

Amt der Wiener Landesregierung
Magistratsdirektion der Stadt Wien
Geschäftsbereich Recht
Verfassungsdienst



Rathaus, Stiege 8, 2. Stock, Tür 428
1082 Wien

post@md-r.wien.gv.at

Wien, am 09.10.2012

MDR LG 03051 2012
MDR 1935/12
Entwurf eines Gesetzes über das
Verwaltungsgericht Wien VGWG

Die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter und die Bundesvertretung Richter und Staatsanwälte in der GÖD beehren sich, zu oa. Entwurf folgende Stellungnahme abzugeben:

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN:

Der vorliegende Entwurf hat die Umsetzung des seit Jahrzehnten diskutierten Vorhabens einer echten, zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf der Ebene des Bundeslandes Wien zum Gegenstand. Wien, als der weitaus größten Verwaltung aller Bundesländer und mit Rücksicht auf seine besondere Stellung kommt hinsichtlich der hier getroffenen Ausführungsgesetzgebung nicht zuletzt angesichts des Gebots weitestgehend einheitlicher Regelungen im gesamten Bundesgebiet besondere Bedeutung zu. Der vorliegende Entwurf eignet sich allerdings nicht als Vorbild.

Im Grundsätzlichen wird eingangs auf die Stellungnahmen zum Begutachtungsentwurf 49/SN-1129/ME bzw. 68/SN-129/ME (zum dem in Begutachtung versendeten Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010) sowie auf die Punktation der Vertretungen der Gerichtsbarkeit zur Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 verwiesen.

Das verfassungspolitische Vorhaben zielt auf eine Verbesserung des Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung ab. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 10. März 2000, G 19/99 = VfSlg. 15.762, ausgeführt hat, setzt eine effektive gerichtliche Kontrolle der Verwaltung die Unabhängigkeit des Gerichts von der zu kontrollierenden Verwaltung voraus. Dem entsprechend kann der Stellenwert der Unabhängigkeit eines Verwaltungsgerichts gegenüber der Verwaltung, die sie kontrollieren soll, nicht hoch genug eingeschätzt werden. Unabhängigkeit des Verwaltungsgerichts heißt größtmögliche Autarkie und Autonomie gegenüber der Verwaltung durch Zusicherung der notwendigen Ressourcen durch den Gesetzgeber und Führung der Justizverwaltung ohne Einfluss der zu kontrollierenden Verwaltung, geschweige denn durch die zu kontrollierende Verwaltung.

Hatte der Verfassungsgerichtshof sein Urteil damals noch vor dem Hintergrund des österreichischen Verfassungsrechts getroffen, so fordert die unionsrechtliche Grundrechtscharta nunmehr in allen Bereichen der Umsetzung von Unionsrecht vollen gerichtlichen Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte. Die Unabhängigkeit des Gerichtes ist insbesondere keine Frage der Instanz!

Den aus den verfassungs- und europarechtlich abzuleitenden Vorgaben entspricht der vorliegende Entwurf in entscheidenden Punkten nicht.

Dazu gehören vor allem die Befugnisse des Präsidenten/der Präsidentin. Die Einrichtung des Personal- und Geschäftsverteilungssenates und des Disziplinausschusses, der Vorbehalt von Justizverwaltungsaufgaben für die Landesregierung, die Gestaltung des Berichtswesens und die Art des Rechtspflegereinsatzes.

Unter anderem ist wesentlicher Ausdruck der richterlichen Unabhängigkeit die an den Erfordernissen der Erfüllung der richterlichen Pflichten orientierte Selbstgestaltung der Anwesenheit im Amte. Anders als im § 10 Abs. 2 Z 1 b) vorgesehen sollte diese nach dem Vorbild des § 60 RStDG geregelt werden.

Auffällig ist, dass der Entwurf bisweilen zwar Anklänge an den für die ordentliche Gerichtsbarkeit geltenden Regelungen (RStDG und GOG) nimmt, jedoch diese Regelungen in einer der Unabhängigkeit der Rechtsprechung abträglichen Weise verkürzt (z.B. Ansichziehen von Verfahren durch den Richter, Formulierungen zur Revisionsstelle).

Schließlich fällt auf, dass der Entwurf auch einige Verfahrensvorschriften enthält, wobei diesbezüglich Kompetenz zur Gesetzgebung durch das Land in der Verfassung keine Grundlage findet. Es wurde zwar ein für die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes und für die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger gültiges Dienstrechtsgesetz (Wiener Verwaltungsgericht-Dienstrechtsgesetz erarbeitet, dieses verweist aber dennoch in weiten Teilen auf die für andere Bedienstete des Landes und der Stadt Wien geltenden Vorschriften (Dienstordnung etc.). Im Bereich des Bundes hat der Gesetzgeber den besonderen Stellenwert der Justiz im (nunmehrigen) RStDG als doch weitestgehend eigenständiges Dienstrecht anerkannt; gleiches sollte der Landesgesetzgeber durch ein noch eigenständigeres Dienst- und Organisationsrecht für die Landesverwaltungsrichter nachvollziehen. Dabei wäre auf ein einheitliches Richterbild und auf eine Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Gerichtsbarkeiten zu achten.

ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN:

Zu § 4:

Die Einschränkung, dass der Akt vom Richter nur an sich gezogen werden kann, wenn es wegen besonderer Schwierigkeiten oder der Wichtigkeit der Sache notwendig ist, ist verfassungswidrig, da in Art 135a Abs. 2 B-VG nicht vorgesehen. Selbst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit kommt es nicht auf objektive Umstände sondern auf die Einschätzung des Richters an, der entsprechend der Verfassungsbestimmung –wie auch der Verwaltungsrichter – den Akt jederzeit an sich ziehen kann.

Zu § 10

Die Möglichkeit der Justizverwaltung, eine richterliche Dienstzeit zu bestimmen, steht mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht in Einklang, muss doch jeder Richter/jede Richterin sein/ihr Tätigwerden an den Erfordernissen der ihm/ihr übertragenen Verfahren orientieren. Es wird daher dringend eine dem § 60 RStDG entsprechende Regelung empfohlen. Besondere Problematik erhält die Bestimmung zusätzlich dadurch, dass die Festlegung der monokratischen Justizverwaltung überantwortet wird. Allerdings scheint die Bestimmung ein Redaktionsversehen in Hinblick auf § 7 des Entwurfes eines Wiener Verwaltungsgericht-Dienstrechtsgesetzes erscheint die Bestimmung hier jedoch als widersprüchlich und wird daher in der Endfassung wohl entfallen.

Unmittelbar daran anknüpfend ist jedoch überhaupt festzustellen, dass der monokratischen Justizverwaltung zu viel an Einflussmöglichkeiten eingeräumt wird. Die meisten der im § 10 angeführten Justizverwaltungsaufgaben könnten auch durch (kleine) Justizverwaltungssenate ausgeübt werden. Dass offenbar (Z 4) einzelne hier nicht näher genannte Aufgaben der Landesregierung vorbehalten bleiben stellt ein Einfallstor für Einfluss der zu Kontrollierenden auf die Kontrolleure dar und steht im Widerspruch zu dem in den allgemeinen Bemerkungen genannten Verfassungsgerichtshoferkenntnis.

Zu § 11:

Organisatorische erscheint ein zu nahes Verhältnis der Revision zum Präsidenten/zur Präsidentin gegeben. Wesentlicher Inhalt der Revision in der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist die Revision der Verwaltung. Auch wird die Revision in der ordentlichen Gerichtsbarkeit von Richterinnen und Richtern geleitet, was dem vorliegenden Entwurf nicht entnommen werden kann. Am problematischsten ist aber, dass die notwendige Verpflichtung, auf die Geschäfte der Rechtsprechung keinen Einfluss zu nehmen, weniger deutlich zum Ausdruck kommt. Diese Unschärfe bekommt auch in Hinblick auf die bedenkliche Formulierung der Berichtspflicht im § 12 und auf die nicht unbedenkliche Verpflichtung des Präsidenten /der Präsidentin, auf eine möglichst einheitliche Rechtsprechung hinzuwirken, besondere Brisanz.

Zu § 12

Berichtspflicht darf sich immer nur auf das Berichten von Tatsächlichem, also vom Verfahrensablauf, beziehen aber nicht auf Gründe, die auf den Inhalt von Entscheidungen (wozu auch verfahrenslleitende Entscheidungen gehören). Letzteres stellt einen unzulässigen Eingriff in die Rechtsprechung dar. Im Lichte dieser verfassungsmäßig gewährleisteten Unabhängigkeit sollten die Formulierungen dieses Paragraphs grundlegend überarbeitet werden.

Zu § 13

Der in Abs. 2 Z 6 lit b und c) vorgesehene innergerichtliche Instanzenzug widerspricht dem Art 133 Abs. 1 B-VG.

Zu § 14:

Hinsichtlich der Zuständigkeit bietet die Verfassung (vgl. Artikel 134 und 135 B-VG keine Grundlage zur Schaffung von Senaten in Angelegenheiten des Dienst und Disziplinarrechts (wie in § 14 Abs. 5 Z 2,4, 5 und 6 vorgesehen).

Darüber hinaus erscheint das Zustandekommen der Besetzung des Personal und Geschäftsverteilungsausschusses äußerst problematisch, und verstärkt den Eindruck gewünschter Beherrschung durch den Präsidenten/die Präsidentin. Mit der Wahl von Kandidatinnen und Kandidaten, die vom Präsidenten/von der Präsidentin und vom Vizepräsidenten/der Vizepräsidentin vorselektiert sind, kann wohl nicht mehr von „aus der Mitte der Vollversammlung zu wählenden Ausschüssen“ gesprochen werden. Verstärkt wird der Einfluss des Präsidenten/der Präsidentin noch im Fall, dass sich nicht genügend Kandidaten und Kandidatinnen auf die Wahlliste setzen lassen.

Zu Art 17:

Die Notwendigkeit den Präsidenten/die Präsidentin mit den hier vorgesehenen Eil- und Notkompetenzen auszustatten ist fragwürdig und in Hinblick auf die Möglichkeiten moderner Kommunikation in der Großstadt Wien, die ein sofortiges Zusammentreten eines siebenköpfigen Gremiums jederzeit ermöglichen sollte, auch entbehrlich, wobei gerade Art 17 Abs. 2 erheblichen Interpretationsspielraum einräumt.

Zu Art 18:

Die verfassungsmäßige Grundlage für dieses Gremium ist fraglich (siehe oben zu § 14), die Art des Zustandekommens seiner Besetzung fragwürdig und abermals zu stark vom Präsidenten/ der Präsidentin beherrscht. Gerade für ein derartiges Gremium wäre die Wahl aller Mitglieder durch die Vollversammlung angebracht.

Hier soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Vertretungen der Gerichtsbarkeit in ihrer bereits eingangs erwähnten Punktation empfehlen die Richterinnen und Richter der Landesverwaltungsgerichte aus dem Anwendungsbereich eines Personalvertretungsgesetzes auszuklammern, wie dies auch auf Bundesebene der Fall ist. (Punkt 7)

Zu Art 20 und 21:

Hier könnte fraglich sein, ob die Grenze zwischen Organisationsrecht (Zuständigkeit des Landesgesetzgebers) und Verfahrensrecht (Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers) im Sinne des Art 136 B-VG richtig gezogen wurde.

Zu Art 22 ff

Der Einsatz von Rechtspflegern ist bei weitem überschießend und führt den Zweck eines verbesserten Rechtsschutzes durch Einführung einer erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ad absurdum. Mit gutem Grund fordern die Vertretungen der Gerichtsbarkeit in der bereits mehrfach erwähnten Punktation, dass verfahrensbeendende Sachentscheidungen nicht auf Rechtspfleger übertragen werden dürfen (Punkt 6.).

Der Entwurf überträgt den größten Teil der Bereiche der Verwaltung in die primäre Kompetenz von Rechtspflegern. Diese erhalten eine einjährige praktische und theoretische Schulung auf einem bestimmten Gebiet, wobei die Frage entsteht wer als Lehrer herangezogen wird und wo die Praxis absolviert wird. Sie sind zur rechtlichen Überprüfung von Entscheidungen berufen, die von einer eingespielten und erfahrenen Verwaltungshierarchie erlassen wurden, deren Dienstrecht sie (trotz Wiener Verwaltungsgericht-Dienstrechtsgesetz) weitestgehend weiter unterliegen. Eine besondere Problematik stellt dabei die Kompetenz zur Entscheidung über Strafen (bis 1500.-EUR) dar.

In der ordentlichen Gerichtsbarkeit wäre es undenkbar Rechtspfleger zur Überprüfung der Richtigkeit von Entscheidungen heranzuziehen. Diese Aufgabe ist Richtern vorbehalten, egal ob die bekämpfte Entscheidung von Rechtspflegern oder Richtern erlassen wurde. Es ist auch nicht daran gedacht, die durch Verfassungsänderung neu geschaffene Möglichkeit des Einsatzes von Rechtspflegern in Strafsachen dahingehend zu gestalten, dass diesen die Möglichkeit Strafen – selbst auch bloß geringer Höhe – zu verhängen eingeräumt wird. Es ist an ihren Einsatz bei Kostenbestimmungen, im Bereich der Verwertung von beschlagnahmten Gegenständen, bei Vollzug von Geldstrafen etc. gedacht. Ähnliche Aufgabengebiete finden sich sicherlich auch im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der in der Anlage angeführte Sachgebietskatalog, aber zum Teil auch die im § 22 angeführten Aufgaben (z.B. die Einstellung eines in richterliche Zuständigkeit fallenden Verfahrens (?!)), gehen mit Sicherheit viel zu weit.

Im Zusammenhang mit diesen Fragen müsste auch nicht nur die fachliche Qualifikation (Rechtspfleger im Justizbereich haben nach der Matura eine dreijährige intensive Ausbildung) sondern auch die dienstrechtliche Stellung noch näher geprüft werden, was in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und der Notwendigkeit eines vertieften Eindringens in die Landesgesetze Wiens nicht möglich war.

Zu § 24:

Die Frage ob der Rechtsbehelf der Vorstellung gegen Entscheidungen des Rechtspflegers verfassungsmäßig zulässig ist entspricht den oben angeführten Überlegungen zum innergerichtlichen Instanzenzug, der vom Verfassungsgesetzgeber jedenfalls nicht erwähnt wird. (siehe zu § 13). Damit wäre die Regelung verfassungswidrig. Auch dürfte dies eindeutig eine der Landesgesetzgebung entzogene Verfahrensvorschrift sein.

Rein praktisch wird jedenfalls eine Vorstellung im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wesentlich mehr Probleme hinsichtlich einer Aufblähung der Verfahrensdauer aufwerfen als im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Dr. Gerhard Reissner
Vizepräsident

Dr. Klaus Schröder
Vorsitzender