



Schlussbericht der Abteilung Öffentliches Recht

„Die Neuordnung der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts“

Die Öffentlich-Rechtliche Abteilung des 20. Österreichischen Juristentages behandelte die Neuordnung der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, insb der Verwaltungsgerichtsbarkeit, durch die am 1. Jänner 2014 in Kraft getretene Verwaltungsgerichtsreform. Grundlage der Beratungen war ein Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller sowie Referate von Univ.-Prof. Dr Katharina Pabel, Präsident des OLG Innsbruck Dr. Klaus Schröder, Präsident des LVwG Niederösterreich Dr. Patrick Segalla, Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard und SC im BMVRDJ Dr. Gerhard Hesse.

Die Verwaltungsgerichtsreform stellt nach einhelliger Meinung die weitestgehende Änderung des österreichischen Rechtsschutzsystems seit Inkrafttreten des B-VG dar. Dennoch bestand Einigkeit, dass es sich dabei nicht um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelte. Die zentrale Neuerung, nämlich die Ermächtigung und Verpflichtung der neuen Verwaltungsgerichte zu einer reformatorischen Entscheidung, hatte bereits Vorbilder im B-VG 1920, weil dem VwGH schon damals – wenn auch in eingeschränkterem Umfang – eine Befugnis zu reformatorischen Entscheidungen zukam. Dennoch hat die Reform eine deutliche Akzentverschiebung in Richtung Justizstaat bewirkt. Die auffälligste Neuerung ist dabei, dass die Verwaltungsgerichte in bestimmten Fällen – wenn sich die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbehörde als rechtswidrig erweist – auch ein der Behörde eingeräumtes Ermessen an deren Stelle üben können. Nach überwiegender Meinung hat sich der Begriff des Ermessens durch die Verwaltungsgerichtsreform nicht verändert. In derartigen Fällen zeigt sich in der Praxis bisweilen ein gewisses Unbehagen politischer Entscheidungsträger, wenn Verwaltungsgerichte derartige Ermessensentscheidungen treffen; nach Auffassung des Gutachters und zahlreicher Diskussionsteilnehmer müsse man sich an diesen neuen Aspekt der Justifizierung von Ermessensentscheidungen erst gewöhnen. Diskutiert wurde dabei, ob in bestimmten Fällen eine Kassation zweckmäßiger wäre, wobei freilich auf verfassungsrechtliche Schranken für die Einschränkung der Pflicht der Verwaltungsgerichte zur reformatorischen Entscheidung hingewiesen wurde.

Da die Reform verschiedene Elemente des früheren Rechtsschutzsystems übernommen hat, bestehen auch einzelne Rechtsfragen weiter, wenngleich sich zT neue Akzente ergeben. Das gilt insb für die Abgrenzung der Zuständigkeit des VwGH von jener des VfGH im Rahmen von dessen Aufgabe als Sonderverwaltungsgericht. Obwohl in der Diskussion betont wurde, dass der im Bereich der ordentlichen Justiz eingeführte Subsidiarantrag eine mögliche Alternative zur derzeitigen Regelung des Art 144 B-VG darstelle, ging die weit überwiegende Meinung dahin, dass sich die bestehende Konstruktion bewährt hat und beibehalten werden sollte.

Gleichzeitig sind mit der Reform neue Fragen aufgetreten oder haben Folgewirkungen der Reform gezeigt. Dies gilt insb für die Abgrenzung von Justizstrafrecht und Verwaltungsstrafrecht: Der VfGH hatte lange Zeit judiziert, dass – zusätzlich zu den expliziten Vorbehalten zugunsten der Gerichtsbarkeit – Geldstrafen über einer bestimmten Höhe nur von einem ordentlichen Gericht verhängt werden dürfen. In seinem Erk vom 13. 12. 2017, G 408/2016 ua, ist der VfGH von dieser Auffassung explizit abgegangen und hat dies damit begründet, dass nunmehr mit den Verwaltungsgerichten echte Gerichte zur Entscheidung in Verwaltungsstrafsachen berufen sind, sodass auch sehr hohe Geldstrafen im Verwaltungsstrafrecht vorgesehen werden können. Dies wird Fragen nach der künftigen Ausgestaltung des Verwaltungsstrafrechts aufwerfen.

Die Stellung der Verwaltungsgerichte als echte Gerichte wirft auch rechtspolitische Fragen auf: Für die Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichte gelten dieselben verfassungsrechtlichen Garantien der Unabhängigkeit wie in der ordentlichen Justiz, Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich des Zugangs zum Richteramt: Während in der ordentlichen Justiz als Ernennungsvoraussetzung eine standardisierte Ausbildung und die Absolvierung der Richteramtsprüfung vorgesehen ist, kommt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf eine qualifizierte Berufserfahrung an. Dieses Modell der Berufserfahrung ist insofern nicht neu, als beim VwGH immer schon die qualifizierte Berufserfahrung als Ernennungsvoraussetzung vorgesehen war. Auch der internationale Vergleich zeigt ein buntes Bild hinsichtlich des Zugangs zum Richteramt, wobei in verschiedenen Ländern auf die Berufserfahrung abgestellt wird. Es wurde daher betont, dass das Auswahlverfahren keine Frage der Rechtsstaatlichkeit ist. Anfänglich Bedenken hinsichtlich des Umgangs mit der richterlichen Unabhängigkeit durch die aus der Verwaltung kommenden Verwaltungsrichterinnen und –richter haben sich nicht bestätigt; auch hochrangige Vertreter der ordentlichen Justiz haben in den Beratungen betont, dass die neuen Verwaltungsrichter ihre Unabhängigkeit selbstbewusst vertreten. Es bestand daher Einhelligkeit, dass beide Modelle für die verschiedenen Aufgaben von ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten funktionsadäquat und berechtigt sind. Eine weitergehende Vereinheitlichung des Richterbildes – zu dem

durch die Eröffnung der Möglichkeit eines Wechsels aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit in die ordentliche Justiz nach einer qualifizierten Dauer der Tätigkeit als Verwaltungsrichterin oder –richter bereits ein erster wichtiger Schritt gesetzt wurde – könne durch eine Ausweitung des Modells des Zugangs zum Richteramt aufgrund qualifizierter Berufserfahrung erfolgen.

Problematisiert wurde die Weisungsbindung der Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichte in Angelegenheiten der monokratischen Justizverwaltung; der VfGH hat in seinem Erk VfSlg 15762/2000 ausgesprochen, dass eine diesbezügliche Weisungsbindung des Präsidenten des VwGH verfassungswidrig sei; der VwGH sei spezifisch zur Kontrolle der Verwaltung berufen, sodass es nicht angehe, dass die kontrollierten Organe durch Weisungen im Bereich der Justizverwaltung allenfalls mittelbar Einfluss auf die gerichtliche Tätigkeit des VwGH nehmen können. Die Referentin stellte zur Diskussion, ob diese Erwägung nicht auch für die Verwaltungsgerichte gelte und deren Präsidentinnen und Präsidenten schon nach geltendem Verfassungsrecht als weisungsfrei anzusehen seien.

Einhelligkeit bestand dahingehend, dass sich die Verwaltungsgerichtsreform bewährt und ihre zentralen Ziele – Beseitigung des Spannungsverhältnisses zu internationalen menschenrechtlichen Garantien, Entlastung des VwGH und allgemein Verfahrensbeschleunigung – erreicht wurden. Detailänderung seien zT sinnvoll, eine Systemänderung jedoch nicht erforderlich. Auf Verfassungsebene hat sich allerdings gezeigt, dass die Regelung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zT zu eng ist und notwendige Ausweitungen ihrer Kompetenz – etwa im Zusammenhang mit der Reform der Untersuchungsausschüsse, der Kontrolle ihrer eigenen Tätigkeit im Datenschutzbereich und dem europäischen Ermittlungsauftrag – stets der Verfassungsform bedürfen. Es wurde daher angeregt, ins B-VG eine Öffnungsklausel aufzunehmen, die es dem einfachen Gesetzgeber ermöglicht, derartige weitere (erstinstanzliche) Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte zu begründen.

Univ.-Prof. Dr. Rudolf Thienel

Vorsitzender