

Fachtagung

des Landtages von Niederösterreich

„Landesverwaltungsgerichtsbarkeit aus der Sicht der
Länder und Gemeinden“

Mittwoch, den 18. März 2009

Inhalt:

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1. Eröffnung durch Präsident Ing. Penz (Seite 541) | DDr. Herwig van Staa (Seite 550) |
| 2. Impulsreferate | Helmut Mödlhammer (Seite 554) |
| Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter (Seite 544) | 3. Diskussion |

* * *

Präsident Ing. Penz (*um 10.00 Uhr*): Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Die schwierige Wirtschaftslage und die daraus entstehenden zusätzlichen Anforderungen an den Staat lassen die Notwendigkeit einer Staats- und Verwaltungsreform noch dringlicher scheinen, als dies in wirtschaftlich erfolgreichen Zeiten der Fall ist.

Aufbauend auf den Ergebnissen des Verfassungskonvents und zahlreicher weiterer Reformvorschläge hat sich die Bundesregierung daher in ihrem Arbeitsprogramm auch diesmal vorgenommen, weitere Reformschritte zu setzen. Als einer dieser Schritte ist einmal mehr die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten vorgesehen, die als einzige Berufungsinstanz und grundsätzlich durch Einzelrichter in der Sache selbst über Berufungen entscheiden sollen. Diese Reform soll laut dem Regierungsprogramm 3 Effekte haben:

1. eine Verfahrensbeschleunigung,
2. ein verstärktes Bürgerservice und
3. die Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes.

Es ist daher ernsthaft und sachlich zu prüfen, inwieweit die geplante Reform geeignet ist, den erwähnten Zielsetzungen zu entsprechen. Wir wollen dazu aber nicht nur politische Überlegungen anstellen, denn die Aufgabe eines Landesparlaments als Stimme des Landes ist es auch, zu den politischen Problemen ausgewiesene Experten und erfahrene Praktiker zu hören um aufgrund ihrer Erkenntnisse die richtigen Entscheidungen treffen zu können. Ich danke daher schon jetzt allen, die sich als Referenten oder Teilnehmer der nachfolgenden Diskussion zur Verfügung stellen.

Vielleicht mag sich mancher jetzt die Frage stellen, inwiefern der Landtag als Organ der Gesetzgebung von einer Reformmaßnahme betroffen

ist, die die Kontrolle der Verwaltung durch Gerichte zum Inhalt hat. Die Kontrolle der staatlichen Verwaltung im demokratischen System beruht auf mehreren Grundlagen. Sie ist einerseits eine Kontrolle der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit. Dafür sind die Einrichtungen der Rechnungshöfe fachlich kompetent. Sie ist weiters eine rechtsstaatliche Kontrolle, welche in letzter Konsequenz nur von unabhängigen richterlichen Organen geleistet werden kann. Nicht zuletzt ist sie auch eine politische Kontrolle, die sicherstellen soll, dass die Verwaltung nach den Interessen und Vorstellungen der Bürger bzw. ihrer dafür gewählten Repräsentanten, also der Parlamentsabgeordneten, ausgeübt wird. Für Letzteres sind in der parlamentarischen Demokratie die Spitzen der Verwaltung, also die Regierungen, den Parlamenten politisch verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament kann aber von den Regierungen nur wahrgenommen werden, wenn und soweit ihnen ein Entscheidungsspielraum eingeräumt wird, der mehr und anderes beinhaltet als nur die Kontrolle der gesetzestreuem Auslegung seitens der ihnen unterstellten Verwaltungsorgane.

Von Edwin Loebenstein, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, stammt das Diktum „Verwaltung ist Rechtsanwendung, aber nicht alle Verwaltung ist Rechtssprechung“. Und der Staatsrechtslehrer Robert Walter erklärt in der Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes, warum ein Akt der gerichtlichen Rechtssprechung nicht ohne weiters an die Stelle eines Verwaltungsaktes treten kann. Denn die Gesetzgebung – so Walter – determiniert die Verwaltung nicht vollständig, sondern eröffnet ihr Spielräume für ihre Entscheidungen. Das heißt, dass die Verwaltung eben nicht nur als reiner Gesetzesvollzug darstellbar ist. Ihre Aufgabe ist es, aufgrund entsprechender politischer Vorgaben Prioritäten zu setzen, Richtungen vorzugeben, Abrundungen zu treffen, Verschärfungen vorzunehmen oder Nachlässe zu gewähren, die zwar nach dem Rechtsstaatsgebot alle in der Gesetzgebung begründet sein müssen, aber nicht schon vom Gesetz vorgegeben werden können. Es sei denn, man wollte die Gesetzgebung noch mehr kasuistisch ausdehnen und inhaltlich aufblähen.

In diesem Zusammenhang wurde bei einer Wasserrechts-Referententagung im Jahr 2007 die Feststellung getroffen, dass bei einem Übergang der Berufungszuständigkeit auf Verwaltungsgerichte der Länder mit reformatorischer Entscheidungsbefugnis bewährte Instrumente wie Erlässe, Berichte und Kooperationen zwischen Bundes- und Landesbehörden nicht mehr funktionieren würden und der für die in mittelbarer Bundesverwaltung zu

vollziehenden Wasserrechtsagenden zuständige Bundesminister müsste vielmehr im Hinblick auf seine Ministerverantwortlichkeit eine größere Gesetzeskasuistik und damit eine geringere Flexibilität beim Vollzug anstreben. Gleiches gilt etwa für den Bereich des Gewerberechtes, wo in vielen Fällen sehr intensiv zwischen dem Bundesministerium und der beruflichen Interessensvertretung um Lösungen gerungen wird, die einerseits eine dem Gesetz entsprechende und andererseits dem praktischen Anforderungen gerecht werdende Vollziehung einheitlich ermöglichen. Landesverwaltungsgerichte, die außerhalb des Verwaltungsstrafverfahrens nicht nur kassatorische, sondern überwiegend reformatorische Entscheidungen treffen, unterliegen der Gefahr, ein Verwaltungshandeln zu forcieren, das auch schon in der ersten Instanz die im direkten Kontakt mit den Bürgern geübte Dienstleistungsfunktion durch die Autorität einer gerichtlichen Rechtssprechung ersetzt.

Mit einem Verlust politischer Gestaltungs- und Verantwortungsmöglichkeit durch Verlagerung von Verwaltungs- und Regierungsgeschäften ginge auch ein beträchtlicher Autonomieverlust für Länder und Gemeinden einher. Das hat man übrigens immer schon gewusst. Der bei den parlamentarischen Beratungen des Reichsrates über die Einführung des Verwaltungsgerichtshofes im Jahr 1876 zuständige Regierungsvertreter Minister Unger stellte schon damals klar, dass eine nicht nur kassatorische, sondern reformatorische, also in der Sache selbst entscheidende Verwaltungsgerichtsbarkeit, einen Eingriff in die autonome Landesverwaltung bedeuten würde. Die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Entscheidungsbefugnis in der Sache, wäre daher auch heute ein Eingriff in die autonome Verwaltungskompetenz der Länder.

Der Einwand, dass die Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte nach den vorliegenden Entwürfen ja von den Landesregierungen ernannt werden würden ist ebenso unzutreffend wie unkorrekt. Unzutreffend deshalb, weil ja hier – zum Unterschied vom Unabhängigen Verwaltungssenat – nicht ein Verwaltungsorgan sondern ein unabhängiges weisungsfreies Gericht zu bestellen wäre. Unkorrekt deshalb, weil er der Landesregierung insgeheim unterstellt, dass sie Personen bestellen würde, von denen man sich ein politisches Wohlverhalten erwarten könne, was ebenso verfassungswidrig wie auch rechtsstaatswidrig wäre. Eine besondere Verletzung verfassungsgesetzlich garantierter Autonomien ginge von einer reformatorischen Verwaltungsgerichtsbarkeit jedoch für den Bereich der Selbstverwaltung insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung aus. Die Gemeinde hat im selbständigen Wirkungsbereich ein verfas-

sungsgesetzlich verbrieftes Recht, ihre hoheitlichen Entscheidungen aufgrund der Gesetze in eigener Verantwortlichkeit zu treffen und nicht von anderen Organen treffen zu lassen.

Über all diesen Bedenken und Erwägungen schwebt freilich die drohende Wolke des Sparzwanges der Staatstätigkeit. Nicht zufällig ist das Kapitel des Regierungsprogramms, in dem sich das Vorhaben der Einführung von Landesverwaltungsgerichten findet mit „Leistungsfähiger Staat“ überschrieben. Gewiss steht das Erfordernis einer sparsamen, bürgerfreundlichen und rechtsstaatlichen Verwaltung auch bei der Einführung von Landesverwaltungsgerichten an der Spitze der Reformüberlegungen. Aber auch hier ist es notwendig, einige Gedankengänge anzustellen. Wenn, wie bereits ausgeführt, die Verlagerung eines Teils der Verwaltungstätigkeit an richterliche Organe zu einer weiteren Gesetzesflut führen sollte oder vielleicht sogar müsste, droht ein wesentlicher Teil der erwarteten Einsparung wieder verloren zu gehen.

Wenn der Zugang der Bürger zum Recht, der im verwaltungsbehördlichen Berufungsverfahren derzeit relativ leicht und weitgehend formlos möglich ist, durch die Formenstrenge eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, durch Anwaltszwang und Beschwerdekosten wesentlich verteuert und erschwert wird, kann man dies vom Gesichtspunkt einer bürgerfreundlichen Verwaltung her kaum gut heißen. Schließlich sollte die Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, wenn sie einen Spareffekt bewerkstelligen soll, auf der Landesebene zu einer deutlichen Personalreduzierung bei den bisher mit Berufungs- oder Vorstellungsentscheidungen betrauten Verwaltungsstellen führen. Dies bedeutet aber gleichzeitig einen Verlust an Verwaltungsstellen, die in der Lage sind, fachliche Beratungen anzubieten. Letzteres aber führt wiederum zu einer steigenden Zahl von – möglicherweise unnötigen – Berufungsverfahren, die bei entsprechend rechtzeitiger und fachkundig ausreichender Rechtsbelehrung vermieden werden könnten. Schon jetzt müssen wir den an die Landtage erstatteten Berichten der Unabhängigen Verwaltungssenate immer wieder entnehmen, dass es sehr oft am entsprechenden Kontakt und der fachlichen Beratung zwischen Ober- und Unterinstanz einerseits und den betroffenen Bürgern andererseits mangelt. Die Unabhängigen Verwaltungssenate sind ja nicht zuständig, diese fachliche Beratung zu gewähren und die Landesverwaltungsgerichte werden es erst recht nicht sein.

Besonders negativ könnte sich dies im Bereich Selbstverwaltung der Gemeinden auswirken. Die mit Vorstellungen gegen letztinstanzliche Gemein-

debescheide betrauten Verwaltungsstellen im Amt der Landesregierung sind ja nicht nur Rechtsmittelinstanz, sondern werden sowohl von den Bürgermeistern als auch von den Bürgern intensiv als fachliche Auskunfts- und Beratungsstellen in Anspruch genommen, welche zahlreiche unrichtige gemeindebehördliche Bescheide und aussichtslose Rechtsmittel zu verhindern helfen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren. Die seit langem in Aussicht genommene Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit wäre aus meiner Sicht zu begrüßen.

- a) Sie würde den Verwaltungsgerichtshof entlasten,
- b) sie würde den Föderalismus durch die erstmalige Einführung von Gerichten der Länder stärken,
- c) sie könnte dem Rechtsstaat dienen und sie könnte –
- d) vielleicht zur Verwaltungsparsparnis beitragen.

Die bisher vorliegenden Konzepte scheinen mir jedoch sowohl aus demokratiepolitischer wie rechtsstaatlicher Sicht, vor allem aber aus der Sicht der Bürgerinteressen keineswegs ausgereift genug, um ohne weitere Überlegungen zu deren Einführung zu schreiten. Insbesondere die Frage, wie der ökonomische Aspekt einer reformatorischen Entscheidung von Einzelrichtern als einziger Rechtsmittelinstanz mit den genannten Erfordernissen in Einklang zu bringen ist, bedarf noch einer gründlichen sachorientierten Diskussion. Der NÖ Landtag versucht, mit dieser heutigen Fachtagung, zu dieser Diskussion einen Beitrag zu leisten. Ich danke nochmals allen, die sich aus näherer oder fernerer Umgebung zu dieser heutigen Tagung eingefunden haben.

Ich darf nunmehr den Herrn Präsidenten Nowohradsky ersuchen, den Vorsitz zu übernehmen und die Tagung abzuhalten. (*Beifall im Hohen Hause.*)

(*Zweiter Präsident Nowohradsky übernimmt den Vorsitz.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich darf Sie auch sehr herzlich willkommen heißen und darf sofort in die Diskussion bzw. zunächst einmal zu den Impulsreferaten kommen. Und darf ich Herrn Univ. Prof. DDr. Grabenwarter ersuchen um sein Referat.

Univ. Prof. DDr. Christoph Grabenwarter:
Sehr geehrte Damen und Herren!

Die verfassungsrechtliche Bedeutung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit

1. Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit als rechtspolitisches Anliegen und Verfassungsgebot

Mehr als 10 Jahre sind seit dem Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 20. Mai 1998 vergangen, mit dem sie den Entwurf einer B-VG Novelle als sogenanntes Ländermodell einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit verabschiedete – und zwar wohlgerne als ersten Schritt der Umsetzung der Bundesstaatsreform. Mit diesem Ländermodell gab die Landeshauptleutekonferenz der Debatte um die Einrichtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit einen entscheidenden Impuls. Nach diversen Vorentwürfen auf verschiedenen politischen Ebenen – ich verweise auf exemplarisch auf den Entwurf Kostelka, Khol und Kollegen vom 23. 6. 1995 – wurde vor 10 Jahren in verschiedenen Arbeitsgruppen die Diskussion aufgenommen; sie mündete in die Übertragung der Fragestellung an einen eigenen Ausschuss des Österreich-Konvents. Dieser Ausschuss 9 des Österreich-Konvents legte wiederum einen Vorschlag für eine Landesverwaltungsgerichtsbarkeit vor, der in manchem auf den Länderentwurf zurückging und im Textvorschlag des Konvents-Präsidenten Fiedler im Wesentlichen *tel quel* übernommen wurde. In der vergangenen Gesetzgebungsperiode war es so dann der Expertengruppe Staatsreform im Bundeskanzleramt, begleitet vom Sachverständigen des Verfassungsdienstes, vorbehalten, einen weiteren Vorschlag für ein Modell einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz vorzulegen. Ein Entwurf ging in Begutachtung, umgesetzt wurde schließlich nur im Bereich des Asylrechts der Asylgerichtshof – dies freilich in einer gewissen Diskontinuität zur vorangegangenen Diskussion.

Die mir heute gestellte Aufgabe ist es, nicht das rechtspolitische Für und Wider einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu referieren, sondern die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und ihre rechtspolitischen Implikationen zu beleuchten. Ich gehe dabei dreistufig vor: In einem ersten Schritt beschäftige ich mich mit einigen ausgewählten Ergebnissen der vorliegenden Entwürfe für eine Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, in einem zweiten Schritt möchte ich daran anknüpfend den Versuch einer Bewertung aus der Sicht der Verfassungsrechtslehre unternehmen, um schließlich ein kurzes Resümee zu ziehen.

2. Die Ergebnisse des Österreich-Konvents und der Expertengruppe Staatsreform als Basis einer Reform

2.1. Ergebnisse des Österreich-Konvents

Bereits im Konvent wurde das Modell 9 + 1 bzw 9 + X, dh von neun Landesverwaltungsgerichten und mindestens einem Verwaltungsgericht des Bundes, erarbeitet, die als erste Instanz tätig werden sollten. Das Verwaltungsgericht des Bundes wurde insbesondere aus dem Grund der vorliegenden Sondermaterien sowie der bereits bestehenden Sondereinrichtungen (zB Bundeskommunikations-senat, Bundesagrarsenate, damals noch der UBAS) als erforderlich angesehen. Die Länder würden die Möglichkeit haben, erforderlichenfalls für bestimmte Angelegenheiten besondere Verwaltungsgerichte einzurichten. Von den zahlreichen bestehenden Art 133 Z 4-Behörden bzw den sonstigen weisungsfreien Behörden sollten zumindest jene in die neuen Verwaltungsgerichte eingegliedert werden, die der Rechtskontrolle bzw die als Strafbehörde dienten, im Gegensatz zu jenen, die primär in der unmittelbaren Verwaltungsführung tätig waren oder aus anderen Gründen als selbstständige Behörden weiter bestehen sollten (zB im Telekommunikationsrecht, im Datenschutzrecht, im Vergaberecht, Schiedskommissionen, Wahlbehörden). Zu diesem Zweck könnten innerhalb der Verwaltungsgerichte auch Fachsenate gebildet werden. Hinsichtlich der genauen Regelungen bildete sich jedoch keine einheitliche Meinung; die Auffassungen reichten von einer ausdrücklichen Verankerung jeder einzelnen aufrecht bleibenden Behörde zur Formulierung lediglich allgemeiner Kriterien für den Weiterbestand weisungsfreier Behörden. Einen Problempunkt stellte diesbezüglich die Existenz weisungsfreier Behörden dar, in denen etwa Mitglieder des Wr Gemeinderates vertreten waren (Abgabenberufungskommission, Berufungssenat), da diese Organe nicht Mitglieder des Bundes- oder Landesverwaltungsgerichts sein könnten. Eine Lösung wäre etwa die Einrichtung „besonderer Verwaltungsgerichte“.

Festgelegt wurde ein grundsätzlich zweigliedriger Instanzenzug von der Verwaltungsbehörde zum Verwaltungsgericht, der in bestimmten Fällen weiter zum Verwaltungsgerichtshof führen würde. Eine Ausnahme vom Prinzip einer einzigen Verwaltungsinstanz könnte es im Bereich der Selbstverwaltung der Gemeinde geben. Außerdem sollte das Institut der Berufungsvorentscheidung vollumfänglich beibehalten werden. Entgegen der Festlegung einer einzigen Administrativinstanz wurde in Art 132

Abs 1 des Textvorschlags die Voraussetzung der Erschöpfung des Instanzenzugs beibehalten, um Fälle wie die genannten abzudecken.

Nach dem im Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 9 vom 17.11.2004 enthaltenen, mehrfach überarbeiteten Textvorschlag erkennen die Verwaltungsgerichte über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden wegen Rechtswidrigkeit, über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt wegen einer behaupteten Rechtsverletzung, über Beschwerden wegen Verletzung der Entscheidungspflicht und über Beschwerden anderer Art, für welche die Bundes- oder Landesgesetze den Verwaltungsgerichten die Zuständigkeit übertragen haben. Der Bundesgesetzgeber darf den Landesverwaltungsgerichten solche Zuständigkeiten jedoch nur mit Zustimmung der Länder übertragen (Art 130 Abs 1). Art 131 des Entwurfs regelt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem/den Verwaltungsgericht/-en des Bundes und jenen der Länder. Das Bundesverwaltungsgericht soll demnach im Wesentlichen für Beschwerden in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung zuständig sein, die nicht den Landesverwaltungsgerichten zugewiesen wurden, im Verwaltungsstrafrecht allerdings nur für die Finanzstrafsachen des Bundes.

Der Verwaltungsgerichtshof soll, worüber allgemein Konsens bestand, als reines Revisionsgericht zur Entscheidung über Rechtsfragen von wesentlicher Bedeutung zuständig sein, um die Ziele der Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes und der Erreichung einer kürzeren Verfahrensdauer zu verwirklichen. Gegenstand des Konsenses war diesbezüglich auch die Einführung eines Zulassungsmodells, wobei nicht geklärt wurde, ob die Parteien mit der Beschwerde gegen die Nichtzulassung beim Verwaltungsgerichtshof auch gleichzeitig die Revision ausführen müssten.

Sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium wurde Einigung über die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte erzielt: Diese sollten grundsätzlich reformatorisch entscheiden, aber auch die Möglichkeit zur kassatorischen Entscheidung haben (vgl § 66 Abs 2 AVG). Die kassatorische Entscheidungsbefugnis des Verwaltungsgerichtshofes sollte weiterhin bestehen. Über eine endgültige Fassung des Art 130 Abs 3, welcher die Entscheidungsbefugnis festlegen sollte, wurde allerdings keine Einigung erzielt.

Hinsichtlich der Besetzung der Verwaltungsgerichte zeichnete sich Konsens dahingehend ab, dass die Gerichte ein Recht auf Erstattung von

Dreiervorschlägen erhalten würden, um in das Auswahlverfahren eingebunden zu werden, wobei diese Vorschläge für die ernennende Behörde (Bundesregierung oder Landesregierung) nicht bindend sein sollten. Es sollte, wenn auch die Unabhängigen Verwaltungssenaten vollständig in die neuen Landesverwaltungsgerichte integriert werden würden, keine zwingende Automatik für die Übernahme sämtlicher UVS-Mitglieder in die Verwaltungsgerichtsbarkeit geben. Berufsrichter aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit würden in die Verwaltungsgerichte aufgenommen werden können; im Entwurf wurde festgelegt, dass ein Viertel der Mitglieder die Befähigung zum Richteramt haben sollte. Einhellige Zustimmung fand die Beteiligung von Laienrichtern an den Verwaltungsgerichten erster Instanz.

2.2. Ergebnisse der Expertengruppe

Am 23.7.2007 übermittelte der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts einen ersten Entwurf der Expertengruppe Staatsreform zur Begutachtung, welcher sich unter anderem der Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit widmete. Diese fand jedoch weder Aufnahme in die Regierungsvorlage, welche schließlich die Grundlage der Erlassung des 1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes (BGBl I 2/2008) bildete, noch Aufnahme in den zweiten Entwurf der Expertengruppe vom 11.3.2008.

Eckpunkte des Ministerialentwurfs sind folgende Änderungen:

- Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Für jedes Land und für den Bund soll es jeweils ein Verwaltungsgericht erster Instanz geben; in die Landesverwaltungsgerichte sollen die Unabhängigen Verwaltungssenaten integriert werden. Das Verwaltungsgericht des Bundes soll die Aufgaben des Unabhängigen Finanzsenates und des Bundesvergabeamtes wahrnehmen. Bestehende Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag bzw sonstige weisungsfreie Behörden sind in die Verwaltungsgerichte einzugliedern, soweit sie rechtsprechende Funktionen haben. Durch die Möglichkeit der Einrichtung von Fachsenaten, der Beteiligung von Laienrichtern und der Erlassung besonderer verfahrensrechtlicher Regelungen kann in Hinkunft den Besonderheiten einzelner Verwaltungsmaterien Rechnung getragen werden.

- Generalklausel der Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte

Nach Art 131 Abs 1 des ME sind grundsätzlich die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig. Eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Bundes besteht ex constitutione nur in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung iSd Art 102 Abs 2 B-VG, die tatsächlich durch Bundesbehörden vollzogen werden. Angelegenheiten, die weder der unmittelbaren noch der mittelbaren Bundesverwaltung zuzurechnen sind (wie die Sicherheitsverwaltung oder die Vollziehung durch die Landwirtschaftskammern) oder die der mittelbaren Bundesverwaltung zugerechnet werden, aber durch Bundesbehörden in Unterordnung unter den Landeshauptmann vollzogen werden (zB durch Bundespolizeidirektionen), fallen in die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte. Weitere Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts des Bundes können durch Materiegesetze des Bundes vorgesehen werden. Bundesgesetze, die eine Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte vorsehen, dürfen nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

- Prinzip einer einzigen Administrativinstanz

Grundsätzlich sollen die Verwaltungsgerichte bereits nach einer einzigen Administrativinstanz tätig werden; nur im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde bzw sonstiger Selbstverwaltungskörper kann ein zweigliedriger administrativer Instanzenzug vorgesehen werden. Welche Behörde als (einzige) Verwaltungsinstanz tätig wird, muss nicht verfassungsgesetzlich festgelegt werden, weshalb auch Art 103 Abs 4 B-VG über den Instanzenzug in der mittelbaren Bundesverwaltung entfallen kann. Aufgrund der Entscheidung durch eine einzige Administrativinstanz muss auch die Prozessvoraussetzung der Erschöpfung des Instanzenzugs nicht mehr vorgesehen werden.

Remonstrative Rechtsmittel wie die Berufungsvorentscheidung sollen weiterhin zulässig sein und sind auf verfahrensgesetzlicher Ebene zu regeln.

- Reformatorische Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte erster Instanz

Die Verwaltungsgerichte haben unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich bei feststehendem Sachverhalt oder wenn die Feststellung des Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit oder der Kosteneinsparung gelegen ist, sowie jedenfalls in Verwaltungsstrafsachen in der Sache selbst zu entscheiden; diesfalls ist eine Kassation ausgeschlossen. Aber auch bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen können die Verwaltungsgerichte den Sachverhalt selbst feststellen und in der Sache entscheiden.

- Entscheidung über verwaltungsgerichtliche Entscheidungen und über Kompetenzstreitigkeiten durch den Verwaltungsgerichtshof

Dabei kommen zwei Varianten in Frage. Einerseits könnte ein weit reichendes Ablehnungsrecht des Verwaltungsgerichtshofes vorgesehen werden, wobei die ersten beiden der vorgeschlagenen Voraussetzungen dem geltenden Recht entsprechen. Hinzu kommt eine dritte alternative Voraussetzung der mangelnden Erfolgsaussicht der Beschwerde. Andererseits kommt ein Zulassungsmodell in Betracht, nach welchem das Verwaltungsgericht über die Zulassung der Revision an den Verwaltungsgerichtshof entscheidet, die Nichtzulassung aber beim Verwaltungsgerichtshof angefochten werden kann. Die Revision ist jedenfalls bei Vorliegen einer Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung sowie bei Verhängung einer nicht geringen Strafe in Verwaltungsstrafsachen zuzulassen.

Darüber hinaus bekommt der Verwaltungsgerichtshof eine Zuständigkeit in bestimmten Kompetenzstreitigkeiten, nämlich in solchen zwischen verschiedenen Verwaltungsgerichten oder zwischen einem Verwaltungsgericht und dem Verwaltungsgerichtshof.

- Besetzung der Verwaltungsgerichte

Die Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte sind durch die Landesregierung, jene des Bundesverwaltungsgerichts durch die Bundesregierung zu ernennen. Es müssen jeweils Dreivorschläge der Vollversammlung des Verwaltungsgerichts eingeholt werden. Die Mitglieder müssen zumindest über ein abgeschlossenes Studium und eine mindestens fünfjährige einschlägige (zB in der Verwaltung, in der Rechtsprechung) Berufserfahrung verfügen. Einfache Gesetze können darüber hinausgehende Erfordernisse vorsehen. Vorgaben hinsichtlich der Bestellung von Personen aus Berufsstellungen in der jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaft werden auf verfassungsgesetzlicher Ebene nicht als erforderlich angesehen; es entfallen auch die entsprechenden Regelungen hinsichtlich des Verwaltungsgerichtshofes. Die Mitglieder der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsgerichtshofes sind Richter, für welche die Garantien der Art 87 Abs 1 und 2, Art 88 gelten.

- Entscheidung durch Einzelrichter oder durch Senate

Die Verwaltungsgerichte entscheiden grundsätzlich durch Einzelmitglied, sofern nicht im Organisationsgesetz eine Senatszuständigkeit vorgese-

hen ist. Im Organisationsgesetz kann, sofern die Geschäftsverteilung nicht durch die Vollversammlung beschlossen werden soll, ein Geschäftsverteilungsausschuss vorgesehen werden.

- Regelung der Organisation und des Verfahrens

Die Zuständigkeit zur Regelung der Organisation der Verwaltungsgerichte ist zwischen Bund und Ländern geteilt; die Verfahrensregelungen hingegen sind durch den Bundesgesetzgeber einheitlich zu gestalten. Abweichungen vom Verfahrensrecht für die Verwaltungsgerichte können in den Materiangesetzen allerdings bei Erforderlichkeit vorgesehen werden.

3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

3.1. Allgemeines

Zunächst sind in diesem Zusammenhang die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zu nennen. Sie boten in den vergangenen Jahrzehnten aus verschiedensten Gründen Anlass für die Feststellung, dass die menschenrechtlichen Garantien der Art 5 und 6 EMRK vom System der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mehr hinreichend erfüllt werden können. Letztlich war die Einrichtung der Unabhängigen Verwaltungssenate im Jahr 1988 auch das entscheidende Moment für diese rechtspolitische Initiative. 20 Jahre nach Einführung der UVS liegen zahlreiche Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor, die es erlauben, präzisere Schlüsse für die Ausgestaltung der innerstaatlichen Rechtslage zu ziehen. Dabei zeigt sich, dass das System einer nachprüfenden Kontrolle mit kassatorischer Entscheidungsbefugnis nicht schlechthin mit der Gerichtsgarantie des Art 6 EMRK unvereinbar ist. Vielmehr ist deutlich geworden, dass die übrigen Verfahrensgarantien eines fairen, zügigen und öffentlichen Verfahrens von einem einzigen Höchstgericht aus Belastungsgründen alleine nicht ausreichend erfüllt werden können.

Zu den grundrechtlichen Vorgaben der EMRK traten mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an den innerstaatlichen gerichtlichen Rechtsschutz auch im Bereich des Verwaltungsrechts hinzu. Zu verweisen ist dabei besonders auf die mit der Pflicht zur Einholung einer Vorabentscheidung verbundenen Probleme, auf die Konsequenzen des Anwendungsvorrangs für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie auf die neuartigen Rahmenbedingungen für die Gewährung einstweiliger

Rechtsschutzes. All diese Probleme wurden beim Österreichischen Juristentag im Jahr 2000 eingehend erörtert und üben nach wie vor einen Veränderungsdruck auf das gegenwärtige System der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus.

3.2. Verfassungsrechtliche Problemfelder einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit

a) Steigerung der Unabhängigkeit

Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz führt im Zusammenhang mit der Reduktion des administrativen Instanzenzugs und der Abschaffung von Sonderbehörden dazu, dass sich die Gewichte innerhalb des Gefüges der Staatsfunktionen von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit verschieben. Damit einher gehen eine Verstärkung der Vollziehung durch unabhängige Gerichte sowie der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der Politik. Damit folgt das österreichische Modell der Staatsorganisation den Anforderungen an eine gerichtsförmige Kontrolle des Verwaltungshandelns, welche aus der EMRK resultieren.

b) Beseitigung von Sonderbehörden

Die Verwirklichung eines 9+1-Modells der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz soll mit der Abschaffung von Sonderbehörden, insbesondere der Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, einher gehen. Ursprünglich diente die Einrichtung solcher Behörden zur Entscheidung in Fällen, in denen besonderer Sachverstand von Verwaltungsbeamten vonnöten war, sowie zur Beteiligung von Laienrichtern und Interessenvertretern.

Der Entwurf der Expertengruppe sieht diesbezüglich sowohl die Möglichkeit der Laienbeteiligung als auch jene der Ernennung von Nichtjuristen zu Mitgliedern der Verwaltungsgerichte vor. Insbesondere die Mitwirkung von nichtjuristischen Berufsrichtern stößt auf Ablehnung, da die Lösung juristischer Fragen durch Organe, die kein abgeschlossenes rechtswissenschaftliches Studium aufweisen, nicht gewährleistet erscheint. Dem widerspricht jedoch bereits die Erfahrung mit dem Konzept der Kollegialbehörden, in denen immer auch nichtjuristische Mitglieder tätig waren und in denen insbesondere auf dem Gebiet des Regulierungsrechts durchaus schwierige Rechtsfragen gelöst wurden.

Die im Staatsreform-Entwurf geplante und über die Ergebnisse des Österreich-Konvents noch hinausgehende Abschaffung eines großen Teils aller Sonderbehörden betrifft im Übrigen eine sehr heterogene Gruppe solcher Behörden. Ein wesentlicher

Teil dieser Sonderbehörden besteht aus den Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag iSd Art 133 Z 4 B-VG, die jeweils für verschiedene Funktionen, wie etwa für Kontrollfunktionen, als Strafbehörden, als Schiedsinstanzen und für die unmittelbare Verwaltungsführung, vorgesehen sind und deren Tätigkeit eine Kombination zwischen Interessenabwägung und Rechtskontrolle in unmittelbarer Sachnähe zum spezifischen Verwaltungsgegenstand im Rahmen kollegialer Entscheidungsfindung darstellt. Von der Abschaffung betroffen sind – insbesondere im Bereich der Landesbehörden – daneben auch sonstige weisungsfreie Verwaltungsbehörden, die auf eigenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen beruhen. Sonderbehörden, die durch einfachgesetzliche Bestimmung für weisungsfrei erklärt wurden, sowie die einfachgesetzlich eingerichteten weisungsgebundenen Sonderbehörden sollen durch einfachgesetzliche Regelung aufgelöst werden.

Argumente für die Abschaffung der Sonderbehörden liegen sowohl in der Verfassungsbereinigung als auch in der Verbesserung der Kontrolle und des Rechtsschutzes. Eine allfällige Kostenersparnis hingegen kann keinen ausreichenden Grund für die Abschaffung der Behörden darstellen. Ein gewichtiger Vorteil ist jedenfalls die Vereinheitlichung und die größere Transparenz der Behördenorganisation, die auch dem Ziel einer größeren Bürgernähe und Verwaltungsvereinfachung entspricht, da bei Bedarf nach einem Ansprechpartner in Rechtsschutzangelegenheiten nicht erst nach Spezialbehörden gesucht werden müsste. Außerdem könnten innerhalb eines Verwaltungsgerichts des Landes oder des Bundes Synergien genutzt werden. Darüber hinaus würden die Verwaltungsgerichte größere Unabhängigkeit und judizielle Objektivität gewährleisten.

Nachteile der Abschaffung der Sonderbehörden werden im Wegfall von Experten und deren Spezialwissen, in der Reduktion der Sachnähe, im Entfall des kollegialen Vollziehungsprozesses und in der befürchteten Verlängerung der Verfahrensdauer gesehen. Diese Nachteile können jedoch durch die erwähnte Beteiligung von Laienrichtern, die Einrichtung von Fachsenaten bzw die Zusammenführung der Zuständigkeiten von zumindest einem Teil der Sonderbehörden im Bundesverwaltungsgericht aufgefangen werden.

c) Kassatorische oder reformatorische Entscheidungsbefugnis

Im Wesentlichen ist der Gesetzgeber von Verfassung wegen frei, eine reformatorische oder eine kassatorische Entscheidungsbefugnis von

Landesverwaltungsgerichten einzuführen. Für den Bereich des Verwaltungsstrafrechts besteht zwar nach Art 6 EMRK das Erfordernis reformatorischer Entscheidungsbefugnis des kontrollierenden Tribunals; hinsichtlich der „civil rights“ handelt es sich jedoch um eine verfassungsrechtspolitische Frage. Ein Urteil des EGMR, mit dem dieser eine bloß kassatorische Entscheidungsbefugnis eines Tribunals iSd Art 6 EMRK als nicht konventionskonform befunden hätte, liegt gegenwärtig nicht vor. Geboten ist nach Art 6 EMRK, dass auch die Entscheidung eines kassierenden Tribunals der vorinstanzlichen Entscheidung jede Wirkung nimmt, wenigstens mit der Wirkung ex nunc, dh zum Zeitpunkt der Entscheidung des Tribunals. Auch die Kassation stellt eine Ausgestaltungsvariante für den Rechtsschutz im Verwaltungsrecht dar, ebenso wie ein Modell, das kassatorische und reformatorische Entscheidungsbefugnisse kombiniert. Ich gehe mit Blick auf das Referat von Präsident van Staa nicht weiter auf die Frage ein.

d) Bürgernähe und Kostenersatz

Auf einen Aspekt möchte ich in diesem Zusammenhang aber hinweisen: Für die Ausgestaltung von neuen Landesverwaltungsgerichten ist auch maßgeblich, wie der Zugang des Bürgers zur Verwaltungsgerichtsbarkeit künftig gestaltet wird. Es wäre aus der Sicht der Bürgernähe und der Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen bedauerlich, wenn mit der Schaffung einer zusätzlichen gerichtlichen Instanz die Kosten des Rechtsschutzes und die Distanz des Bürgers zur Gerichtsbarkeit steigen würden. Wenn auf der einen Seite bei bloß kassatorischen Entscheidungsbefugnissen von Landesverwaltungsgerichten sogenannte Kassationskaskaden befürchtet werden, so ist demgegenüber zu bedenken, dass eine reformatorische Entscheidungsbefugnis auf Seiten der Gerichte möglicherweise mit erhöhtem Aufwand etwa für den Sachverständigenbeweis und Kosten der Rechtsvertretung einhergehen könnte. Dieses Spannungsverhältnis gilt es in den Blick zu nehmen und auch mit der gegenwärtigen Praxis von Berufungsbehörden zu konfrontieren, bei aufwändigeren Ermittlungserfordernissen eine Zurückverweisung nach § 66 Abs 2 AVG vorzunehmen, die ihrerseits vom Verwaltungsgerichtshof als rechtswidrig befunden wird und zur Verlagerung des Streitthemas vom eigentlichen Gegenstand des Verwaltungsverfahrens auf einen Nebenschauplatz führt. Dies gilt es bei allen Formen von Mischvarianten zu bedenken; § 67h AVG sollte hier ein warnendes Beispiel sein.

e) Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes

Eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes ist schon seit langem notwendig, wie dessen Tätig-

keitsberichte zeigen, in welchen der Verwaltungsgerichtshof fast schon gebetsmühlenartig auf die Probleme der chronischen Arbeitsüberlastung hinweist und eine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit fordert.

Eine Entlastung kann allerdings nicht allein durch die Einrichtung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit erreicht werden, sondern hängt von der Gestaltung des Zugangs zum Verwaltungsgerichtshof ab. Zwar sind die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichtshofes und fehlende Ressourcen allein kein Argument für eine Beschränkung des Rechtsschutzes; eine solche ist aber – ganz abgesehen von dem Problem einer überlangen Verfahrensdauer – deshalb notwendig, weil der Verwaltungsgerichtshof als Höchstgericht die besondere Aufgabe innehat, durch die Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu fördern. Gerade die Erfüllung dieser Leitbildfunktion ist aber durch eine Überhäufung mit Beschwerden nicht mehr gewährleistet. Eine Erhöhung der Mitgliederanzahl würde jedoch dazu führen, dass der Charakter eines Höchstgerichts durch die Vergrößerung verloren ginge.

Derzeit besteht die Möglichkeit des Verwaltungsgerichtshofes, die Beschwerde gegen einen Bescheid eines UVS oder des BVA abzulehnen, wenn die Entscheidung nicht von einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung abhängt; in Verwaltungsstrafsachen ist zusätzlich erforderlich, dass nur eine geringe Geldstrafe verhängt wurde.

Im Entwurf der Expertengruppe werden zwei Varianten vorgesehen:

Zunächst wird die Beibehaltung des Ablehnungsrechts angedacht, dessen Anwendungsbereich aber auf Beschwerden gegen alle Entscheidungen der letzten Instanz ausgedehnt werden könnte. Darüber hinaus sieht der Entwurf einen zusätzlichen Ablehnungsgrund, nämlich die mangelnde Erfolgsaussicht der Beschwerde, vor. Nachteil des Ablehnungsmodells ist jedoch, dass sich der Verwaltungsgerichtshof auf jeden Fall mit der Beschwerde auseinandersetzen muss, um das allfällige Vorliegen eines Ablehnungsgrundes zu beurteilen. In seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2006 hat der Verwaltungsgerichtshof bereits vorgeschlagen, das Ablehnungskonzept weiterzuentwickeln, indem dem Beschwerdeführer die Pflicht auferlegt wird, in seinem Schriftsatz punktgenau dazulegen, dass und aus welchen Gründen die Beschwerde nicht abgelehnt werden soll.

Anstelle des Ablehnungsmodells kommt auch das Zulassungsmodell in Frage, nach welchem das

Verwaltungsgericht über die Zulassung der Revision an den Verwaltungsgerichtshof entscheidet. Die Nichtzulassung kann beim Verwaltungsgerichtshof bekämpft werden; eine zugelassene Revision kann durch den Verwaltungsgerichtshof abgelehnt werden. Eine arbeitsentlastende Wirkung könnte dadurch erzielt werden, dass es dem Revisionswerber obliegt, darzulegen, weshalb die Revision zulässig sein soll. Der straffende und beschleunigende Effekt hängt allerdings von der prozessualen Ausgestaltung des Modells ab. Einerseits könnte eine Gleichzeitkeitsregelung getroffen werden, nach welcher die Revision und die Beschwerde gegen die Nichtzulassung unter einem beim Verwaltungsgerichtshof einzubringen sind, mit dem Vorteil einer Straffung des Verfahrens und der größeren Rechtsschutzfreundlichkeit, da der Verwaltungsgerichtshof die Zulässigkeit der Revision umfassend, dh auch aufgrund der Ausführungen in der Revision, beurteilen könnte. Andererseits kommt das abgestufte System in Betracht, nach dem die Revision erst einzubringen ist, nachdem der Zulassungsbeschwerde stattgegeben wurde, was einen weiteren Zwischenschritt bedeutet, allerdings die Verfassung unnötiger Revisionen und somit die Entstehung zusätzlicher Kosten erspart.

Ich mache kein Hehl daraus, dass ich das Revisionsmodell stets für zweckmäßiger gehalten habe. Aber auch das ist eine rechtspolitische, keine verfassungsrechtliche Einschätzung.

f) Harmonisierung der Asylgerichtsbarkeit

Gegenüber der Ausgangslage des Österreich-Konvents und jener der Expertengruppe Staatsreform steht eine Verfassungsreform in der laufenden Gesetzgebungsperiode vor der zusätzlichen Herausforderung, dass es, wie einleitend erwähnt, mit dem Asylgerichtshof bereits ein Verwaltungsgericht erster Instanz gibt. Abweichend von allen bisherigen rechtspolitischen Vorstellungen ist der Asylgerichtshof jedoch nicht bloß Verwaltungsgericht erster Instanz, sondern gleichzeitig Höchstgericht, weil seine Entscheidungen keinem Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof unterliegen. Dass die Möglichkeit einer Grundsatzentscheidung durch den Verwaltungsgerichtshof mit einem Rechtsmittel nichts zu tun hat, wurde in der Literatur mehrfach herausgearbeitet und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bestätigt.

Wenngleich die vergangenen Monate seit Einführung des Asylgerichtshofes gezeigt haben, dass das Ziel einer raschen Erledigung von Asylverfahren in der überwiegenden Zahl der Fälle erreicht werden kann, und sich gleichzeitig die Befürchtungen negativer Konsequenzen einer Urteilsverfas-

sungsbeschwerde nicht bewahrheitet haben, so zeigt gleichwohl der Anstieg der Beschwerden beim Verfassungsgerichtshof, dass die Integration der Asylgerichtsbarkeit in Reformüberlegungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt angezeigt erscheint. Zum einen ist anzustreben, dass der derzeitige Zustand, wonach mehr als 50% aller Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof Beschwerden gegen Entscheidungen des Asylgerichtshofes bilden, nicht zum Dauerzustand wird. Und zwar nicht deshalb, weil die Befassung mit Asylbeschwerden dem Verfassungsgerichtshof nicht angemessen wäre; die Situation von Asylwerbenden ist geradezu typisch für den Grundrechtsschutz, wie er vor Verfassungsgerichten gesucht wird. Entscheidender ist vielmehr, dass durch die Beschwerden in Asylsachen Entscheidungsressourcen gebunden werden, die mittel- und langfristig in anderen Bereichen des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes fehlen könnten.

Viel entscheidender aber scheint mir folgender Gesichtspunkt zu sein:

Wenn es künftig eine Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz mit Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof einerseits und eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit einer einzigen Instanz ohne Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof geben sollte, besteht eine große Gefahr für die Einheit der Rechtsordnung. Der Verwaltungsgerichtshof kann in diesem Fall die ihm als Höchstgericht zugemessene Aufgabe der Vereinheitlichungsfunktion nicht mehr hinreichend wahrnehmen. So könnte es Judikaturdivergenzen gerade bei der Auslegung von Bestimmungen des AVG geben, die durch zwei Höchstgerichte erzeugt werden. Selbst wenn der Verfassungsgerichtshof bei der Kontrolle des Asylgerichtshofes strenge Maßstäbe anlegte, könnte es zu keiner Vereinheitlichung kommen, weil der Verwaltungsgerichtshof nach allen rechtspolitischen Vorschlägen, die derzeit öffentlich vertreten werden, nicht der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterworfen werden soll.

4. Resümee

Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir, wie angekündigt, ein kurzes Resümee. Die Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in der laufenden Gesetzgebungsperiode ist von entscheidender Bedeutung für die Zukunft des Rechtsstaates in unserem Land. Sie ist von Wissenschaft und Praxis vorbereitet wie kaum ein anderes Vorhaben der jüngeren Verfassungspolitik. Das Rechtsschutzgefüge ist in Schiefelage geraten, weiteres Zuwarten könnte es aus seinen filigran gewordenen Fugen bringen. Es geht darum, einer qualitativ

hochwertigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre frühere Wirksamkeit zurückzugeben, ja sie künftig wesentlich zu stärken. Während der Verwaltungsgerichtshof heute unmittelbar nach Verwaltungsbehörden ganz unterschiedlicher Qualität entscheiden muss, wäre eine erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auch insoweit von großem rechtsstaatlichen Wert, weil dadurch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Verwaltungsgerichtshof als ein echtes Revisionsgericht tätig werden kann, dessen vornehmste Aufgabe es ist, für die Einheit der Auslegung des Verwaltungsrechts, insbesondere des Verwaltungsverfahrensrechts zu sorgen. Die dafür erforderlichen Zugangsbeschränkungen und Entlastungsmaßnahmen sind heute schon geboten. Mit richtig ruhigem Gewissen wird man sie aber erst dann verfügen können, wenn flächendeckend eine Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz geschaffen ist. Ich danke Ihnen für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit. (*Beifall im Hohen Hause.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Danke schön, Herr Universitätsprofessor. Als Zweiten ersuche ich Präsident Herwig van Staa um seine Wortmeldung.

Präsident DDr. Herwig van Staa: Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich darf mich zunächst beim niederösterreichischen Präsidenten für die freundliche Einladung bedanken, hier referieren und mitzudiskutieren zu dürfen.

Ich habe mich von verschiedenen politischen Funktionen her mehrfach diesem Thema genähert. Ich war Bürgermeister einer Landeshauptstadt und im Städtebund führend tätig, dort auch im Finanzausgleich viele Jahre. In der Folge war ich dann Landeshauptmann, ebenfalls zweimal Vorsitzender der Landeshauptleutekonferenz, auch im Finanzausgleich. Denn dort kommt die Subsidiarität eben auf den Prüfstand. Und das ist sehr, sehr wichtig. Und der Verwaltungsgerichtshof hängt mit all diesen Dingen sehr eng zusammen.

Die Bundesstaatsreform insgesamt wurde bereits angesprochen. Nun bin ich Landtagspräsident von Tirol. Ich habe meine Meinung zu den Verwaltungsgerichten nie geändert. Normalerweise sagt man, der Standort bestimmt den Standpunkt, auch in der Politik. In dieser Frage habe ich immer eine einheitliche Meinung vertreten. Und vorweg sage ich bereits diese Meinung: Ich bin für einen kassatorischen Schwerpunkt der Verwaltungsgerichte und nicht für meritorische Entscheidungen. Ich werde das begründen.

Es wurde bereits von Herrn Univ. Prof. DDr. Grabenwarter darauf hingewiesen, dass 1998 sich die Landeshauptleutekonferenz einstimmig - andere Beschlüsse gibt es dort nicht - auf die Landesverwaltungsgerichte festgelegt hat und einen meritokratischen, das heißt reformatorischen Zugang gesucht hat. Es war mir dann möglich, die Stimmung etwas zu drehen, als ich dann zunächst Landesparteiobmann, 2001, in der Folge Landeshauptmann wurde. Und ich konnte dann in der Landeshauptleutekonferenz eine Meinungsänderung bei einigen Landeshauptleuten erreichen, sodass wir dort weit weg sind von einer Einstimmigkeit, was ich mir nicht als Verhinderungstaktik-Erfolg – weil ich bin kein Verhinderer, sondern ich trete für Reformen ein – sondern als Erfolg, einen Unsinn zu verhindern, anrechne.

In der europäischen Menschenrechtskonvention wurde immer wieder darauf hingewiesen, bezugnehmend auf diesen Artikel 6, es ist notwendig, dass man hier reformatorische Entscheidungen trifft - das war lange immer wieder eine Forderung auch sehr vieler Rechtsgelehrter. Wenn ich also dann die Meinungen höre von doch bedeutenden Leuten, wie von Herrn Prof. Grabenwarter, den ich für einen der hervorragendsten Juristen unseres Landes halte, dann Prof. Jabloner, Präsident des Verwaltungsgerichtshofes, Prof. Olechowski und so weiter, dann hat sich auch hier eine andere Einstellung ergeben. Vor einigen Jahren habe ich - in meiner Funktion als Präsident des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas - eine einfache Anfrage beim Präsidenten des Menschenrechtsgerichtshofes gestellt. Mir wurde sofort gesagt, man sieht da überhaupt keine Schwierigkeit, es genügt ohne weiteres eine kassatorische Entscheidung, eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen von Verwaltungsorganen. Das reicht also aus.

Ich habe jetzt etwas mehr Zeit, mich mit Grundsatzfragen zu beschäftigen, wie generell der Subsidiaritätskontrolle, der Frage des Föderalismus bei der Subsidiaritätskontrolle, der ja in unserer Verfassung grundgelegt ist. Und die Subsidiaritätsagenda sehe ich auch im Hinblick auf die Gemeinden, worauf ja Freund Mödlhammer noch zu sprechen kommen wird.

Ich sehe in einem reformatorischen Landesverwaltungsgerichtshof einen Anschlag auf den Föderalismus in Österreich, einen Anschlag auf die Subsidiarität im Allgemeinen, um nicht zu sagen auf die Gemeinden im Besonderen. Wir haben also insgesamt den Rechtsstaat wesentlich erweitert in der Frage der Volksanwaltschaften, auch im Bereich der Länder; im Bereich der Rechnungshöfe

der Länder. Manche Länder sind hier etwas weiter, manche zurück. Ich bin der Meinung, wir brauchen Landesverwaltungsgerichtshöfe! Allerdings meine ich nicht, Verwaltungsgerichtshöfe I. Instanz sollen grundsätzlich nach der ersten Administrativinstanz entscheiden. So war der Konvents-vorschlag.

Ich glaube, das ist nicht gut! Wir sollten weiterhin unsere bewährten Verwaltungsverfahren beibehalten, die sehr dezentralisiert sind. Die wir ja oft auf die Bezirkshauptmannschaften delegiert haben. Die in den Gemeinden sind. Dann an die nächste Instanz gehen im Land, dann an den Landesverwaltungsgerichtshof als Kassationsgerichtshof weitergeleitet werden. Damit haben wir einen ordentlichen Instanzenzug. Nur, ich bin nicht der Meinung, dass der Bundesverwaltungsgerichtshof die übergeordnete Instanz der Landesgerichtshöfe sein sollte. Ein Drei-Instanzenzug reicht leicht aus. Zwei auf der administrativen Seite und ein dritter in Landesangelegenheiten beim Landesverwaltungsgerichtshof.

Deshalb habe ich auch immer die Meinung vertreten, wir sollten auch in der Bundesstaatsreform zu einer Zweisäulenverankerung kommen, klare Zuständigkeiten der Länder, klare Zuständigkeiten des Bundes, in manchen Dingen wird es eine dritte brauchen. Aber das könnte nur eine Hilfssäule sein. Ich hätte nichts dagegen, wenn in diesen gemischten Bereichen dann der Bundesverwaltungsgerichtshof zuständig wäre. Doch sonst hätten wir auf der einen Seite vier Instanzen, wenn wir bei den Verwaltungen bleiben und den Obersten Verwaltungsgerichtshof noch dazu. Das wäre, glaube ich, nicht eine Verschlankung der Verwaltungsverfahren, sondern eine Verstärkung.

Zum Expertenentwurf gibt es eine Länderposition, die mit Schreiben vom 19.9.2007 an den Verfassungsdienst beim Bundeskanzleramt übermittelt wurde. In dieser gemeinsamen Länderposition wurde unter Punkt 2 „Rechtsschutz (Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit)“ u.a. festgehalten, dass die Initiative, für jedes Land und für den Bund hier ein Verwaltungsgericht I. Instanz einzuführen, ausdrücklich begrüßt wird. Es wurde jedoch auch festgehalten, dass mit dem Ausschluss administrativer Instanzenzüge der Landesregierung als oberstes Organ des Landes sowie als Aufsichtsorgan gegenüber den Gemeinden und dem Landeshauptmann im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung ihrer Verantwortung Rechnung tragende Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten genommen werden. Da ist man schon ein bisschen in eine leichte Reserve gegangen, ist aber nicht völlig abgerückt.

In der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 14.9.2007 wurde von Seiten Tirols festgehalten, dass die gemeinsame Länderposition grundsätzlich positiv gesehen wird. Eine meritorische Entscheidungsbefugnis der Landesverwaltungsgerichte sollte es nur dort geben, wo gemäß MRK zwingend ein Tribunal zu entscheiden hat. Das sind aber ganz wenige Angelegenheiten. Der Meinung bin ich ebenfalls, in manchen Dingen wird es notwendig sein, aber diese können auf ganz wenige Sonderfälle reduziert werden.

In der Landeshauptleuterkonferenz vom 4.10.2007 habe ich dann grundsätzliche Bedenken von Tirol gegen eine meritorische Entscheidungsbefugnis der Landesverwaltungsgerichte vorgebracht und habe darauf hingewiesen, dass das eine Tendenz hin zum Richterstaat wäre. Wobei ich gar nichts gegen die Richter habe, denn ich bin für den Rechtsstaat und in einem Rechtsstaat sind Gerichte, unabhängige Richter und unabhängige Gerichte unverzichtbar. Damit es hier kein Missverständnis gibt.

Allerdings müssen wir uns auch etwas überlegen, was die Kostenneutralität betrifft. Es ist keine Vergünstigung der Kosten. Als wir im Finanzausgleich ausgesprochen haben, dass selbstverständlich alle Mehrkosten der Bund zu zahlen hat, gegenüber der jetzigen Situation der UVS, hat der Bund gesagt, „Das kommt überhaupt nicht in Frage“.

Der Vorschlag, was wir dazu brauchen werden, ist eine Unzahl von Sachverständigen. Das stellt auch Herr Prof. DDr. Grabenwarter in einem Beitrag fest. Man meinte nun, man könnte die gleichen Sachverständigen, die in der Administration sind, auch bei Gericht verwenden. Davor würde ich warnen! Davor würde ich warnen, weil wir dort große Befangenheiten hätten und es Bundesländer gibt, die nicht überall zwei gleichartige Sachverständige in jeder Bezirkshauptmannschaft haben können, die dann beim Landesverwaltungsgerichtshof und in der Administration tätig sind. Dort würden wir natürlich große Probleme bekommen bei den Kosten, das muss jedem klar sein.

Die Landtagspräsidentenkonferenz verweist in ihrem Beschluss vom 19.05.2008 auf ihren Beschluss vom 12.09.2007 zum ersten Entwurf der Expertengruppe betreffend die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz und die Verfassungsbereinigung, welche im Grundsatz begrüßt wurden. Das ist richtig. Allerdings habe ich in der Folge dann im Tiroler Landtag am 21.11.2007 in einer Anfragebeantwortung in meiner Funktion damals als Landeshauptmann angeführt, dass ich

immer für kassatorische Entscheidungen eingetreten bin. Und dass ich nicht der Meinung bin, dass meritorisch zu entscheiden ist, da ansonsten wir uns einem Richterstaat nähern. Ich bin für einen Rechtsstaat, der auf Richter nicht verzichten kann. Ich bin aber dagegen, dass Richter ohne die politische Verantwortung übernehmen zu können, und ohne von der Bevölkerung im Falle von Wahlen zur Rechenschaft gezogen zu werden, politische Entscheidungen treffen. Und das ist der Unterschied!

Stellen wir uns vor, dass bei Seilbahnanlagen in Tirol oder bei Wasserkraftanlagen ein Richter entscheidet, wie die Entscheidung aussehen soll. Wobei man vorher schwierigste Kompromisse schließen muss, wo wir jetzt schon riesige Probleme haben: Jeder ist für die erneuerbare Energie, aber die Widerstände gegen den Ausbau der Wasserkraft häufen sich, insbesondere durch Wasserrahmenrichtlinien der Europäischen Union, durch Erschwernisse auf nationaler Gesetzgebung, durch Umweltsachverständige und Umweltschützer, die alle notwendig sind. Aber wir haben die Entscheidung und die Verantwortung für ein Funktionieren eines Gemeinwesens zu übernehmen, das dem Bürger verpflichtet ist, und wir sind für die Daseinsfürsorge der Bürger verantwortlich und nicht für eine leere Ausjudizierung von Gesetzesvorschriften. Wenn wir zu einer meritorischen Entscheidung kommen - diesbezüglich werden mir die Richter auch nicht widersprechen -, werden wir Gesetze brauchen, die in ihrer Formulierung wesentlich detailgenauer sein müssen als sie jetzt sind. Wir brauchen aber als Politiker einen Ermessensspielraum bei den Entscheidungen, sonst könnte man die Politik generell abschaffen. Denn, dass die Politiker die Buhmänner sind vor den Gerichten für nicht getroffene Entscheidungen oder für falsche Entscheidungen, soweit kann es nicht kommen.

Wenn man heute in Österreich eine Volksabstimmung macht, wird die Mehrheit für Landesverwaltungsgerichte, mehr Gerichtsbarkeit, besseren Zugang zum Recht eintreten. Doch nachher werden die Politiker die Schuld dafür tragen, wenn dort nichts entschieden wird.

Ich will es kurz machen und darf abschließend eine grundsätzliche Stellungnahme meinerseits noch einmal abgeben. Wobei ich sagen muss, dass meine Aussage hier weitestgehend in Tirol koordiniert ist in der Regierung - da brauchen wir einstimmige Beschlüsse - und dass im Landtag bisher auch eine Mehrheit für diese Position eintritt. Ob es so bleibt, kann ich nicht sagen. Sie wissen ja, manche Parteien und manche Politiker sind sehr flexibel in ihren Ansichten.

Ich habe also in einem Schreiben vom 25.10.2007 meinen Amtskollegen - damals den Landeshauptleuten - zum Vorschlag des Konventes für eine umfassende Staats- und Verwaltungsreform, insbesondere zur Frage der meritorischen Entscheidungsbefugnis ein Schreiben vorgelegt und darin erhebliche Bedenken geäußert:

- Sollten die Landes- und Verwaltungsgerichte in der im Entwurf vorgesehenen Form tatsächlich Realität werden, kommt es in der Mehrzahl der Verfahren zu einer erheblichen Einschränkung, wenn nicht gar zur gänzlichen Beseitigung des Ermessensspielraumes. Insgesamt geht damit jedenfalls eine erhebliche Abwertung der Funktion der Länder einher.

- Durch die Verlagerung der Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung auf die Verwaltungsgerichte der Länder entsteht zusätzlich das Problem, dass der Landeshauptmann zwar die Verantwortung für die Besorgung dieser Aufgaben behält, aber ohne dass ihm ein wirksames Instrument zur Wahrung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes zukommt.

- Die zu erwartenden Mehrkosten für die Länder sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar.

- Nachdem das einzurichtende Verwaltungsgericht des Bundes nur für Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung zuständig sein soll, werden den Verwaltungsgerichten der Länder zusätzliche Aufgaben zukommen. Allenfalls erforderliches zusätzliches Personal wäre aus dem Landeshaushalt zu bestreiten.

- Das Beispiel des Vollzuges des Asylgesetzes zeigt, dass mit der Schaffung unabhängiger Entscheidungsinstanzen keineswegs automatisch eine Verkürzung der Verfahrensdauer verbunden ist. Vielmehr scheint in den letzten Jahren eher das Gegenteil der Fall gewesen zu sein:

So wurden z.B. im Jahr 2005 dem Bundesasylsenat 54 neue Mitarbeiter und dem Bundesasylamt 80 neue Mitarbeiter zur Verfügung gestellt – dennoch waren mit Stichtag 02.08.2007, eine andere Zahl ist mir nicht geläufig, 35.408 offene Asylverfahren anhängig. Zum Abbau dieses Rückstandes sollen demnächst weitere 200 Bedienstete beschäftigt werden – mit entsprechenden Kostenfolgen.

- Die vorgesehene meritorische Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte wird im Ergebnis nicht zu Vereinfachungen, sondern - im

Gegenteil - zu vermehrter Gesetzeskasuistik und zu einem erhöhten Verzugsaufwand führen.

- In jenen Verfahren, in denen die Landesregierung bislang in erster - und einziger - Instanz entschieden hat, wird durch die Landesverwaltungsgerichte eine zusätzliche Instanz geschaffen. Denn selbstverständlich ist vorgesehen, dass die Landesverwaltungsgerichte eine Weiterleitung an den Bundesverwaltungsgerichtshof unterbinden können. Aber ein Rekurs gegen die Unterbindung ist trotzdem an den Bundesverwaltungsgerichtshof vorgesehen. Ich sehe das aus praktischen Gründen nicht ein.

Besonders kritisch sehe ich auch die Bestimmungen betreffend die Bestellung der Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte. Wer soll diese Mitglieder bestellen? Soll diese Mitglieder jemand aus dem Land bestellen? Die Regierung und der Landtag? So wie wir im Wesentlichen den Verfassungsgerichtshof bestellen? Dann ist es ein zwar unabhängiger Gerichtshof, aber wie es immer wieder in der Diskussion heißt, ein politisch zusammengesetzter Gerichtshof. Weil dort geht's ja dann nach der Verteilung auch von Positionen im Parlament und wer halt gerade an der Regierung ist. Wir haben ja das alles schon erlebt.

Das Auswahlverfahren wird sehr, sehr schwierig sein. Aber das gehört geklärt! Dann muss aber auch ein sehr strenges Disziplinarrecht eingeführt werden, damit bestimmte Senate dann entscheiden können, dass jemand trotzdem vielleicht von seiner Tätigkeit entbunden werden kann. Wenn jemand aufhört zu arbeiten oder erkrankt, aus irgendwelchen Gründen, dann muss wer die Möglichkeit haben, dass man sagt, lieber Freund, so geht das nicht. Oder, sehr geehrter Herr, sie sind krank, sie können diese Funktion nicht mehr ausüben. Dafür muss es eine Lösung geben. Wobei ich der Meinung bin, diese Entscheidungen soll nicht die Politik treffen. Nicht dass Sie meinen, ich wäre der Meinung, die Regierung soll Verwaltungsrichter bestellen.

Ich bin auch nicht der Meinung, dass die Landtage sie wählen sollten. Wir müssen ein Gremium finden, das möglichst objektiv dann diese Entscheidungen herbeiführt. Allerdings müssen wir eines sagen, dass hinsichtlich des Personals, das sonst dort beschäftigt ist, zumindest die Personalhoheit der Länder eine Einflussnahme gestattet, sonst weitet sich das ja ad infinitum aus. Wir haben das ja in manchen Einrichtungen erlebt.

Ich würde also meinen, dass die Einrichtung eines Landesverwaltungsgerichtes unabdingbar ist.

Ich bekenne mich dazu! Ich bin dafür, dass die Landesverwaltungsgerichte in der Regel kassatorisch zu entscheiden haben. Dass wir durchgehend auch in den Verwaltungsverfahren wesentliche Verbesserungen erreichen können. Sonderverwaltungsverfahren im Agrarwesen und so weiter. Das gehört alles meines Erachtens vereinfacht. Eine 1. Instanz, eine 2. Instanz oder in Gemeindeangelegenheiten eine 1. Instanz bei der Gemeinde, eine 2. Instanz allenfalls auch bei der Gemeinde in Bausachen, dort, wo die Gemeindeautonomie dies vorschreibt. In anderen Fällen ist die Kontroll- und Aufsichtsbehörde durch das Land gegeben. Das ist meines Erachtens eine sehr weit reichende Kontrolle.

Und dann eine klare Trennung: In Landesangelegenheiten sollte beim Landesverwaltungsgerichtshof Schluss sein. Denn sonst sind die Länder nicht auf gleicher Augenhöhe mit dem Bund. Das können wir nicht zulassen, sonst schaffen wir den Föderalismus ab! Anschläge kommen von allen Parteien, ich nehme hier meine Partei nicht aus, wo überall zentralistische Tendenzen herrschen. Und gerade in einer Zeit einer Finanz- und Wirtschaftskrise wie jetzt, die weltweite Auswirkungen hat, wo wir mit betroffen sind, wird der Ruf in der nächsten Zeit nach mehr Zentralität noch größer werden. Aber das wird die Probleme nicht lösen! Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit! (*Beifall im Hohen Hause.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Danke sehr, Herr Präsident! Ich ersuche jetzt aus der Sicht der Gemeinden den Präsidenten des Österreichischen Gemeindebundes Helmut Mödlhammer.

Präs. Bgm. Helmut Mödlhammer: Danke Herr Vorsitzender! Frau Präsidentin! Geschätzte Herren Präsidenten! Geschätzte Damen und Herren Abgeordnete! Geschätzte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister! Geschätzte Professoren, Höchststrichter etc.! Geschätzte Ehrengäste!

Zunächst einmal könnte ich mir meine Aufgabe jetzt sehr leicht machen. Herr Präsident Penz und vor allem auch Freund Herwig van Staa haben nach einer sehr, sehr sachlichen Darstellung durch Prof. Grabenwarter an und für sich auch für die Gemeinden alles gesagt. Und ich könnte sagen, dieses Drohpotenzial über der Gemeindeautonomie ist beseitigt.

Dem ist bei weitem aber nicht so! Herwig van Staa hat bereits darauf hingewiesen, dass natürlich auch in Zeiten, in denen es wirtschaftlich enger wird, man den Ruf einer eingeschränkten Verwaltung sehr, sehr laut hört. Dass es Kräfte gibt, die sagen, wir brauchen hier neue Wege.

Ich habe in Vorbereitung zu der heutigen Thematik mich gestern mit Bürgerinnen und Bürgern unterhalten. Ich war bei einer Vorstellung eines Fastenbuches. Ist immer eine Gelegenheit, auch über andere Dinge zu sprechen. Und habe dort diese „Volksbefragung“, die Herwig van Staa heute angedeutet hat, gemacht. Was bedeutet für die Menschen Landesverwaltungsgerichtshöfe? Was bedeutet es, dass man Entscheidungen von der Politik zur Gerichtsbarkeit hinüberträgt? Was bedeutet das? Und die erste Antwort war: Naja, wir haben nichts dagegen, das wird wahrscheinlich schneller werden. Die zweite Antwort war: Naja, Landesverwaltungsgerichtshöfe sind sicherlich näher beim Bürger als der große Verwaltungsgerichtshof in Wien. Der dritte Punkt war, na ja, die werden wahrscheinlich auch die einzelnen Themen der Länder verstärkt berücksichtigen. Und schließlich und endlich war auch ein Argument: Das kommt sicher billiger.

Die zweite Frage war dann von den Menschen: „Auf euch Gemeinden hat das ja sowieso keine Auswirkungen?“ Und als ich dann gesagt habe, so schaut es nicht aus, wurde man etwas stutzig. Man hat dann gefragt, wer entscheidet dann diese Bauangelegenheit, die bisher im Rahmen der Gemeinde, des Bürgermeisters, der Gemeindevorstellung, der Gemeindevertretung entschieden wurde? Man hat gesagt, wer setzt denn diese Richter dann ein? Wer hat dann auch eine Kontrolle über diese Richter? Mit welchem Mandat sind die beauftragt? Wie lange dürfen diese Richter agieren? Und dann war eine Frage auch: Welche Rolle spielen dann meine demokratisch gewählten Gemeindevertreter? Oder mein direkt gewählter Bürgermeister?

Und als ich dann diese Fragen versucht habe, ein bisschen zu beantworten, dann war die Meinung ganz anders. Nämlich in der Weise anders, schneller wird das wahrscheinlich nicht werden. Die Mühlen der Gerichtsbarkeit mahlen langsam. Näher wird es wahrscheinlich auch nicht werden. Man muss nämlich wissen, ob dann das Richterkonsortium von Salzburg nach Ramingstein fährt, sich dort die Gegebenheiten anschaut an, dort Menschen beauftragt, sich mit den Gegebenheiten zu beschäftigen. Regionaler, persönlicher? Kennen die Richter die handelnden Personen, die eine ganz wesentliche Rolle spielen? All diese Punkte führten zu einem Umdenken.

Billiger! Wer zahlt die Anwaltskosten? Gibt es dagegen eine Beschwerdemöglichkeit? Und nach diesen Antworten war die Meinung gespalten.

Meine Damen und Herren! Wir sollten aber auch einen anderen Aspekt aus der Praxis heraus

überlegen. Es ist unbestritten, dass das Vertrauen der Menschen in die kommunale Ebene am höchsten ist. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen das immer wieder. Nicht nur wissenschaftliche, auch Umfragen belegen das immer wieder. Daher sollte man sich auch fragen, woraus kommt dieses enorm hohe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kommunalpolitik, in die Bürgermeister? Woraus kommt das?

Erstens einmal wurde immer wieder gesagt, die Bürgernähe ist es. Die Menschen kennen die handelnden Personen. Sie vertrauen ihnen. Sie vertrauen ihnen zu, dass sie für die Gemeinden die richtige Entscheidung treffen. Sie schätzen den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin nicht nur als Lenker der Gemeinde, sondern auch als Vermittler in der Gemeinde. Sie schätzen ihn als Mediator. Als einen, der Streit verhindert. Als einen, der sucht, Kompromisse zu finden in schwierigen Auseinandersetzungen.

Dieses Vertrauen nimmt dann ab, je größer die Einheiten werden. Das beginnt natürlich beim Land, beginnt aber auch bereits in größeren Gemeinden. So manche haben sich gewundert über die Wahlbeteiligung in der Stadt Salzburg bei der Stichwahl! 38 Prozent der Wahlberechtigten sind noch einmal hingegangen. Und dazu hat man gesagt, na ja, da ist auch auf kommunaler Ebene eine Politikmüdigkeit oder ein Vertrauensverlust vorhanden. Nein, meine Damen und Herren! Wir haben in drei weiteren Gemeinden auch Stichwahlen in Salzburg gehabt. Und dort lag die Wahlbeteiligung bei weit über 70 Prozent. Zwischen 70 und 80 Prozent! Das heißt, je größer diese Einheiten sind, je weniger sie überschaubar sind, desto weniger ist das Vertrauen und die Beteiligung der Bürger an der Demokratie vorhanden.

Dort, in diesen kleinen Einheiten sind die Entscheidungen nachvollziehbar. Weil sie umsetzbar sind und weil sie auch mit entsprechenden Kompromissen versehen sind. Wenn man diese Diskussion heute verfolgen oder die Vorträge verfolgen konnte, könnte man sagen, das kommt ja alles nicht. Und ich bin dem Herwig van Staa wirklich dankbar: Er hat ein Umdenken in der Landeshauptleutekonferenz zustande gebracht. Dort war man ursprünglich sehr euphorisch für diese Regelung, auch in meritorischer Hinsicht. Herwig hat das bereits erwähnt. Und ich bin auch dir, Herr Präsident Penz, sehr dankbar, dass du die Frage, nämlich der Autonomie der einzelnen gesetzgebenden Körperschaften, aber auch vor allem der Gemeinden, deutlich angezogen hast. Und ich bin auch dem Prof. Grabenwarter sehr dankbar, dass er diese Darstellung sehr sachlich gebracht hat.

Nun könnte man sagen, wir gehen zur Tagesordnung über. Das kommt in der Weise nicht. Aber ich möchte schon auf ein paar Tücken des vorliegenden Entwurfes hinweisen. Nämlich des vorliegenden Entwurfes, der von Prof. Fiedler weitgehend gestaltet wurde und der als „Fiedler-Entwurf“ auch heute in der Diskussion steht. Ich kann mich noch gut erinnern, dass ich vor fast zwei Jahren, als diese neue Kommission einberufen wurde, von den Experten zur Rede gestellt wurde, warum wir so dagegen sind, gegen diese Entwicklung.

Ich habe damals gesagt, natürlich, auch wir bekennen uns zu Landesverwaltungsgerichtshöfen. Sie sind sicherlich näher, sie sind sicherlich flexibler. Aber ich möchte die Gemeindeautonomie nicht gefährdet sehen! Dann wurde mir gesagt, na ja, wir werden hier eine Regelung finden, dass man das dem Gesetzgeber überlassen kann. Entweder einen Landesgesetzgeber, ob er hier einen einstufigen Verfahrenszug macht oder einen zweistufigen. Das sollte durch ein einfaches Gesetz näher geregelt werden.

Meine Damen und Herren! Das ist ein Punkt. Aber der zweite Punkt ist, dass man nicht weggegangen ist von der reformatorischen Entscheidungskompetenz. Und hier sage ich Nein! Hier sage ich sehr, sehr deutlich Nein. Weil eine materielle Entscheidung in einer Angelegenheit der Gemeinde die Selbstverwaltung trifft. Weil das uns im Kern der Autonomie trifft. Fiedler hat zwar nur Ermächtigungsnormen formuliert, praktisch würden aber mit der Verwirklichung seines Vorschlages die Weichen für eine in der Verfassungsgeschichte der Zweiten Republik beispiellose Aushöhlung der Gemeindeautonomie gestellt werden. Und dagegen verwehren wir uns mit aller Entschiedenheit!

Zweiter Punkt: Es ist eine Ermächtigungsnorm konzipiert, die es dem zuständigen Gesetzgeber frei stellt, einen zweistufigen, innergemeindlichen Instanzenzug festzulegen. Das ist in Ordnung. Aber: Die Vorstellung an die Aufsichtsbehörde als Voraussetzung für die Erhebung einer Verwaltungsgerichtshofbeschwerde ist nicht mehr gegeben.

Meine Damen und Herren! Wir wissen genau, dass wir auf Landesebene Experten haben, die natürlich die Verhältnisse auch entsprechend kennen. Und dem Gesetzgeber steht es freilich auch frei, einen solchen Instanzenzug, nämlich auch beim Land oder innerhalb der Gemeinde, nicht vorzusehen. Somit könnte es dazu führen, dass es eine einzige Rechtsmittelinstanz in der Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches gibt, nämlich die Bürgermeisterentscheidung, und alle Entschei-

dungen dann sofort beim Gericht landen. Das kann von uns als Interessensvertretung nicht nur wegen unserer eigenen Kompetenz, sondern auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger nicht akzeptiert werden.

Wenn man heute mit dem Argument diese Regelung anstrebt, dass man sich Kosten erspart und die Verfahren beschleunigt, so warne ich auch davor. Herwig van Staa hat die Kostenseite für die Länder angesprochen. Ich spreche die Kostenseite für die Menschen an, für die Bürgerinnen und Bürger. Und wenn ich weiß, dass heute eine Vorstellung bei der Gemeindevertretung oder Gemeindevorstehung den Bürger überhaupt nichts kostet, sondern dass es dazu führt, dass sich Gemeindevertreter noch einmal mit der Angelegenheit auseinandersetzen, dass sie versuchen, hier auch eine Lösung zustande zu bringen, die beiden Seiten Rechnung trägt, dann frage ich mich, wo ist der Vorteil, wenn man diese erste Vorstellungs-Berufungsbehörde ausschaltet?

Dritter Punkt: Man hat also auch hier noch die Chance als Bürger, durch die Berufung oder das Anrufen der Landesverwaltung auch eine entsprechende Vermittlungstätigkeit im Bereich der Oberbehörde wahrzunehmen. All das ist dann nicht mehr vorhanden! Die unabhängige Gerichtsbarkeit wird sagen, das interessiert uns sehr wenig. Wir haben zu urteilen auf Grund der rechtlichen Voraussetzungen. Wir haben zu urteilen nach dem Recht. Die Menschlichkeit, die Menschlichkeit in der Weise, dass man Kompromisse findet, dass man hier die Spielregeln, auch den Verwaltungsrahmen so bedienen kann und aussetzen kann, ist nicht mehr gegeben.

Das heißt, in Zeiten wo gespart werden muss, wird der Druck auf den Gesetzgeber ein eininstanzliches Verfahren im Gemeindebereich zu installieren sehr, sehr groß sein. Die Abschaffung des innergemeindlichen Instanzenzuges bedeutet aber einen für uns nicht akzeptablen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Und zwar auch deshalb, weil sich unser Weg bisher bestens bewährt hat.

Viertens: Die Vorstellung hat sich in einer jahrzehntelangen Rechtsentwicklung zu einem effizienten und bewährten Rechtsschutzsystem entwickelt, das sowohl der Rechtsstaatlichkeit, als auch der Wahrung der Gemeindeautonomie dient. Wir vereinigen hier beides: Sehr wohl die Rechtsstaatlichkeit, ich werde das auch noch anführen, als auch natürlich die Wahrung der Gemeindeautonomie. Und die Vorstellungsentscheidungen sind für uns natürlich durchwegs kassatorisch, was der Gemeinde auch bei der Erlassung des Ersatzbe-

scheides einen nicht unbeträchtlichen autonomen Spielraum einräumt. Die Bindung der Gemeinde an die Rechtsansicht der Vorstellungsbehörde gewährleistet die Wahrung der subjektiven Rechte des Vorstellungswerbers, gar keine Frage, belässt aber der Gemeinde im Bereich des objektiven Rechts ihren autonomen Gestaltungsspielraum.

Ich habe bereits erwähnt, dass es unsere Aufgabe als Bürgermeister ist, entsprechende Vermittlungstätigkeiten durchzuführen, konfliktgeladene Verwaltungsverfahren bürgernahe und unter Einbeziehung aller Konfliktparteien fortzuführen und nach Möglichkeit auch konsensual abzuschließen.

Fünfter Punkt: Durch die Möglichkeit der reformatorischen Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts wird der autonome Entscheidungsspielraum der Gemeindeorgane - nicht nur des Bürgermeisters, aller Organe - entsprechend eingeschränkt. Und damit wird der autonome Gesetzesvollzug durch die Gemeindeorgane weitgehend ausgehebelt und nivelliert. Die Gefahr, dass die Judikatur der Landesverwaltungsgerichte im starken Ausmaß nivellierend wirkt und auf die Besonderheiten der einzelnen Gemeinden keine Rücksicht nimmt, ist evident. Gemeindeautonomie lebt aber gerade von den kommunalen Verschiedenheiten auch innerhalb eines Bundeslandes. Ramingstein ist mit der Stadt Salzburg nicht vergleichbar!

Sechster Punkt: Die von der Expertengruppe vorgeschlagene Konstruktion gleicht den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde sehr stark der staatlichen Verwaltung an. Zwar bleiben auch weiterhin Weisungen von staatlichen Organen an Gemeindeorgane unzulässig, die Möglichkeit, dass Landesverwaltungsgerichte in zweiter Instanz meritorisch über Gemeindebescheide entscheiden, stellt aber im Ergebnis ein zumindest gleich starkes Bedrohungspotenzial für die Gemeindefreiheit im eigenen Wirkungsbereich dar wie eine unmittelbare Weisungsbefugnis. Die demokratisch legitimierte kommunalrechtliche Entscheidung ist für den Bürger nur mehr mittelbar relevant. Die Letztentscheidung trifft ja nicht mehr ein Gemeindeorgan, sondern das staatliche Landesverwaltungsgericht. Und davor warne ich!

Erlauben Sie mir, ein kurzes Resümee zu ziehen. Aus der Sicht der österreichischen Gemeinden ist die von der Expertengruppe vorgeschlagene Rechtsmittelkonstruktion Gemeinde-Landesverwaltungsgericht in keinsten Weise akzeptabel. Ein eininstanzliches Verfahren mit sofort anschließender meritorischer Rechtskontrolle durch das Landesverwaltungsgericht ist strikt abzulehnen.

Aus der Sicht der Gemeinden und im Sinne der Gemeindeautonomie ist die Abschaffung der Vorstellung als prozessuale Vorstufe zur Erhebung einer Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht im höchsten Maße problematisch. Sollte eine Straffung der Rechtsmittelzüge im Interesse einer Verfahrensökonomie unabwendbar sein, so ist es für die Gemeinden noch immer vorteilhafter, den innergemeindlichen Instanzenzug zu verkürzen und dafür die Vorstellung beizubehalten. Aber auch hier sage ich ganz offen, hier wächst die Kluft zwischen der 1. Instanz Bürgermeister und den Gemeindevertretern, der gewählten Gemeindevertretung massiv.

Der Expertenentwurf würde die Gemeindeautonomie nachhaltig aushöhlen und die Entscheidungsbefugnis in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches schwergewichtig an staatliche Entscheidungsorgane übertragen. Das zur Diskussion stehende Modell der Landesverwaltungsgerichte ist daher mit dem Wesen der Selbstverwaltung einer Gemeinde völlig unvereinbar. Eine moderne Landesverwaltungsgerichtsbarkeit muss und kann die Gemeindeautonomie wahren. Die Möglichkeit besteht. Prof. Grabenwarter hat Möglichkeiten auch angezogen. Auch im Konvent wurden solche Möglichkeiten diskutiert. Aber es kann nicht so sein, dass wir inhaltlich in der Entscheidung eingeschränkt werden und in der inhaltlichen Entscheidung auch gebunden sind.

Die Landesverwaltungsgerichte sollen die rechtlich einwandfreie Handhabung der Gemeindeaufsicht kontrollieren und auch gewährleisten. Dazu stehen wir auch. Aber wir lassen uns gewisse Rechte auch nicht nehmen. Die Gemeindeautonomie ist eine der zentralen Wertentscheidungen des österreichischen Verfassungsrechts. Sie lässt sich in einem wohlverstandenen dezentralen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystem ohne weiteres gewährleisten. Aber man braucht guten Willen dazu. Dies setzt freilich einen Verzicht auf populistische Entscheidungsmodelle voraus, die nur vordergründig Verfahrensbeschleunigungen zu erreichen vorgeben. Und Herwin van Staa hat ja die Asylgerichtsbarkeit erwähnt. Meine Damen und Herren! Für uns in den Gemeinden auch ein Negativbeispiel, wie lange solche Verfahren dauern können.

Meine Damen und Herren! Was hier und jetzt mit der Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit auf kommunaler Ebene beabsichtigt ist, ist die Demontage der kommunalen Selbstverwaltung! Und einer solchen werden wir als Interessensvertretung der österreichischen Gemeinden nicht zustimmen.

Erlauben Sie mir eine persönliche Anmerkung zum Schluss: Ich bin über 23 Jahre Bürgermeister einer stark wachsenden Gemeinde, einer Stadtrandgemeinde. Mit durchaus auch kritischer Bevölkerung und einem starken Zuwachs. Wir haben innerhalb der letzten 20 Jahre unsere Einwohnerzahl verdoppelt. Und ich habe heute nachgedacht, wie viele Bescheide ich im Jahr unterschreibe und ausstelle. Es sind im Jahr rund 5.000 Bescheide, die ich als Bürgermeister zu verantworten habe. In mehr als 20 Jahren sind es mehr als 100.000, das kann man sich ausrechnen. Und ich würde Sie bitten zu schätzen, wie hoch die Zahl der Einsprüche gegen diese Bescheide ist. Ich habe in diesen 20 Jahren nicht einmal 20 Einsprüche erlebt. Bei 100.000 Bescheiden! Das sind also 0,2 Promille, wenn ich richtig gerechnet habe. Drei davon gingen an das Land als Aufsichtsbehörde weiter, einer an das Höchstgericht. Dafür ist dieser eine Fall 12 mal an das Höchstgericht getragen worden, und das Verfahren hat 19 Jahre gedauert. Und hat dann so geendet, wie der Bürgermeister in der 1. Instanz entschieden hat. Ich danke für die Aufmerksamkeit! *(Beifall im Hohen Hause.)*

Zweiter Präsident Nowohradsky: Ich danke dem Herrn Gemeindebundpräsidenten für die bürgernahe Verdeutlichung all dieser Problematik und komme jetzt zur Überleitung zur Diskussion. Sie haben bei Ihnen Zettel für die Wortmeldungen. Wenn Sie eine Wortmeldung hier abgeben wollen, dann bitte mir das zu übergeben. Wir haben vereinbart, dass wir eine Redezeit von zirka 3 bis 5 Minuten einhalten, sodass hier möglichst viele zu Wort kommen.

Zu Wort gemeldet hat sich Klubobfrau Dr. Petrovic.

Abg. MMag. Dr. Petrovic (Grüne): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich begrüße sehr, dass die heutige Veranstaltung hier stattfindet und freue mich auch, dass so viele hier zu uns in den Landtagssitzungssaal gekommen sind. Ich danke Präsident Ing. Penz für diese Initiative und hoffe, dass es nicht die letzte ist in dieser Richtung. Weil ich auch glaube, dass von den Landtagen derartige Initiativen ausgehen sollten. Hoffentlich sind die Ergebnisse des Konventes und was seither passiert ist, nicht auf allzu lange Zeit noch in den Schubladen verräumt. Sondern hoffentlich gelingt es uns, doch wesentliche Aspekte umzusetzen. Ich glaube, es ist dringend notwendig.

In der Sache betreffend die Landesverwaltungsgerichte waren die Grünen immer sehr stark

dafür. Sogar schon vor – Sie haben es angesprochen – 1998 gab es da eigentlich schon einen sehr weit gehenden Konsens. Ich erinnere mich, in dieser sehr kurzen, dann durch vorzeitige Neuwahlen unterbrochenen Legislaturperiode 1994 hatten wir im Parlament schon – 1994/95 - eine weitgehende Einigung über die Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Böse Zungen haben gemeint, dass diese Legislaturperiode so früh beendet wurde hatte auch damit zu tun, dass es damals so wie jetzt keine Zweidrittelmehrheit der auch nicht ganz so großen Koalition im Parlament gab und drei Oppositionsparteien im Parlament, und daher immer die Notwendigkeit, Dinge auszuverhandeln, was eine gewisse Mühe bedeutete. Das ist keine Frage, Demokratie ist mühsam. Aber was zum Anderen eben dann auch zu sehr klaren politischen Festlegungen so oder so geführt hat.

Jetzt haben wir auf Bundesebene eine ähnliche politische Konstellation und daher glaube ich, vielleicht sind das historische Gunstsituationen um den Rechtsschutz im Lande zu verbessern. Weil man dann eben nicht so sicher ist, wie schaut es das nächste Mal aus und weil man auch veranlasst ist, gerade in Verfassungsmaterien sich mit Oppositionsparteien an einen Tisch zu setzen und zu Konsenslösungen in der einen oder anderen Richtung zu kommen.

Ich möchte jetzt nicht so sehr die Frage kasuatorisch/meritorisch in den Mittelpunkt meiner Überlegungen stellen, sondern die Frage der Einbettung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Landesebene, auf Bundesebene, in den sonstigen Kanon der Rechtsschutzmöglichkeiten und vor allem in Bezug auf die Transformation von Missstandswahrnehmungen, wie sie ja auch von der überprüfenden Gerichtsbarkeit ausgehen, in die Gesetzgebung.

In der Sache haben wir natürlich da auch eine Position, die sich sehr stark von den Grundrechten her ableitet. Die Menschenrechtskonvention verlangt bei Entscheidungen über Civil Rights, dass ein Gericht volle Entscheidungsgewalt in Tatsachen und Rechtsfragen hat. Das Verwaltungsgericht muss daher in der Sache entscheiden können in Civil Rights-Fragen, außer es sind von der Behörde jegliche Sachverhaltsermittlungen unterblieben. Denn dann kann sichergestellt werden, dass der Sachverhalt und nicht nur die Rechtsfrage von zwei unabhängigen Instanzen voll durchleuchtet wird.

Ich glaube nur, bevor man zu dieser Frage kommt, ist das jetzt wichtig, wie verhält sich das mit der Autonomie der Gebietskörperschaften und ist denn das statthaft oder nicht? Welche Gefahren

sind damit verbunden? Welche Ausstattung, Sachverständige würden dann die Verwaltungsgerichte brauchen? Muss man sich auch anschauen, was passiert denn heute in den Bereichen oder überhaupt, wie schaut es mit Kontrolle aus?

Dazu sage ich, da ist mir natürlich als Oppositionspolitikerin die politische Kontrolle ein besonderes Anliegen. Da orten wir vielfach, und das wird nicht nur hier die Landesebene betreffen, das betrifft die Bundesebene, das betrifft die anderen Ländern sicher genauso, einerseits eine gewisse Tendenz, überhaupt aus den kontrollierbaren, von Landtagen kontrollierbaren politischen Handlungsformen auszuweichen in privatrechtliche Handlungsformen, ausgegliederte Einrichtungen, selbständige Wirtschaftskörper, wo die Kontrolle ins Leere geht. Dass es dort aber gravierende Missstände gibt, Managementprivilegien, weiß der Kuckuck was, das wissen wir gerade aus der Debatte der jüngsten Zeit, oder auch finanzrechtliche Entscheidungen, Veranlagungen, Cross Border-Leasings. Dass es hier dringende Notwendigkeiten einer politischen Kontrolle gibt, das, glaube ich, werde ich nicht nur aus meiner Oppositionswarte heraus sehen.

Ein anderer Bereich: Dafür muss ich einen kleinen Schwenk machen in das materielle Recht. Es wurde von allen Vorrednern dieser Moloch angesprochen, dieser riesige Bereich Fremdenrecht, Asylrecht, Aufenthaltsrecht, Bleiberecht. Ich habe von Anfang an gesagt, bei den verschiedenen Vorstößen in Sachen Bleiberecht, das ist unmöglich. Und Sie können noch einmal aufstocken um 100 Beamte, Beamtinnen, 200, das ist unmöglich!

Wenn wir uns jetzt diesen Rechtsbereich materiell anschauen, wie viele Novellen Fremdenrecht, Aufenthaltsrecht, Beschäftigungsrecht usw., ich kann die ganzen Materien aneinanderfügen, wie viele Novellen hat es dort, seit ich einen Überblick habe, seit 1990 ungefähr, gegeben? Hunderte! Das ist nicht mehr möglich, dass die Vollziehung hier überhaupt noch mitkommt, nicht einmal die rechtskundigen Leute, nicht einmal die SpezialistInnen – ich habe sehr viel mit SpezialistInnen in dem Bereich zu tun. Sie sagen oft, weiß man nicht, wie das ist, keine Ahnung. Müssen wir abwarten, bis wir irgendwie ein Erstjudikat haben. Dass die Verwaltungsbehörden der unteren Ebene hier überhaupt noch in der Lage sind, die Novellen zu verfolgen, das scheint mir unmöglich. Das ist nicht mehr vollziehbar!

Dort haben wir außerdem die Doppelgleisigkeiten Aufenthaltsrecht, Beschäftigungsrecht usw., also das ist kein schlanker Staat sondern ein ex-

trem fettsüchtiger Staat, den wir dort haben. Der ist teuer, ineffizient. Das kann man so oder so, kasatorisch, meritorisch, wie Sie wollen, auf der Ebene der rechtlichen Überprüfung nicht mehr lösen.

Es ist bekannt, dass es hier sehr unterschiedliche Standpunkte gibt im politischen Spektrum, darauf komme ich jetzt gar nicht. Wie immer man es macht, wenn man es in dieser unübersichtlichen Zersplitterung lässt, ist es nicht vollziehbar. Und daher sage ich, wir brauchen einen Transformationsmechanismus von den Überprüfungseinrichtungen, das sind insbesondere der Verwaltungsgerichtshof, der Verfassungsgerichtshof, in Zukunft die Landesverwaltungsgerichte, aber auch Einrichtungen wie die Volksanwaltschaft, die nichts aufheben können, aber zumindest Missstände feststellen können. Auch in den Berichten der Volksanwaltschaft ist es immer wieder so, dass wir in denselben Materienbereichen explodierenden Fallzahlen haben.

Ich kann einen zweiten materiellen Fallbereich anfügen, wo, wie mir scheint, auch dringender Handlungsbedarf gegeben ist: Umweltschutzrecht! Ob Sie Nachbar sind eines Steinbruchs, eines Misthaufens, einer Hühnerbatterie oder so etwas, einer Straße, der Rechtsschutz ist ein sehr unterschiedlicher. Ob Sie Nachbarin, Nachbar sind, ob Sie Einsicht haben, ob Sie Rechtsmittel haben oder nicht.

Ich glaube, auch dort brauchen wir eine Verfahrenskonzentration. Wir brauchen so etwas wie bei UVP-pflichtigen Anlagen, mit raschen Entscheidungsfristen auf der materiellen Ebene. Sonst können wir uns hier über die Details der Struktur dieses Gerichtshofes den Kopf zerbrechen, es wird nicht funktionieren.

Und daher glaube ich, wir müssen darüber reden, wie wir in den Landtagen, aber auch im Parlament dazu kommen, dass wir die Alarmmeldestellen, die demokratischen Alarmmeldestellen, wie zum Beispiel die Verwaltungsgerichtsbarkeit, dann auch ernst nehmen und materielle Normen von einer Qualität machen, die, wie auch immer dann die Gerichte strukturiert sind, sie ihre Entscheidungen rasch bürgerinnah und kostengünstig bewältigen können. Danke! (*Beifall im Hohen Hause.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Wir haben jetzt etwas länger zugehört. Als Erstrednerin haben wir Ihnen das Recht eingestanden, aber alle anderen ersuche ich ungefähr in der Zeit von 5 Minuten zu bleiben. Danke schön! Ich ersuche Herrn Klubobmann Waldhäusl um seine Wortmeldung. Sie

können bitte mittlerweile die Wortmeldungen abgeben.

Abg. Waldhäusl (FPÖ): Herr Vorsitzender! Werte Präsidenten! Werte Kollegen! Hohe Beamenschaft! Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir haben in drei Impulsreferaten die Ebene der Höchstgerichte, die Sichtweise von den Landtagen und auch die Sichtweise der Gemeinden gehört und auch die Probleme, die hier entstehen könnten. Und auch diskutiert und gelöst werden müssen. Ich möchte es in aller Kürze aus der Sicht der Bürger betrachten, denn letztendlich geht es bei all diesen Entscheidungen nicht nur darum, wie wir es „handeln“, wie wir es lösen, sondern es geht darum, wie der Bürger letztendlich zu mehr Rechtsschutz kommt.

Und aus Sicht des Bürgers stellt sich sehr wohl die Frage: Wird es zum Schluss der Debatte zu mehr Föderalismus oder zu weniger Föderalismus kommen? Wird es mehr Rechtsschutz oder weniger Rechtsschutz geben? Werde ich als Bürger schneller und rascher zu meinem Recht kommen oder wird es sich nur verzögern? Daher ein grundsätzliches Ja wenn all diese Dinge auch in den Bahnen sind. Ein grundsätzliches Nein am Ende der Debatte wenn die Bürger dadurch schlechter, erschwerter zu ihrem Recht kommen.

Derzeit haben wir ein System, in welchem der Bürger relativ leicht, formlos, ohne Anwalt, ohne hohe Kosten, um sein Recht kämpfen kann. Später, sollte sich nichts ändern, fielen höhere Kosten, ein schwieriger Zugang am Ende dem Bürger zu Lasten.

Wir haben Auswirkungen auf Landesebene, wir haben Auswirkungen auf Gemeinden. Und wir haben hier in diesen Impulsreferaten auch gewisse Dinge zur Kenntnis nehmen müssen aus Sicht der Höchstgerichte. Und da war schon eines wichtig: Dass wir leider auch damit zu leben haben, dass oft auch die Qualität von Bescheiden nicht immer dem entspricht wie wir sie uns vorstellen. Und daher kann man nicht nur davon ausgehen, wie Präsident Mödlhammer es sagt, wenn er tolle Bescheide erstellt, dass auch in ganz Österreich diese Bescheide so in Ordnung sind.

Ich spreche mich daher schon dagegen aus, dass wir sagen, jetzt wollen die Gerichte Politik machen. Nein! Ich stehe hier auf Seite der Bürger und sage, es gibt Gesetze und diese Gesetze sind einzuhalten. Egal wie Gemeindevertretungen gewählt sind. Hier geht es um den Rechtsschutz der Bürger. Und wenn auch Gemeindevertretungen es

anders sehen, der Rechtsschutz für Bürger muss hier hundertprozentig gewährleistet sein und auch bleiben.

Ich verstehe sehr gut, dass Bürgermeister und Gemeindevertreter in den Kommunen sehr wohl Mediator sein können. Doch wenn es darum geht, wenn ich im Nachbarschaftsstreit, bei Baurechtssachen mein Recht erlangen möchte, dann kann es kein Problem oder sogar ein Autonomieverlust der Gemeinde sein, wenn ein Bürger hier auch auf Gerichtsebene um sein Recht kämpft.

Die Frage der Unabhängigkeit ist für mich eine wesentliche. Eine wesentliche deshalb, weil wir letztendlich ja jetzt schon damit kämpfen und immer wieder politisch diskutieren, wie weit kann ein bestellter Richter, ob im Unabhängigen Verwaltungssenat oder auf Höchstebene, durch Parteien, durch Menschen entsandt, unabhängig agieren.

Und die Bestellung der Richter wird natürlich dann erfolgen müssen, ob auf Regierungsebene oder durch Landtage. Aber es gibt Mehrheiten oder Koalitionen. Das heißt, dass letztendlich natürlich wieder Parteien entscheiden werden, wer hier bei den Landesverwaltungsgerichten die Entscheidung für die Bürger letztendlich fällt.

Die Frage, ob eine einzige Instanz, ein Einzelrichter, tatsächlich die beste Lösung aus Sicht des Bürgers ist oder ob hier Expertenmeinungen, wie wir es schon auf Gemeinde- und Landesebene haben, doch etwas mehr Licht in eine oft komplizierte Sache bringen, kann man diskutieren. Werden diese Expertenmeinungen jedoch später hinzugezogen, dann ist hier sehr wohl mit höheren Kosten zu rechnen.

Und letztendlich die Frage der Kontrolle. Wer kontrolliert letztendlich diese Verwaltungsgerichte? Ist es die Politik? Ist es das Höchstgericht? Ohne Kontrolle wird nie etwas ordnungsgemäß erfolgen können.

Viele offene Fragen, meine Damen und Herren. Ich glaube, wir sollten uns bemühen, all diese Fragen im Interesse der genannten Ebenen, aber vor allem im Interesse der Bürger zu lösen. Denn unterm Strich sollte eines das Wichtigste sein: Mehr Rechtsschutz für die Bürger! *(Beifall im Hohen Hause.)*

Zweiter Präsident Nowohradsky: Zu Wort gemeldet Frau Abgeordnete Mag. Karin Renner.

Abg. Mag. Renner (SPÖ): Geschätzte Herren Präsidenten! Frau Präsidentin!

Man ist ja heute umzingelt von zahlreichen Präsidenten. Vielleicht eingangs ein persönliches Wort zum Herrn Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofes. Es würde mir am Herzen liegen jetzt natürlich zu sagen, hurra, her mit den Landesverwaltungsgerichtshöfen. Ich habe „vor mehr als 100 Jahren“ dem nicht richterlichen Personal des Verwaltungsgerichtshofes angehören dürfen. Und es haben damals schon böse Zungen behauptet, dass manche Beschwerdeführer, wenn sie Pech haben, das Erkenntnis nicht erleben. Also trotz dem höchsten Einsatz der Richter sind diese Gerichte einfach sehr überlastet.

Dennoch bestimmt der Standort den Standpunkt. Und da bin ich natürlich als Kommunalpolitikerin und Vizebürgermeisterin einer sehr kleinen, feinen Gemeinde am Nächsten der Wortmeldung des Präsidenten Mödlhammer. Als Abgeordnete zum NÖ Landtag natürlich verpflichtet dem Gedanken des Föderalismus. Zutiefst verpflichtet, und daher teile ich zum Teil auch die Meinung des Herrn Präsidenten, Landeshauptmannes a.D. aus Tirol.

Grundsätzlich haben wir uns dazu entschlossen, der Herr Klubobmann und meine Kollegen, uns dahingehend zu äußern, dass wir der Debatte einen spannenden Verlauf wünschen. Dass der Föderalismusgedanke, wenn geht, nicht extrem eingeschränkt wird. Die kommunale Autonomie gar nicht. Also der eigene Wirkungskreis der Gemeinde sollte unangetastet bleiben! Vielleicht noch ein Wort zum Klubobmann Waldhäusl. Das ist ein altes Spiel schon fast, zwischen uns. Du hast für mich als Zuhörerin ein wenig den Eindruck erweckt, dass Rechtsschutz und Bürgermeisterentscheidung nicht zusammen passen. Ich muss dir da widersprechen. Zum Ersten hat auch jetzt jeder Bürger das Recht, sich gegen die Entscheidungen des Bürgermeisters auf rechtlicher Basis, auf gesetzeskonformer Ebene zu wehren. Und im Übrigen, wie der Präsident Mödlhammer angesprochen hat, wird es ein- oder zweimal vom Bürgermeister gewagt, dass er dem nicht Folge leistet, dann ist er abgewählt. Und das ist wirklich die strengste Entscheidung, vor der man dann steht als Kommunalpolitiker. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit! *(Beifall im Hohen Hause.)*

Zweiter Präsident Nowohradsky: Zu Wort gemeldet Herr Präsident des NÖ Gemeindevertreterverbandes der ÖVP, Mag. Alfred Riedl.

Abg. Mag. Riedl (ÖVP): Meine sehr geehrten Damen und Herren Präsidentinnen und Professoren! Geschätzte Kolleginnen und Kollegen!

Also, Zentralisten an diesem Rednerpult werden nie subsidiär denken, und es wird „in 100 Jahren“ nicht anders sein. Daher gehe ich einmal davon aus, dass auch Entwürfe von Zentralisten nie anders ausschauen werden wie die, die wir zur Debatte vorliegen haben. Und wir wollen und werden zentral motivierten Diskussionen, welche die Autonomie auf Gemeindeebene oder den Föderalismus in Frage stellen, grundsätzlich nicht zustimmen können. Das, glaube ich, ist mehr als deutlich von allen Rednern heute gekommen.

Aber zur Begründung, Reform mit wirtschaftlichen Zwängen zu debattieren, dazu möchte ich gerne eine Anmerkung machen. Wir haben ja aus der Vergangenheit gerade von Bundesebene unter diesen wirtschaftlichen Reformzwängen - 2004, glaube ich, war das Wort „Reform“ sogar das Unwort der Nation - eine besondere Erfahrung. Und diese besondere Erfahrung stelle ich auch jetzt nur so gedanklich in den Raum, was denn alles passieren könnte am Ende wenn die rechtstheoretischen Überlegungen hier in der Form weiter gedacht werden.

Ganz bewusst vergleichbar, mit anderen Rechtsmaterien und anderen Ebenen, mehr privatrechtlich. Aber auch dort, wo wir erfahren haben, was denn als notwendiger Sachzwang auf Bundesebene gilt. Weil eben hier gesagt wurde, eingeschränkte Verwaltung ist sozusagen in Zeiten wie diesen das Gebot der Stunde, nötigt mich das zu dieser Anmerkung. Nehmen wir Mobilität als Beispiel. Ob ich jetzt Bahn oder Asfinag sage ist ja völlig egal. Wir haben erfahren dürfen, dass wir moderne Strukturen haben wo die Entscheidungen heute vom Generaldirektor gefällt werden und nicht nur von Sektionschefs, die die dreifache und vierfache Gage haben, mit vier- und fünf- und sechsfacher Bedienung in der Struktur. Zahlen tut am Ende der Bürger, meine Damen und Herren.

Genauso wie beim Rechtszugang, wenn reformatorisch entschieden wird, auch der Bürger die Zeche zahlt. Hier wird zwar auf einer Ebene Entlastung debattiert, aber dem Bürger nur die halbe Wahrheit gesagt, weil ein Zugang zum Recht mit Anwaltszwang und ein Zugang mit Sachverständigengutachten auf reformatorischer Ebene durch Landesverwaltungsgerichte ganz einfach teurer wird, länger dauert und mehr kostet für den Bürger. Davon bin ich zutiefst überzeugt.

Das Zweite: Wenn Präsident Mödlhammer meint, dass die Bürgernähe auch eine konsensuale Debatte möglich macht in der Entscheidungsfindung, dann möchte ich einen zweiten Gedankengang für andere Rechtsmaterien hier einbringen. Wir erleben doch gerade jetzt, vor allem im Zivilrecht, durchaus Rechtsreformen, die vor dem Gericht ein Vorschalten von Schlichtungsstellen vorsehen, konsensuale, mediatorische Verfahren. Ich behaupte, dann würde ja das Ganze nur noch einmal verkompliziert und verteuert, wenn das eine aufgehoben wird, damit das andere dann organisatorisch zwischen geschaltet werden kann.

Das kann doch wohl nicht der Ernst der Reformatoren sein! Und in dieser Hinsicht möchte ich auch gerne meine Wortmeldung verstanden wissen, dass all das, was hier gesagt wurde über Anschlag auf Gemeindeautonomie, auf Ermessensspielraum-Wegfall, von Anwaltszwang und Verteuerung, Verlängerung der Verfahrensdauer, von unserer Seite selbstverständlich abgelehnt wird.

Ich habe aber aus meiner Sicht eine Anmerkung zur kassatorischen Entscheidungsbefugnis der Landesverwaltungsgerichtshöfe auch noch zu machen. Ich glaube schon, dass damit dann zwei Ebenen auf alle Fälle trotzdem wegfallen würden. Die Dienstleistungsfunktion und die Ermessensspielräume. Und in beiden Fällen stellt sich daher dann auch für mich die Frage, ob überhaupt auch eine kassatorische Entscheidungsform möglich sein soll. (*Beifall im Hohen Hause.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Zu Wort gemeldet, und ich nehme es nach der Reihenfolge des Einlangens, Herr Univ.Prof. Dr. Rudolf Thienel.

Univ.Prof. Dr. Thienel: Sehr geehrte Damen und Herren Präsidentinnen, Professorinnen und Professoren und Präsidenten!

Gestatten Sie eine Wortmeldung nicht nur aus der Sicht eines Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, sondern auch eines Wissenschaftlers, der sich seit vielen Jahren mit diesen Fragen des Rechtsschutzes befasst hat.

Herr Präsident Penz hat zu Recht in seinem einleitenden Statement auf das Spannungsverhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Rechtskontrolle einerseits zur politischen Verantwortung und politischen Gestaltungsfähigkeit andererseits hingewiesen. Das ist ein Spannungsverhältnis, das die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit seit ihrem Beginn in Österreich begleitet. Es wird kolportiert,

dass, als man zu Kaiser Franz Josef gegangen ist, nachdem die Verfassung 1867 in ihrem Art. 15 die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes proklamiert hat und man ihm gesagt hat, ja, Eure Majestät, man muss irgendwann einmal was tun, und ihm gesagt hat, na ja, wie sollte man das machen, er dann angeblich darauf geantwortet hat: „Naja, wenn es sein muss, aber dass sie mir ja nicht zu viel dürfen, diese Hofräte“!

Die Folge wahrscheinlich nicht nur dieser Wortmeldung war eine eingehende Diskussion und eine sehr spezifische österreichische Lösung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die einerseits der Verwaltung ihr Recht belassen hat, indem in einem mehrstufigen Verwaltungsinstanzenzug zunächst einmal die Rechtsdurchsetzung der Verwaltung mit allen Ermessensmöglichkeiten geschaffen wurde und der Verwaltungsgerichtshof als nachprüfende bloße Rechtskontrolle mit Kassatorik eingerichtet wurde. Ein Modell, das der Gewaltenteilung politischer Entscheidungsverantwortung Rechnung zu tragen versucht hatte, eigentlich ein sehr modernes Modell.

Allerdings auch ein Modell, das heute, nach 130 Jahren, die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit erreicht hat und in Wahrheit überschritten hat. Es besteht bis heute mit geringen Modifikationen noch immer. Warum ist es nicht mehr in dieser Weise leistungsfähig? Das hängt mit der Komplexität unserer Rechtsordnung zusammen. Es wurde angesprochen Fremdenrecht, Asylrecht. Alle Rechtsvorschriften werden immer mehr, durch die europarechtlichen Vorgaben nicht einfacher. Es hängt wohl auch zusammen mit dem gesteigerten, dem veränderten Selbstverständnis der Bürger, mit einem gesteigerten Anspruchsdenken. Wenn jemand glaubt, es geschieht ihm Unrecht, dann ergreift er eben ein Rechtsmittel und geht durch alle Instanzen.

So wie es heute da steht, funktioniert dieses System nicht mehr gut! Ich darf noch zwei Zahlen nennen. Wir hatten Ende 2007 am Verwaltungsgerichtshof knapp 10.000 Beschwerden aus diesem einen Jahr und einen Rückstand von etwa 11.000 Fällen. 2008 sind wieder 8.500 Beschwerden dazu gekommen, und Ende 2008 einen Rückstand von 12.000 Fällen. Es ist nun Gottseidank so, dass die meisten Beschwerdeführer den Ausgang unseres Verfahrens noch erleben. Aber ich glaube, das ist kein starker Trost. Die Reform ist daher notwendig. Die Frage ist, welche Ziele verfolgt man? Das erste ist wohl die Durchsetzung und Sicherung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Das ist, und darüber besteht wohl Einigkeit, nur im Wege einer gerichtlichen Nachprüfung möglich. Weil die

Gerichtsbarkeit die Sicherheit einer unparteilichen Entscheidung bietet.

Das Zweite ist aber, glaube ich, auch die Sicherung eines einheitlichen rechtsstaatlichen Standards in Österreich. Hier teile ich nicht die Auffassung des von uns sehr geschätzten Herrn Präsidenten van Staa. Ich denke nicht nur an die vielen Sonderbehörden und die von Herrn Prof. Grabenwarter sehr vornehm umschriebene unterschiedliche Qualität, wie auch die etwas diskontinuierliche Entwicklung der Asylgerichtsbarkeit. Ähnliches würde uns wahrscheinlich auch drohen wenn wir territorial verselbständigte Landesverwaltungsgerichte haben. Dass nämlich die Rechtsschutzstandards in einzelnen Sachbereichen oder in den einzelnen Bundesländern sich voneinander wegzuentwickeln beginnen! Da geht es gar nicht um die Frage wer hat Recht sondern einfach darum, dass die baurechtlichen Vorschriften und die Bauprodukte-Richtlinie der EG in Tirol genauso ausgelegt werden wie in Niederösterreich.

Das heißt auch nicht, dass der Verwaltungsgerichtshof jetzt in jeder Sache ein Erkenntnis fällen muss. Aber die bloße Möglichkeit, dass man hinauf geht, ist für viele Behörden und auch für Gerichte eine gewisse Rute im Fenster dass man einen einheitlichen Standard anwenden soll.

Stichwort Asyl: Wir haben im Asylrecht, so lange es bei uns war, die meisten Fälle abgelehnt. Aber allein, dass es die Möglichkeit gab, den Verwaltungsgerichtshof zu befassen, hat sichergestellt, dass die Verfahren ordentlich durchgeführt werden. Und das ist etwas, was der Verfassungsgerichtshof nicht sicherstellen kann. Weil sein Kontrollmaßstab, die Verfassung, wesentlich gröber ist und das daher nicht einfangen kann. Der Verfassungsgerichtshof hat im Übrigen jetzt genau die viereinhalbtausend Beschwerden, die wir 2007 in Asylsachen hatten. Die kriegt er jetzt pro Jahr. Gewissermaßen gibt der Postbote das jetzt einfach an der nächsten Türe ab.

Das Dritte ist, glaube ich, aber auch das Ziel einer raschen Entscheidung. Und es ist mir vollkommen klar, Herr Präsident Mödlhammer, die meisten Verfahren laufen rasch ab. Wenn ich ein Bauverfahren habe, ich habe einen angenehmen Nachbarn, ich verstehe mich mit der Baubehörde, und ich will nichts Verrücktes, dann ist das in drei Monaten über den Tisch und die Geschichte hat sich.

Das Problem ist nur, auch der Bauwerber, der einen vielleicht etwas widerspruchsfreudigeren Nachbarn hat, möchte vielleicht, wenn nicht in drei

Monaten, so doch vielleicht in einem Jahr, seine Bewilligung haben und nicht dass seine Enkerl vielleicht einmal zu bauen beginnen dürfen. Und das spricht natürlich jetzt, und jetzt komme ich zu dem zentralen Streitpunkt Kassatorik - Reformatorik, Instanzenzüge, eher dafür, mit der Schaffung von Instanzenzügen und mit der Kassatorik vorsichtig umzugehen.

Wie schauts denn heute aus? Heute in dem System, das jetzt sozusagen als bewahrenswürdig geschildert wird. In 1. Instanz der Bürgermeister, in 2. Instanz der Gemeinderat, dann gehe ich zur Vorstellungsbehörde. Wenn der Nachbar sich durchsetzt, kassiert die Vorstellungsbehörde den Gemeindebescheid. Dagegen geht der Bauwerber zum Verwaltungsgerichtshof. Der Verwaltungsgerichtshof kassiert den kassierenden Vorstellungsbescheid. Daraufhin ändert die Vorstellungsbehörde den kassierenden Vorstellungsbescheid. Daraufhin geht jetzt der Nachbar zum Verwaltungsgerichtshof.

Meine Damen und Herren! Es gibt nichts Schlimmeres als Nachbarschaftsstreitigkeiten, die sich dann durch Generationen hinziehen können. Hier muss man irgendwas machen.

Die Frage Kassatorik - Reformatorik, ich sehe das gelassen. Seit den grundlegenden Untersuchungen, ich nenne sie alphabetisch von Georg Röss, Robert Walter und Günther Winkler weiß man, dass dieser Unterschied nicht so absolut ist. Wir haben in Österreich das Modell, wenn kassiert wird vom VwGH, von der Vorstellungsbehörde, dann sind die untergeordneten Stellen an die Rechtsmeinung gebunden. Das heißt, da habe ich schon ein starkes Element der Reformatorik drinnen. Und ich nehme natürlich, was die Rechtsauslegung betrifft, den nachgeordneten Stellen, der Verwaltungsbehörde die Freiheit, dann zu sagen was sie will. Was ihr bleibt ist der Ermessensspielraum. Den kontrolliert der VwGH noch nicht. Das ist üblicherweise so.

Was auch bleibt bei der Kassatorik, und das ist natürlich ein Nachteil: Oft kommt man 'rauf und dann wird aufgehoben nicht wegen eines materiellen Fehlers, sondern weil die Unterbehörde oder die Verwaltungsbehörde verfahrensmäßig daneben gegriffen hat. Der Bescheid ist nicht begründet. Und jetzt haben wir natürlich das Problem der Kassatorik: Es geht noch einmal nach unten. Und ich habe noch einmal unten die Entscheidung. Und ich habe jetzt nicht sicher gestellt, dass die dann rechtsrichtig ist, sondern muss womöglich noch einmal nach oben gehen. Das ist der Jo-Jo-Effekt! Und den erlebe ich am Verwaltungsgerichtshof leider er-

staunlich oft. Dass man einen Bescheid aufhebt, man gibt's zurück, und dann kommt es aus irgend einem Grund, ich möchte gar nichts unterstellen, wieder nach oben. Geht wieder nach unten, kommt wieder nach oben. Das kommt vor.

Das ist der Nachteil der Kassatorik! Ich übersehe jetzt nicht die Nachteile der Reformatorik. Sie wurden angesprochen. Was mach' ich mit einem reformatorisch entscheidenden Landesverwaltungsgericht mit der Frage der Sachverständigen? Bereits jetzt jammern die UVS über dieses Problem.

Ich habe das Problem der Einschränkung der politischen Entscheidungsspielräume. Ich habe die Schwierigkeit. Natürlich kann ich als Richter nicht in die Rolle des Mediators schlüpfen. Das wird viel schwieriger! Die Lösung kann, glaube ich, nicht sein, dass man jetzt sagt, das eine oder das andere Modell und sonst nichts. Man muss sich hier wahrscheinlich strukturell differenzierte Lösungen überlegen.

Die Autonomie der Gemeinden, das wird vielleicht anders zu sehen sein. Ich verstehe auch Ihr Problem, Herr Präsident Mödlhammer, vollkommen klar: Wenn es die Vorstellung nicht mehr gibt, dann gibt's auch den Ansprechpartner auf Landesebene nicht, der bei den vielen schwierigen Rechtsfragen der Gemeinde beratend zur Seite stehen kann. Das sind Schwierigkeiten, mit denen man sich auseinandersetzen muss. Man wird wahrscheinlich ein gemischtes Modell finden müssen, einmal so, einmal so. Aber mein Appell ist eben, doch weniger Instanzen. Hinten noch den Verwaltungsgerichtshof. Dazu kann man sich überlegen, wie man das genau ausgestaltet mit den Zugangsschranken.

Man soll auch nachdenken, Herr Präsident Penz, nur bitte nicht ewig. Ich habe begonnen nach meinem Studium mich mit dem Thema zu befassen. Ich hoffe, vor meiner Pensionierung die Einführung dieser Verwaltungsgerichte erleben zu dürfen. Danke schön! (*Beifall im Hohen Hause.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Zu Wort gemeldet Frau Dr. Eva Klaus, Leiterin der Abteilung Gewerberecht im Amt der NÖ Landesregierung.

Dr. Eva Klaus: Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Herren Präsidenten! Werte Amtsdirektoren! Werte interessierte Gäste!

Es ist fünf vor 12 und alle hören noch gespannt zu. Sie werden überlegen, warum kommt jetzt eine Leiterin einer Abteilung Gewerberecht hier ans Podium. Ich kann ein bisschen aus der Praxis er-

zählen. Ich bin seit 10 Jahren Leiterin dieser Abteilung und bin schon durch eine Verwaltungsreform gegangen. Das heißt, wir sind nicht generell gegen Reformen, aber die Aufgabe meiner Abteilung ist doch immer, mitzudenken, was ändert sich mit der nächsten Reform und welche Auswirkungen hat diese?

Ich möchte jetzt anknüpfen an den Herrn Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, meine Ausführungen richten sich nicht gegen den Verwaltungsgerichtshof. Er ist uns immer sehr hilfreich für Einheitlichkeit, Rechtsstaatlichkeit. Und wir sind mit dem Verwaltungssenat, der in Gewerbeangelegenheiten entscheidet, immer sehr einverstanden.

Wenn wir nun betrachten, was wird sich ändern? Derzeit sind für die Führung der Verwaltung die obersten Organe der Bundesminister, die Landesregierung letztverantwortlich. Diese können Weisungen erteilen. Sie müssen auch bei Missständen eingreifen und können Berichte über den Vollzug anfordern. Zum Beispiel bei parlamentarischen Anfragen. Und dieser gesamte Schriftverkehr läuft über die Ämter der Landesregierungen, über die jeweiligen Fachabteilungen. Und wenn wir nun so einen Landesverwaltungsgerichtshof schaffen, werden diese Fachabteilungen aber weiter bestehen bleiben müssen. Aus unserer Sicht führt das alleine einmal zu einer Doppelstruktur. Und diese Doppelstruktur wird mehr Personal und Ressourcen benötigen als das bisher der Fall war.

Wir haben im Jahr 2002 Agenden an den UVS verloren. Das heißt, es gibt bei mir in kleinen Bereichen diese Aufspaltung Oberbehörde Rechtsmittelinstanz. Aber gerade in Zeiten einer drohenden Wirtschaftskrise derartige Doppelstrukturen zu schaffen, die einen höheren Aufwand erzeugen, ist zu überlegen. Der UVS ist derzeit zuständig für die Strafrechtspflege und im Kernbereich auch für Civil Rights wie für das Vergabewesen.

Und wenn wir nun an alle Materien denken, die mit Schaffung zu den Landesverwaltungsgerichten dorthin in 2. Instanz wandern würden, sind das ganz große Umwälzungen, die die Reform von 2002 bei weitem übersteigen.

Wenn wir gehört haben von verstärktem Bürgerservice: Derzeit können die Parteien bei den Ämtern der Landesregierung Beratung suchen. Die Parteien werden von den Juristen beraten, die auch in 2. Instanz über diese Anliegen entscheiden. Im Fall der Errichtung von Verwaltungsgerichten wäre diese Serviceleistung dann nicht mehr Sinn bringend, weil ja nicht abschätzbar ist, wie das Verwaltungsgericht im Einzelfall entscheidet.

Die Landesverwaltungsgerichte werden sich an die Erlässe der obersten Verwaltungsorgane nicht gebunden fühlen. Und hier könnte es wiederholt in gewissen Rechtsfragen zu Entscheidungen kommen, die bei gleich gelagerten Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Wie funktioniert die Einheitlichkeit des Vollzuges bisher? Bisher kann in Gewerbeangelegenheiten, vor allem was das gewerbliche Berufsrecht betrifft, die Abteilung Gewerbe lenkend eingreifen. Wir beraten ja nicht nur Parteien, sondern vor allem auch die Bezirksverwaltungsbehörden, die regelmäßig Fragen des Vollzugs an uns herantragen. Gibt es eine Gewerbeordnungsnovelle, dann kommen sicherlich Fragen. Aber selbst im täglichen Vollzug tauchen Fragen auf. Wir haben allein in der Gewerbeordnung 382 Paragraphen. Und ich darf aus der Jahresstatistik nennen, im Jahr 2005 hatten wir 329 Anfragen, im Jahr 2006 301 Anfragen, 2007 341 Anfragen, 2008 291 Anfragen.

Die Antworten, die wir in der Abteilung entwickeln oder zusammen mit dem Wirtschaftsministerium, werden allen Bezirksverwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt, in das Gewerbeprogramm eingespeichert und sind für jeden Sachbearbeiter abrufbereit. Das heißt, ein Gewerbebeanmeldeverfahren ohne diese Serviceleistung können wir uns nicht vorstellen, ..., ich meine, dass dann die Bezirksverwaltungsbehörden sehr alleine gelassen werden, wenn unsere Beratungstätigkeit wegfallen würde.

Wir haben auch erste Erfahrungen im Betriebsanlagenrecht, wo es divergierende Entscheidungen gibt. Beispielsweise gibt es in der Gastgartenregelung Erlässe des Wirtschaftsministeriums. Und dann hat es dazu eben gegenteilige Entscheidungen UVS gegeben, sodass man nun an eine Gesetzesnovelle in dem Bereich denken muss.

Wir haben den Vorteil, dass wir auch Berufungsinstanz sind. Meine Abteilung arbeitet quasi wie ein Gewerbesenat. Das heißt, meine fünf wissenschaftlichen Mitarbeiter sind im ständigen Kontakt und sind auch über die Rechtsinformationen informiert, die an die Bezirksverwaltungsbehörden hinaus gehen.

Wir meinen daher, dass unabhängige Landesverwaltungsgerichte den einheitlichen Vollzug wesentlich erschweren. Dass die Rechtsansichten der obersten Organe nicht mehr bindend sind, dass auch das Aufsichtsrecht unsererseits eingeschränkt ist, dass wir zu Informationen nur mehr sehr schwer

kommen. Man denke zum Beispiel, wenn eine Behörde 1. Instanz, obwohl sie entschieden hat - das war in einem Betriebsanlageverfahren -, sich aber dann nicht klar über die Rechtswirkungen dieses Bescheides ist, der Akt aber beim UVS landet, und sozusagen an uns die Frage herangetragen wird, na darf dieser Betrieb jetzt weiter arbeiten? Sind die Arbeitnehmer richtigerweise dort weiter tätig? Also auch Auswirkungen auf politische Entscheidungen, wie die Beschäftigungspolitik. Ist jetzt der Betrieb noch bestehend oder nicht?

Wenn wir Rechtsmittelinstanz wären, müssten wir selbstverständlich wissen, welche Rechtswirkungen der erstinstanzliche Bescheid hat und könnten dazu Auskunft geben. Das heißt aber nicht, dass wir dem UVS sozusagen das gewerbliche Berufsrecht streitig machen wollen. Wir sehen es nur in der praktischen Arbeit, wie schwierig es ist, dann hier Informationen weiterzugeben und zu bekommen.

Eine Sache zur Verfahrensbeschleunigung. Wenn die Landesverwaltungsgerichte lediglich kassatorisch entscheiden, dann fürchten wir, dass es eben, wie schon die Vorredner angeführt haben, Rechtsgänge gibt und auch hier die Bezirksverwaltungsbehörden eher allein gelassen sind bzw. die Parteien, weil diese Revisionsverfahren sicher länger dauern als bisher. Bisher: ein Verwaltungsorgan ohne mündliche Verhandlung, ohne Entscheidung in Senaten.

Vielleicht, damit ich verkürze: Verbessertes Zugang zum Recht war für uns auch eine Frage. Wenn nur eine administrative Instanz vorgesehen ist, erwächst deren Entscheidung mit der Zustellung in Rechtskraft. Bis zu einer allfälligen Entscheidung des Landesverwaltungsgerichtshofes oder Verwaltungsgerichtshofes könnten aber die durch die administrative Entscheidung gewährten Rechte in Anspruch genommen werden. Durch eine allenfalls anders lautende Entscheidung des Landesverwaltungsgerichtshofes oder Verwaltungsgerichtshofes können einmal bereits eingetretene Tatsachen oft nicht mehr rückgängig gemacht werden. Überlegt man, den Eintritt der Rechtskraft zu einem späteren Zeitpunkt zu normieren, so würde sich keine Verbesserung der Rechtslage gegenüber dem jetzigen Stand ergeben.

Ich möchte vielleicht kurz nur noch drei Alternativen anführen, die die Ziele, die eine Verwaltungsreform im Auge hat, bringen könnte. Und zwar, nicht mit einem Gesetz, das eine Zweidrittelmehrheit erfordert, sondern mittels eines einfachen Gesetzes. Aufwand wird nur dann erspart, wenn es mehr bewilligungsfreie Tatbestände in den Mate-

riengesetzen gibt, weil das weniger Verwaltungsaufwand bedeutet, wie überhaupt eine Deregulierung in den Materengesetzen.

Eine zweite Möglichkeit wäre, klarere und bestimmtere Gesetzesbegriffe zu verwenden, weil wir wissen, je eindeutiger die Rechtslage umso weniger Berufungsverfahren. Und schließlich könnte auch jetzt schon überlegt werden eine Schaffung von Ablehnungsmöglichkeiten der Behandlung von Beschwerden in Fällen von untergeordneter Bedeutung durch den Verwaltungsgerichtshof. Diese drei Alternativen würden vielleicht wirksam sein und vor allem rasch umsetzbar sein. (*Beifall im Hohen Hause.*)

Zweiter Präsident Nowohradsky: Die nächste Wortmeldung, Herr Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Föderalismusinstitutes in Innsbruck.

Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger: Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Herren Präsidenten! Meine Damen und Herren!

Wenn der Herr Präsident van Staa von einem Anschlag auf den Föderalismus spricht, dann kann ich natürlich nicht still sein und muss daher auch noch kurz das Wort ergreifen.

Ich würde es ein bisschen anders sehen. Für mich ist die Landesverwaltungsgerichtsbarkeit eine Chance für den Föderalismus. Es ist eine der wenigen Chancen, die wir derzeit wirklich sehen. Es hängt natürlich von der Ausgestaltung ab. Es hängt von der systemkonformen Ausgestaltung ab! Allerdings muss uns klar sein: Wenn wir uns der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit verwehren, dann werden wir uns der Chance begeben, nicht nur einen dezentralen Rechtsschutz in den Ländern zu verankern, der wirklich flächendeckend ist. Wir werden uns auch der Chance begeben, dass auch die Länder einmal einen Anteil an der Gerichtsbarkeit haben. Und was verwaltungsorganisatorisch ein Problem sein wird: Es wird die Ausdifferenzierung der Sonderbehörden, vor allem des Bundes, noch weiter zunehmen. Daher glaube ich, dass in der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit ein reformatorisches Potenzial steckt, das man nicht vernachlässigen sollte. Aber wie gesagt, das hängt vom systemkonformen Einbetten ab. Und es ist ganz klar, dass eine reformatorische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf die Prinzipien der Gewaltenteilung ein Problem darstellt.

Und ich habe es auch nie verstanden, wie man auf die Idee gekommen ist, ein reformatorisches Verwaltungsgericht als 2. Instanz nach dem Bürgermeister einzurichten. Das kann erstens nicht gut

gehen und ist zweitens ebenfalls nicht systemkonform. Ich hätte allerdings keine Bedenken, das kassatorische Verwaltungsgericht an die Stelle der Vorstellungsbehörde zu setzen, aber den gemeindlichen Instanzenzug so zu belassen wie er ist und weiterhin von einem kassatorischen Gericht überprüfen zu lassen.

Im Übrigen würde ich die Frage Kassation und Reformation auch eher gelassen sehen. Für mich geht es darum, dass die Ermessensspielräume in der Verwaltung erhalten bleiben. Die sind natürlich von der jeweiligen Verwaltungskultur abhängig. Aber darüber müsste man sich, glaube ich, in der weiteren Reformdiskussion stärker Gedanken machen.

Es hat mich etwas negativ berührt als wir vor einigen Jahren, 2001 war es, die ganze Geschichte mit der Verwaltungsreform diskutiert haben, als man Niederösterreich und Vorarlberg in der Arbeitsgruppe so fürchterlich allein ließ mit unseren Bedenken gegen den UVS, der voll reformatorisch in den Verwaltungsangelegenheiten entscheidet. Und herausgekommen ist der etwas hinkende § 67 h AVG. Den könnte man verbessern! Und da könnte, glaube ich, eine weitere Diskussion zu einem besseren Ende führen.

Insgesamt freue ich mich aber, dass die Länder von sich aus hier eine Diskussion aufgreifen und von sich aus Reformbereitschaft zeigen. Insoweit möchte ich wirklich dem Herrn Landtagspräsidenten zu dieser Veranstaltung gratulieren. *(Beifall im Hohen Hause.)*

Zweiter Präsident Nowohradsky: Danke schön. Es liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Daher Herr Präsident Ing. Penz.

Präsident Ing. Penz: Zum Abschluss unserer heutigen Veranstaltung möchte ich zunächst den Referenten herzlich für Ihre Ausführungen danken. Univ. Prof. Dr. Grabenwarter hat die theoretische, die rechtswissenschaftliche Problemlage ebenso sachkundig wie auch verständlich dargelegt. Landtagspräsident van Staa hat uns eindrucksvoll die Probleme der politischen Praxis näher gebracht, über die er als Präsident einer gesetzgebenden Körperschaft und langjähriger Regierungschef besonders gut informiert ist. Und Gemeindebundpräsident Mödlhammer danken wir für den Hinweis auf ein ganz konkretes verfassungspolitisches Anliegen, die Erhaltung der Gemeinautonomie und damit die Mahnung, lange Zeit als richtig anerkannte Grundlagen unseres Staates nicht leichtfertig einer letztlich nur vermeintlichen Einsparung zu opfern.

Ich danke aber auch allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der heutigen Diskussion, die sich engagiert an unserem Thema beteiligen und unseren Blick auf das Reformziel der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit geschärft haben.

Wir stehen in diesen Tagen – und das ist auch heute mehrfach angeklungen – nicht vor der Frage, ob unsere staatlichen Institutionen und unsere Verwaltungsabläufe reformiert werden sollen. Ich denke, dass dies weitgehend unbestritten ist. Wir stehen aber sehr wohl vor der noch viel schwierigeren Frage, wie dies geschehen soll. Auf Zuruf schnelle Entscheidungen zu treffen, die sich schon bald nachher als vorschnell und reformbedürftig erweisen, ist der falsche Weg. Gesetzliche Reformschritte, die schon kurze Zeit später wieder aufgehoben oder abgeändert werden mussten, weil sie offenkundig nicht ausreichend überlegt waren, haben wir in der Vergangenheit schon öfter erlebt. Dieser Hinweis darf keineswegs als Aufruf missverstanden werden, die Staats- und Verwaltungsreform auf die Lange Bank zu schieben. Es ist vielmehr die Forderung, schnell aber auch exakt zu prüfen, ob und inwieweit auf den ersten Blick erfolgreiche Sparmaßnahmen sich tatsächlich und langfristig in der Praxis bewähren. Vor allem aber dürfen solche Maßnahmen nicht ausschließlich aus dem Blickwinkel des Staates getroffen werden. Die Staatsreform, die den Staat ent- und die Bürger belastet, kann nicht unser Ziel sein. Daher ist in jedem Fall auch zu prüfen, ob eine Reformmaßnahme wirklich Kosten spart oder nicht einer ganz anderen Seite im staatlichen Bereich oder bei den Bürgern zu wesentlichen Mehrausgaben führt.

Diese Überlegungen sind auch bei der Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit anzustellen, so sehr wir als Ländervertreter die für das bundesstaatliche Prinzip wichtige Einführung von Gerichten auf Landesebene begrüßen mögen.

Die Landtage als Vertreterinnen der Bürgerinnen und Bürger sind dazu besonders aufgerufen. Diese heutige Tagung sollte ein erster Schritt dazu sein, dem nunmehr konkrete weitere folgen müssen. Wir werden die Ergebnisse der heutigen Tagung umgehend dokumentieren und als Broschüre und via Internet der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen um sie in die weitere Diskussion einbeziehen zu können. Nochmals herzlichen Dank für Ihr Kommen und ich darf Sie nunmehr einladen noch beim Empfang in den Räumen des Landtages die Gespräche untereinander fortzuführen. *(Beifall im Hohen Hause.)*

(Ende der Sitzung um 12.10 Uhr.)

