen Erkenntnissen die Pflöcke ein“, als Leitlinien für die Rechtsanwendung. Ergänzungen des Ermittlungsverfahrens haben die Gerichte selbst vorzunehmen und tun das auch, sodass es nur in einem geringen Teil der Revisionsverfahren zu Aufhebungen und Zurückverweisungen kommt. Die Entscheidung des Gerichtes tritt an die Stelle der Entscheidung der Behörde. Beweismittel und Interessenabwägung sind, wenn sie auf verfahrensrechtlich einwandfreier Grundlage und in vertretbarer Weise vorgenommen werden, nicht revidierbar. Da der mündlichen Verhandlung bei den Gerichten eine große Bedeutung nicht nur nach Art. 6 EMRK und Art. 47 der Grundrechte-Charta (GRC), sondern auch hinsichtlich der persönlichen Glaubwürdigkeit zukommt, ist das Absehen von einer mündlichen Verhandlung zu begründen.

Auch Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk, Dekan der rechtswissenschaftlichen Fakultät an der Sigmund-Freund-Privatuniversität, sah die Bedeutung des Verwaltungsgerichtshofes vornehmlich in der Lösung grundsätzlicher Rechtsfragen. Am Beispiel der Entscheidungen zur Umweltver-

träglichkeitsprüfung der dritten Piste des Flughafens Wien warnte er vor einer „Überfrachtung“ der Verfassung mit ideologischen Zielvorgaben, die letztlich juristisch wenig operabel seien und die Verwaltung verunsichern würden.

Dr. Maria Berger, ehemalige Abgeordnete zum Europäischen Parlament, Justizministerin a. D. und bis März 2019 Richterin am EuGH, stellte an Hand der unionsrechtlichen Vorgaben fest, dass die Verwaltungsgerichte zufolge der ihnen zukommenden rechtsstaatlichen Garantien auch im europarechtlichen Sinn Gerichte sind. Im Hinblick auf Art. 6 MRK und Art. 47 GRC sei die Schaffung der Verwaltungsgerichte schon dringend geboten gewesen. Nach dem von der Europäischen Kommission herausgegebenen Justizbarometer, zuletzt in der Fassung 2017, liegt Österreich nach Deutschland und Schweden mit der Zahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren europaweit an dritter Stelle, wofür bei allen diesen Ländern die große Zahl von Asylverfahren ausschlaggebend ist. Hinsichtlich der Verfahrensdauer liegt Österreich im Mittelfeld.

In seinen Schlussworten hielt ÖVG-Präsident Manfred Matzka fest, die Veranstaltung habe gezeigt, dass die Verwaltungsgerichte durch ihre Unabhängigkeit zu einer Stärkung der Rechtsstaatlichkeit geführt hätten. Die Qualität der Verwaltungsverfahren insgesamt und der Entscheidungen – die sprachlich verständlicher geworden seien – sei gestiegen; die Dauer der Verfahren habe sich verkürzt. Weiterentwicklungen würden vornehmlich im Bereich der Verfahrensrechte erfolgen und würden von der Wissenschaft begleitet.

Kurt Hickisch