



Zeitschrift der Unabhängigen Verwaltungssenate

Herausgegeben vom Verein der
Mitglieder der Unabhängigen
Verwaltungssenate in den Ländern

November 1993
Jahrgang I
Heft 1

Thema:
Fachtagung in Graz vom
10. 5. 1993

Das Berufsbild
des Verwaltungsrichters
aus der Sicht:

eines Verwaltungsrichters,
eines Justizrichters,
eines Rechtsanwaltes,

eines UVS-Präsidenten

Vorträge:

**Steiner
Klingler
Noll**

Interview:

Stotter

Zeitschrift der Unabhängigen Verwaltungssenate

Herausgeber, Medieninhaber und Verleger: Verein der Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, Sitz in Wien

Vereinsvorstand: Dr. Erich Kundegraber, Dr. Ernst Schopf, Dr. Christa Hanschitz

Redaktion: Dr. Siegfried Königshofer, Dr. Norbert Wilfert, Dr. Ernst Schopf,

Dr. Karin Schnizer-Blaschka, Mag. Edmond Fridl

Hersteller, Layout, Logo: Mac'n Type, Gleisdorf

Erscheinungsort: 2123 Schleinbach

Kontaktadresse: Verein der Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, 1201 Wien, Postfach 45

Ouvertüre

In der ersten Nummer der ZUV erscheinen überwiegend Vorträge, die in einem Seminar der Steirischen Landesverwaltungsakademie am 10. Mai 1993 in Graz aus Anlaß der Vereinsgründung gehalten wurden. Wir benutzen die Gelegenheit, uns bei den Vortragenden aufrichtig für die Zurverfügungstellung und Redigierung der Vortragstexte zu bedanken. Besonderen Dank auch der Steiermärkischen Landesregierung, die mit einer großzügigen Spende die erste Nummer ermöglichte.

Wir werden wir uns weiterhin bemühen, namhafte Juristen, die nicht den UVS angehören, als Autoren zu gewinnen, die ZUV soll aber in erster Linie Informations- und Kommunikationsforum für Mitglieder der Unabhängigen Verwaltungssenate sein. Das heißt, wir wollen vorrangig spezifische Tätigkeitsbereiche der UVS schwerpunktartig darstellen und aufarbeiten. Momentan beschäftigt (fast) uns alle das Ausländerbeschäftigungsrecht. Schwerpunkt des nächsten Heftes soll daher dieser Rechtsbereich werden.

Da soll aber nicht heißen, daß anderes tabu ist! Welches Mitglied auch immer irgendwo ein Problem ortet, das über ein konkretes Verfahren hinauszureichen scheint, ist herzlichst eingeladen, darüber zu schreiben - wir hoffen, daß wir alle Beiträge berücksichtigen können.

Schließlich richtet sich die Zeitschrift an alle, die beruflich mit den den UVS zugewiesenen Materien zu tun haben: Verwaltungsrichter, Verwaltungsbeamte, Sicherheitsbeamte, Rechtsanwälte, (Politiker?)... Auch sie laden wir zur schriftlichen Meinungsäußerung ein und wir werden uns nicht scheuen, kritischen Stimmen von außen Gehör zu verschaffen.

Die Redaktion

PS: Einem aufmerksamen Beobachter wird nicht entgangen sein, daß das "U" in unserem Logo hohl ist. Unser Anliegen ist es, das "U", das für für Unabhängigkeit steht, mit Inhalt zu füllen.

Urheberrecht: Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form - durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren - reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, anwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in dieser Zeitschrift berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Waren- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.



Erste Schritte ...

Schon die ersten Monate des Bestehens unseres Vereins waren von einer erfreulich intensiven Tätigkeit im Dienst unserer Sache geprägt.

Vorrangiges Ziel der bisherigen Tätigkeit mußte es sein, die Zielsetzungen und Anliegen des Vereins einer interessierten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Dazu zählt nicht zuletzt auch die Entscheidung, die vorliegende Zeitschrift herauszugeben. Weiters wurde die Vorstellung des Vereinsvorstandes bei den Justizsprechern aller Parlamentsparteien und dem Präsidenten der Rechtsanwaltskammer in die Wege geleitet. Die Sektion Wien hat für Jänner 1994 einen Besuch beim Verwaltungsgerichtshof vereinbart und ist auch an den zuständigen Stadtrat herangetreten, um ihn über die Bedeutung der Tätigkeit unseres Verein zu informieren. Eine Vorstellung des Vereines bei den jeweils zuständigen Landespolitikern steht noch aus.

Um die aus der Tätigkeit der Mitglieder der Unabhängigen Verwaltungssenate gewonnenen Erfahrungen im Rahmen der legislativen Vorhaben der Länder und des Bundes in effizienter Weise einbringen zu können, wurde seitens des Vorstandes an alle Ämter der Landesregierung und die Bundesministerien mit dem Ersuchen herangetreten, den Verein in die jeweiligen Begutachtungsverfahren einzubeziehen. Wenn auch die bisherigen Reaktionen unterschiedlich waren, so wurde der Verein bereits von einer Reihe von Länder und Bundesministerien, zuletzt auch vom Bundeskanzleramt, in die Begutachtungsverfahren aufgenommen. Es war daher möglich, bereits zum Entwurf zur Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze eine ausführliche Stellungnahme abzugeben. Diese kann selbstverständlich allen Vereinsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden.

Für Mai 1994 ist die Durchführung der zweiten Fachtagung, welche im Anschluß an die zweite Vollversammlung stattfinden wird, geplant. Sie wird voraussichtlich in Kärnten abgehalten werden. Diese Tagung wird unter dem Titel: "Die Stellung der Unabhängigen Verwaltungssenate im österreichischen Rechtssystem" stehen. Dabei soll nach Ablauf der ersten Hälfte der Bestelldauer eine Art Zwischenbilanz über die bisherigen Erfahrungen mit den UVS gezogen werden. Es ist geplant, für diese Veranstaltung wieder kompetente Persönlichkeiten aus Lehre und Praxis als Vortragende zu gewinnen. Der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes, Dr. Jabloner, hat sich zu einer Teilnahme bereits grundsätzlich bereit erklärt.

Erfreulich ist, daß bereits ein Großteil aller UVS-Mitglieder auch Vereinsmitglieder sind, ein Umstand, der für eine effektive Interessensvertretung sehr wichtig ist und die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges bestätigt.

Abschließend möchten wir dem Präsidenten des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten, Herrn Dr. Stotter, dafür danken, daß er so freundlich war, sich für ein Interview zur Verfügung zu stellen.

Dr. Kundegraber

Johannes Wolfgang Steiner

Erfahrungen und Erwartungen eines Verwaltungsrichters in der Praxis¹

Das Generalthema der heutigen Veranstaltung („Berufsbild des Verwaltungsrichters“) und mein spezielles Thema sind angesichts der laufenden rechtspolitischen Diskussion betreffend die Schaffung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich sowie der Gründung einer eigenen Standesvertretung der bei den Unabhängigen Verwaltungssenaten tätigen Personen von besonderer Aktualität. Eine so bedeutende Reform, wie sie die hoffentlich bald erfolgende Schaffung einer erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit darstellt, kann und wird letzten Endes aber nur gelingen, wenn die zu schaffenden Behörden als „echte Verwaltungsgerichte“ im Sinne der Bundesverfassung konstituiert werden, was wiederum voraussetzt, daß dort Organwalter tätig werden, die als Richter im Sinne des B-VG anzusehen sind. Damit ist auch der Weg der zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes unbedingt notwendigen Reform aufgezeigt: Aus den derzeit bei den Unabhängigen Verwaltungssenaten tätigen Person müssen Richter im Sinne des B-VG werden, damit man in weiterer Folge mit verfassungsrechtlich reinem Wissen von Verwaltungsrichtern bzw. Verwaltungsgerichten erster Instanz sprechen wird können.

Worin liegt nun die besondere Qualität des Richters und damit auch die des Verwaltungsrichters? Wodurch zeichnet sich weiters der Verwaltungsrichter im besonderen aus? Festzuhalten ist zunächst, daß alle wesentlichen Merkmale des Richterbegriffes auch für den Verwaltungsrichter zutreffen müssen; dies deshalb, weil nach dem herrschenden Verständnis die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine sogenannte „echte Gerichtsbarkeit“ ist, das heißt ausgeübt durch Richter im Sinne des B-VG und nicht durch bloß weisungsfreie Verwaltungsbeamte². Das bedeutet, daß vor allem die sachliche Unabhängigkeit, sprich: Weisungsfreiheit (Art 87 Abs 1 B-VG) und die persönliche Unabhängigkeit, nämlich die Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit (Art 88 B-VG), die den Kern der richterlichen Unabhängigkeit darstellen, auch für den Verwaltungsrichter gelten³. Für jene, die heute *de lege lata* in Österreich als Verwaltungsrichter anzusprechen sind, nämlich die Richter des Verwaltungsgerichtshofes, ist dies auch durch Art 134 Abs 6 B-VG klargestellt. Für jene, die in Zukunft bei den Verwaltungsgerichten erster Instanz tätig sein werden, ist daher *de lege ferenda* zu fordern, daß sie in ihrer Stellung ebenso wie derzeit die Richter des Verwaltungsgerichtshofes mit allen verfassungsrechtlichen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit ausgestattet werden. Dazu hat auf einfach-

gesetzlicher Ebene mE ein bundesweit einheitliches, eigenständiges Dienst- und Besoldungsrecht zu kommen, damit sichergestellt ist, daß die künftigen Richter der Verwaltungsgerichte erster Instanz nicht über eine unterschiedlich ausgestaltete Situation auf dem Sektor des Dienst- und Besoldungsrechtes Einflüssen ausgesetzt sind, die mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar sind. Mit Rücksicht darauf, daß die Besetzung der künftigen Verwaltungsgerichte erster Instanz (nach dem Beispiel des Art 134 Abs 3 B-VG) so erfolgen sollte, daß wenigstens ein Drittel der dortigen Richter die „Befähigung zum Richteramt“ hat, also aus dem Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit (das sind die Zivil- und Strafgerichte) kommt, wäre darauf zu achten, daß das Dienst- und Besoldungsrecht der Verwaltungsrichter jedenfalls keinen geringeren Standard aufweist, als das der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Ich werde noch darauf zurückkommen, daß die Position eines Verwaltungsrichters so attraktiv gestaltet werden muß, daß sich eine ausreichende Anzahl von Bewerbern aus dem Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit gewinnen läßt.

Worin liegt nun die Besonderheit des Verwaltungsrichters und damit der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Darüber gibt uns das 6. Hauptstück des B-VG Auskunft, das im Rahmen der „Garantien der Verfassung und Verwaltung“ in Art 129 derzeit (sowohl) dem Verwaltungsgerichtshof (als auch den Unabhängigen Verwaltungssenaten) die Aufgabe der „Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung“ überträgt (welcher Auftrag mit Rücksicht auf die derzeit bestehenden Kompetenzen der Unabhängigen Verwaltungssenate diese betreffend leider nur ein schöner Programmsatz ist). Die derzeit bestehende Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich ist eine kassatorische, auf die Rechtskontrolle beschränkte, die erst nach Befassung der Verwaltungsbehörden, also *a posteriori* tätig wird⁴. Die Tätigkeit des Verwaltungsrichters ist also aus letzterem Grund trotz des bestehenden Prinzips der Trennung von Justiz und Verwaltung (Art 94 B-VG) inhaltlich die eines Rechtsmittelrichters, und zwar eines Rechtsmittelrichters besonderer Art, der anders als ein Rechtsmittelrichter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit an die von ihm zu entscheidende Sache heranzugehen hat. Der Rechtsmittelrichter im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist nämlich zur Überprüfung einer unterinstanzlichen Entscheidung berufen, die bereits im Rahmen eines Verfahrens ergangen ist, das mehr oder weniger ausgeprägt die Interessen der vom Verfahren betroffenen und am Verfahren beteiligten Parteien im wesentlichen ausgewogen und unparteiisch berücksichtigt (immerhin ist ja auch im Strafprozeß wenigstens auf Prinzipienebene von Waffengleichheit die Rede). Der Rechtsmittelrichter in der ordentlichen Gerichtsbar-

keit kann somit prinzipiell davon ausgehen, daß bereits die Unterinstanz mit der gebotenen Objektivität, fern von jeglicher Parteilichkeit, ans Werk gegangen ist und sich bei ihrer Entscheidung nur von rein sachlichen Gesichtspunkten hat leiten lassen, was insbesondere im Bereich der Beweiswürdigung und Tatsachenfeststellung von ganz entscheidender Bedeutung ist. Nicht von ungefähr ist daher empirisch - ich möchte sagen „richter-soziologisch“ - festzustellen, daß Rechtsmittelrichter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit immer wieder (allerdings unausgesprochen) einen Grundsatz anwenden, der etwa mit „im Zweifel für den Erstrichter“ umschrieben werden könnte und der jedenfalls nicht pauschal als gänzlich verfehlt zu bezeichnen ist. Sieht sich nämlich der Rechtsmittelrichter mit einem Grenzfall konfrontiert und hat der Erstrichter eine objektiv vertretbare Lösung gefunden, so erscheint die genannte Zweifelsregel jedenfalls insoweit sachgerecht, als es ja der Erstrichter war, der sich einen unmittelbaren Eindruck von den relevanten Fakten und den betroffenen Parteien verschaffen konnte und verschafft hat. Voraussetzung ist jedoch, daß das Rechtsmittelgericht im konkreten Fall (aufgrund seiner Erfahrung) darauf vertrauen kann, daß der betreffende Erstrichter mit aller gebotenen Sorgfalt und Objektivität gehandelt und entschieden hat. Die geschilderte Praxis ist ja auch der Grund dafür, daß man - wie die Erfahrung lehrt - zB jene Zivilprozesse, in denen die Entscheidung primär von Tatfragen abhängig ist, bereits in erster Instanz gewinnt oder verliert, ungeachtet wie viele Instanzen man formaliter auch bemüht.

Ganz anders stellt sich demgegenüber die Aufgabe für den Verwaltungsrichter: Er ist mit der Überprüfung der Entscheidung einer Verwaltungsbehörde auf ihre Gesetzmäßigkeit betraut; einer Entscheidung, die zwar in einem Verfahren ergangen ist, das auch dort, wo die Verwaltungsverfahrensgesetze ausnahmsweise nicht gelten, jedenfalls den Grundsätzen eines geordneten rechtsstaatlichen Verfahrens zu entsprechen hat, in dem aber von Waffengleichheit und von der gebotenen Distanz der entscheidenden Behörde zur Sache nicht gesprochen werden kann. Im Verwaltungsverfahren (wozu natürlich auch das Abgabeverfahren gehört) steht die rechtsuchende Partei einem Gegner gegenüber, der nicht nur berufen ist, die im konkreten Fall allenfalls dem Parteiinteresse entgegenstehenden Interessen zu vertreten, sondern der auch die Aufgabe hat, in der Sache darüber zu entscheiden. Auch wenn die zur Entscheidung berufene Verwaltungsbehörde zur Objektivität und Gesetzmäßigkeit verpflichtet ist, so ist sie doch in der Doppelrolle des „Gegners“ der Partei und ihres „Richters“ mE überfordert und verkörpert solcherart für die rechtsuchende Partei einen übermächtigen Gegner. Man fühlt sich rechtshistorisch an die Phase des Inquisitionsprozesses im Strafprozeß erinnert, wo Ankläger und Richter in einer Institution vereinigt waren.

Der nach Abschluß des Verwaltungsverfahrens zur Überprüfung der Entscheidung der Verwaltungsbehörde berufene Verwaltungsrichter kann daher keinesfalls davon ausgehen, daß die Verwaltungsbehörde der beschwerdeführenden Partei mit jeder Distanz und Objektivität gegenübergetreten ist, wie etwa ein Erstrichter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Es ist vielmehr der Verwaltungsrichter, der als erster dazu aufgerufen ist, wirklich unparteiisch und objektiv und damit im besten Sinne des Wortes als Richter über die gegensätzlichen Standpunkte der beschwerdeführenden Partei und der von ihr belangten Behörde zu erkennen. Nicht von ungefähr ist daher das Verwaltungsgericht im öffentlich-rechtlichen Rechtsstreit das erste Forum, vor dem sich die Parteien (Beschwerdeführer und belangte Behörde) dieses besonderen Rechtsstreites prinzipiell gleichberechtigt gegenüber stehen. Nie darf sich daher der Verwaltungsrichter von der Maxime leiten lassen „im Zweifel für die belangte Behörde“! Er hat vielmehr mit der gebotenen Sorgfalt eines „Kontrollors“ zu prüfen, ob die belangte Behörde gegenüber der beschwerdeführenden Partei das Gesetz verletzt hat. Wegen dieser besonderen Lagerung der Rechtsstreitigkeiten des öffentlichen Rechtes ist es daher auch von besonderer Bedeutung, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine sogenannte „echte“ ist, also eine, die durch Richter im Sinne des B-VG ausgeübt wird. Aus diesem Grund ist daher auch die derzeitige Situation der Rechtsprechung durch Unabhängige Verwaltungssenaten trotz allen darin liegenden Fortschrittes zu kritisieren, weil eben die bei den Unabhängigen Verwaltungssenaten derzeit tätigen Organwalter aus allseits bekannten Gründen nicht Richter im Sinne des B-VG sondern eben nur weisungsfreie Verwaltungsbeamte mit allen daraus sich ergebenden Nachteilen sind. Aus diesem Grund ist es somit wichtig, die Weiterentwicklung der Unabhängigen Verwaltungssenaten zu echten Verwaltungsgerichten voranzutreiben.

Was nun die „Erfahrungen eines Verwaltungsrichters der Praxis“ anlangt, so muß man folgendes hervorheben: Einerseits lehrt die jetzt bald 120jährige Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, daß die Kontrolle der Verwaltung auf ihre Gesetzmäßigkeit durch ein echtes Verwaltungsgericht, nämlich den Verwaltungsgerichtshof, eine aus dem System der österreichischen Rechtsstaatlichkeit nicht mehr wegzudenkende Garantie dieses Prinzips ist, was auch insoweit allseits anerkannt ist, als die Abschaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung darstellen würde.

Von besonderer Bedeutung für das vorbildliche Funktionieren dieser Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in diesem Zusammenhang mE das kollegiale Zusammenwirken von Verwaltungsrichtern in Spruchkörpern, die ihrer beruflichen Provenienz nach heterogen zusammengesetzt sind,

indem jedem Senat des Verwaltungsgerichtshofes wenigstens ein Mitglied angehören muß, das die Befähigung zum Richteramt hat (also aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit kommt), jedem Senat, der mit Abgabensachen befaßt ist, ein Mitglied mit der Befähigung zum höheren Finanzdienst und jedem anderen Senat ein Mitglied mit der Befähigung zum Dienst in der allgemeinen staatlichen Verwaltung (11 Abs 2 VwGG). Gerade der Umstand, daß von Haus aus gesetzlich sichergestellt ist, daß in jedem Senat des Verwaltungsgerichtshofes ein sogenannter „Justizrichter“ vertreten ist, der bildlich gesprochen in seiner bisherigen Berufslaufbahn mit der „Muttermilch der richterlichen Unabhängigkeit“ großgezogen wurde, garantiert in besonderer Weise die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit und schafft die Voraussetzung dafür, daß auch die anderen Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes, die die richterliche Unabhängigkeit ja erst erlernen müssen, möglichst rasch und zum Wohle der rechtsuchenden Bevölkerung möglichst perfekt in die Rolle des Richters hineinwachsen können.

Die Tatsache der bislang einstufigen und zentralisierten Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, das heißt einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, die nur vom Verwaltungsgerichtshof ausgeübt wird, hat aber in Verbindung mit einem nur mehr als Wuchern bzw sogar als Wildwuchs zu bezeichnenden Ausufernden der Kompetenzbereiche der öffentlichen Verwaltung und einem stark gestiegenen Rechtsschutzbedürfnis der normunterworfenen Bevölkerung zu einer Situation hoffnungsloser Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt, wodurch derzeit ihre Effizienz ernsthaft in Frage gestellt ist.

Diese Situation wird im allseitigen Interesse befriedigend und dauerhaft nur zu entschärfen sein, indem eine mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen wird, die es ermöglicht, ohne Verlust an Rechtsschutz, den Verwaltungsgerichtshof wieder für jene Aufgaben einsatzfähig zu machen, die ihm als Höchstgericht zukommen: nämlich die Entwicklung richtungsweisender Judikatur zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Erwartungen der derzeit beim Verwaltungsgerichtshof tätigen Richter gehen also dahin, daß dem Verwaltungsgerichtshof echte Verwaltungsgerichte erster Instanz vorgeschaltet werden, die im wahrsten Sinne des Art 129 B-VG zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung berufen sind und die unter Wahrung der gebotenen räumlichen Nähe zur Sache in Zukunft das Gros der öffentlich rechtlichen Rechtsstreitigkeiten bewältigen werden können. Daß diese künftigen Verwaltungsgerichte erster Instanz als „echte Gerichte“ nach dem bewährten Vorbild des Verwaltungs-

gerichtshofes besetzt werden sollten, daß sichergestellt wird, daß jedem Spruchkörper jedenfalls ein gelernter „Justizrichter“ anzugehören hat, versteht sich nach dem oben Gesagten von selbst. Das wiederum bedeutet, daß die Stellung des Verwaltungsrichters abgesehen von den verfassungsmäßigen Garantien seiner richterlichen Unabhängigkeit unbedingt durch ein bundesweit einheitliches Dienst- und Besoldungsrecht abgesichert werden muß. Es muß weiters dafür gesorgt werden, daß den Verwaltungsrichtern eine eigene, schlagkräftige Standesvertretung zur Wahrung ihrer eigenständigen Interessen zur Verfügung steht. Damit die Verwaltungsgerichte der Zukunft auch mit dem erforderlichen qualifizierten Personal besetzt werden können, muß überdies sichergestellt werden, daß es für die entsprechend qualifizierten Juristen überhaupt interessant wird, eine Ernennung zum Verwaltungsgericht anzustreben. Die Stellung eines Richters am Verwaltungsgericht muß idealerweise so attraktiv sein, daß es gerade die besten Juristen aus Justiz und Verwaltung sind, die sich darum bemühen, dort tätig zu sein. Eine Gesellschaft wie die unsere, die immer wieder betont, wie wichtig ihr der Rechtsschutz des einzelnen ist und die zu Recht stolz auf den bestehenden Standard rechtsstaatlichen Rechtsschutzes ist, muß sich auch der Tatsache bewußt sein, daß Rechtsschutz nicht kostenlos ist und daß man das gewünschte qualifizierte Personal nur bekommt, wenn man die entsprechenden Berufsstellungen attraktiv genug ausstattet. Die Erwartungen in die kommende Reform können also dahin zusammengefaßt werden, daß es - will man zur Verbesserung des Rechtsschutzes den Verwaltungsgerichtshof wirklich entlasten - unumgänglich ist, raschest echte Verwaltungsgerichte erster Instanz einzurichten, die so attraktiv sind, daß sie zum Wohle der rechtsuchenden Bevölkerung mit den besten verfügbaren Juristen aus Justiz und Verwaltung besetzt werden können.

(Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers des Journals für Rechtspolitik)

Korrespondenz: HR Dr. Johannes Wolfgang Steiner, VwGH, Vorsitzender des Vereins der österreichischen Verwaltungsrichter, Judenplatz 11, A-1010 Wien.

1 Ungekürzte Fassung eines Vortrages vom 10. 5.1993 anläßlich der Fachtagung „Berufsbild des Verwaltungsrichters“ an der Steirischen Landesverwaltungsakademie in Graz.

2 Vgl zB Walter, österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 663.

3 Vgl Walter 546.

4 Walter 663.

Josef Klingler

„Mit dem König, Priester und Heerführer gehört der Richter zu den ursprünglichen Erscheinungsformen menschlicher Vergesellschaftung. Er war schon da, ehe es Parlamente, Ministerien und Parteien gab; Rechtsprechung und Rechtsvollziehung gilt durch Jahrtausende als Gottesdienst. Die Gerichtsstätte ist kultischer Ort“ mit diesem Zitat aus Gert Klaus Kaltenbrunners Sammelband „Auf dem Weg zum Richterstaat“ eröffnete der Herr Präsident des Verfassungsgerichtshofes Prof. Dr. Adamovich seinen Festvortrag am Richtertag 1992 in Linz, nachzulesen in der Jännerausgabe 1993 der Richterzeitung.

Für Ihre Fachtagung, meine sehr verehrten Damen und Herren, mag dieser Betrachtungsansatz richterlicher Selbsteinschätzung etwas überzogen erscheinen, stehen Sie doch am Anfang einer "Bewußtseinsbildung", die Ihre berufliche Tätigkeit und die damit notwendigerweise verbundenen Rahmenbedingungen betrifft. Ich bin hergekommen, um Ihnen vom langwierigen zähen Ringen der österreichischen Richter um deren Berufsrecht zu berichten, das aus unserer Sicht erforderlich ist, um als Unabhängiger, über dem Entscheidungskonflikt Stehender, tätig werden zu können. Der klassische Richter, nämlich derjenige, der an einer Auseinandersetzung nicht teil hat, den die Sache, die er zu entscheiden hat, nichts angeht, ist der Zivilrichter, der schon im römischen Recht mit einem annähernd gleichwertigen Instrumentarium, wie wir es heute benützen, ausgestattet war. Dieser Richtertypus, dessen Aufgabe es ist, Rechtsfrieden unter Gleichrangigen zu gewährleisten, ist in allen vergleichbaren Rechtsordnungen unserer Zeit wohl eingewöhnt und von niemandem in Frage gestellt. Ich darf Ihnen in diesem Zusammenhang Sir Karl Popper zitieren, der in seinem Vorwort zur 7. Deutschen Auflage seines Werkes „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ schreibt: „Bestimmte Teile des Zivilrechts sind von größter Bedeutung für das Funktionieren des freien Marktes. Der freie Markt benötigt den Schutz eines rechtlichen Rahmens eines Rechtsstaates. Die Arbeitsweise einer Marktwirtschaft in einem modernen Staat kann sich nur gut entwickeln, solange Produzenten und Verbraucher vertrauen können und solange sie wissen, was Ehrlichkeit, Anstand und Wahrheit fordern. Um das zu erreichen, gibt es nichts Besseres als das Vertrauen in den Rechtsstaat, Vertrauen in die Institutionen des Rechtes und in die Juristen, die für die Durchsetzung des Rechtes verantwortlich sind". Soweit Popper.

Die Rechtsreformen der letzten 20 Jahre mit ihren zunehmenden Verweisungen an die Gerichte sind ein Indiz dafür, daß die Politiker dieses Vertrauen in die voll eingespielte Zivilgerichtsbarkeit bewußt als Erfüllung diesbezüglicher Erwartungen an die Rechtsstaatlichkeit verstehen und sie mit dem Slogan „besserer Zugang zum Recht“ wirksam zu vermarkten verstanden. Eine Kollision mit staatlichen Machtsphären ist daraus ohnedies nicht zu befürchten. Richterliche Tätigkeit umfaßt indessen in der

Realität des ausgehenden 20. Jahrhunderts längst nicht mehr bloß den Interessensausgleich unter Privaten; auch wenn man das Strafrecht, Popper folgend, nur als leider notwendiges Instrument zur Bekämpfung der alarmierenden Zunahme der Kriminalität begreifen will, ergeben sich hier schon Reibungsflächen zu machtpolitischen Handlungsdispositionen. Verstand man nämlich traditionell die Aufgabe der Strafrechtspflege aus bürgerlicher Sicht vordergründig in der Unterdrückung der Eigentums-kriminalität der sozialen Unterschichten, so wandelte sich das Bewußtsein im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte. Seit dem sich die Justizminister nicht mehr als Garanten für das Unterbleiben unliebsamer Strafverfolgungen verstehen, ortet das politische Establishment dringenden gesetzlichen Reformbedarf. Der Bundeskanzler stellte es kürzlich sogar offen zur Diskussion, ob politisches Handeln überhaupt noch Gegenstand strafgerichtlicher Überprüfungen sein sollte. Daß ich als Präsident der Vereinigung der österreichischen Richter nicht der einzige war, den diese Kanzleräußerung mit Entsetzen erfüllte, läßt den Fortschritt erkennen, der diesbezüglich in den letzten Jahren erzielt werden konnte.

Mitten in dieses Spannungsfeld hinein wirkt die Tätigkeit jener Gerichtstypen, die von ihrer Kompetenz her schon darauf ausgelegt sind, staatliches Handeln, sei es nun in Form von Verwaltungsakten, sei es aber auch in Rahmen der Normengestaltung, einer Rechtskontrolle zu unterziehen. Prof. Eichenberger, ein Basler Staatsrechtsprofessor, meint in diesem Zusammenhang, die Verwaltungsgerichtsbarkeit sei recht verläßlich eingeübt, während die Verfassungsgerichtsbarkeit immer heikel und brüchig sei, was immer dann bestätigt wird, wenn unser Verfassungsgerichtshof Gestaltungsvorgaben setzt, die durch mangelnden politischen Konsens erforderlich wurden. Wer immer dann die Entscheidung begrüßt, es gibt eine ausreichende Zahl von Kritikern, die dem Höchstgericht die Anmaßung politischer Entscheidungskompetenz zur Last legen. Fest steht, daß die im Denkansatz bloß formell konzipierte Machtbalance Montesquieu's nicht mit der Zivilgerichtsbarkeit bewirkt werden kann, betrifft diese das staatliche Handeln doch nur insoweit, als der Staat selbst wie ein Privater, d.h. im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung auftritt. Dieses Handeln ist indessen kein Anlaßfall der Machtkontrolle, weil sich der Staat in diesem Bereich ohnedies auf die Rechtsansprüche eines Privaten eingeschränkt hat.

Völlig anders ist die Ausgangslage dort, wo staatliches, mit anderen Worten obrigkeitliches Handeln einer Rechtskontrolle zu unterziehen ist. Da die mit der Frage der Normenkontrolle zusammenhängenden Konflikte mit Machtansprüchen das Thema dieser Arbeitstagung nicht tangieren, will ich meine Ausführungen bewußt auf die Erörterung jener Aspekte beschränken, die die richterliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit verwaltungsbehördlicher Normenvollziehung betreffen. Der erst jüngst in den Ruhestand übergetretene Präsident des Verwaltungsgerichtshofes Mag. Alfred Kobzina hat in seinem Aufsatz über die richterliche Verwaltungskontrolle und die aus-

stehende Integration von Rechtsstaat und Föderalismus, veröffentlicht im Heft 4 der Juristischen Blätter 1993, sehr deutlich jene politischen Ressentiments aufgezeigt, die trotz besserer Einsichten, die schon vor mehr als hundert Jahren zu diesem Regelungsbedarf vorlagen, eine Gestaltung nach sich zogen, die vielleicht gerade den Mindeststandard der Art. 5 und 6 MRK erfüllt, von einer glaubwürdigen Ausgestaltung richterlicher Entscheidungsbefugnis aber weit entfernt ist. Während nämlich die Kritiker die Konzeption der Unabhängigen Verwaltungssenaten als entscheidenden Rückschritt betrachten, dessen Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit ganz unübersehbar seien (er zitiert hier Pernthaler) sieht Kobzina in den UVS eine billige Minimallösung, erzwungen durch die Artikel 5 und 6 MRK. Die Vereinigung der österreichischen Richter hat das Konzept der UVS ebenfalls als einen vorsätzlichen Angriff auf eine unabhängige Handlungskontrolle empfunden. Aus heutiger Sicht läßt sich mutmaßen, daß die politische Willensbildung zur Errichtung der UVS in eine Zeit fiel, in der für die Politiker erkennbar wurde, daß die über Ministerweisung verordnete Zurückhaltung der Justiz gegenüber staatlicher Rechtswahrung nicht mehr mit Zuverlässigkeit zu erwarten war. Mittlerweile waren nämlich durch den damals noch nicht beschränkten Druck der Medien Strafverfolgungen ehemals hochrangiger Persönlichkeiten in Gang gekommen, die die Furcht der Politiker vor richterlicher Kontrolle intensiviert haben mögen. Immerhin geriet mittlerweile basierend auf den Empfehlungen des Lucona-Ausschusses eine Reform des Untersuchungshaftrechtes, die die Haftverhängung an den Antrag des - und ich betone es hier besonders - weisungsgebundenen Staatsanwaltes bindet. Den Medien ist durch eine mittlerweile beschlossene Reform des Medienrechtes weitgehend jeder Aufdeckungsjournalismus untersagt; dies aber nur nebenbei.

Hinterfragt man jedenfalls angesichts der fachspezifischen Erkenntnisse, die schon 1875 vorlagen, als der Verwaltungsgerichtshof geschaffen wurde, die Motive, die zur Gestaltung der Bundesverfassungsgesetznovelle 1988 für die UVS geführt haben, so läßt sich unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine deutliche Absage an eine wahrhaft richterliche Unabhängigkeit im Rahmen der Beurteilung staatlichen Handelns erkennen. In diesem Sinne hat die Vereinigung der österreichischen Richter die Reform auch immer verstanden. Ich nehme an, daß ich mit diesen grundsätzlichen Feststellungen Ihre mittlerweile selbstgewonnenen Einsichten nur verstärke, ohne Ihnen einen Weg gezeigt zu haben, aus diesem Dilemma herauszukommen. Ich erlaube mir daher, einige Erfahrungen der österreichischen Richter darzubieten, die sie im Kampf um ihre faktische Unabhängigkeit gemacht haben.

Es dürfte Ihnen bekannt sein, daß das Bundesverfassungsgesetz 1919 bereits alle richterlichen Garantien vorsah, nämlich die Garantien der Unabhängigkeit, der Unabsetzbarkeit und der Unversetzbarkeit. Ich persönlich wurde Anfang 1977 zum Richter ernannt. Ich habe in meiner Ausbildungszeit oftmals eine Ängstlichkeit bei älteren Richtern festgestellt, die ich im Hinblick auf die ver-

fassungsgemäßen Garantien der Rechtsprechung nicht verstehen konnte. Erst im Zuge meines standespolitischen Engagements konnte ich die Ursachen dieser Ängste erkennen lernen. Bis zum Richterdienstgesetz, das erst am 1. Mai 1962 in Kraft getreten ist, war es beispielsweise möglich, jeden Richter trotz seiner Ernennung an jeden beliebigen Dienort eines Oberlandesgerichtssprengels zu versetzen. Seit 1962 gibt es diese Möglichkeit nicht mehr. Ich konnte aus meiner Einstiegslage daher die Ängste dieser älteren Kollegen nie nachvollziehen. Ich habe mich nicht zuletzt deswegen für das Richteramt entschieden, weil ich keinerlei förderliche Beziehungen zu irgendjemandem aufweisen konnte, ich hatte hohes Vertrauen darin, daß man in Bereiche der Rekrutierung des Richternachwuchses in erster Linie auf Leistungskriterien Rücksicht nehmen werde und wurde nicht enttäuscht. Heute haben wir ein Auswahlmodell, das ein ernsthaftes Bemühen um Leistungsvorrang erkennen läßt.

Unser Berufsrecht mußte zäh und hart erkämpft werden. Vor etwa 20 Jahren noch hing die gehaltsrechtliche Situation eines Richters einerseits von Leistungsbeurteilungen der Justizverwaltungsbehörde ab, andererseits hatte die Justizverwaltung Einfluß auf gehaltsrelevante Ernennungen, die die Verwendung des Richters nicht berührten, wohl aber die Höhe seiner Bezüge. Daß damit systemkonformes Wohlverhalten gefördert wurde, bestreitet heute niemand ernstlich. Mit der sogenannten 34. Gehaltsgesetznovelle, wirksam geworden im Jahre 1979, wurde die nunmehrige Vorrückungsautomatik festgeschrieben, die jeden Richter innerhalb seiner Gehaltsgruppe unabhängig von Dispositionen der Verwaltung macht. Ich erlaube mir in diesem Zusammenhang, den deutschen Staatsrechtslehrer Prof. Zippelius zu zitieren, der in seinem Standardlehrbuch „Allgemeine Staatslehre“ folgendes schreibt: „Die Pflicht zur Sachlichkeit und Unparteilichkeit muß institutionell gesichert werden. Der Unabhängigkeit dient es, wenn die Entscheidungsträger ihr Amt als Hauptberuf ausüben und eine angemessene Besoldung und Versorgung erhalten, die sie der Sorge für den eigenen Lebensbedarf enthebt und neben der sie keinen Beschäftigungen nachgehen dürfen, die Interessensverbindungen mit sich bringen“. Für die österreichischen Richter ist zumindest das Verbot von Nebenbeschäftigungen in einer äußerst restriktiven Gesetzesfassung normiert. Über die Vorstellungen von einer angemessenen Besoldung und Versorgung bestehen Meinungsunterschiede, vor allem mit dem Bundeskanzleramt. Aber selbst als Standesvertreter der Richter nehme ich zur Kenntnis, daß das hohe Sozialprestige der österreichischen Richter letztlich nicht auf deren hohes Einkommen, sondern auf das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit zurückzuführen ist.

Nach Zippelius ist es eine ebenso wichtige Voraussetzung der Unabhängigkeit, daß ein richterlicher Entscheidungsträger nicht auf Zeit, sondern auf Lebenszeit ernannt ist. Für das Selbstverständnis ist es nämlich wichtig zu wissen, daß man nicht aus Ermessen aus dem Amt entfernt werden kann, oder doch nur dann wiederbestellt werden wird,

wenn man Rücksicht auf die Interessen derjenigen genommen hat, von deren Wohlwollen die Wiederbestellung abhängt. Im Falle der Unabhängigen Verwaltungssenaten der Länder heißt dies aber wohl, daß kritisches Überprüfen der Akte der Landesverwaltung die Chancen einer Wiederbestellung tendenziell mindert.

Wenn man realistischer Weise davon ausgeht, daß diese Fachtagung und die von Ihnen beabsichtigte Vereinsgründung die Faktizität Ihrer beruflichen Rahmenbedingungen bestenfalls potentiell verändert, sollten wir überlegen, welche Hilfestellungen Sie von uns bekommen können. Unserer Vereinigung ging es nie darum, Sie abzulehnen, etwa mit der Begründung, daß Sie unseren Vorstellungen eines Richters nicht entsprächen. Wir haben immer nur das Konzept der UVS abgelehnt und tun es heute noch; ich hoffe, Sie können uns darin folgen. Wir können uns nur eine regelrechte Landesverwaltungsgerichtsbarkeit vorstellen, auch wenn das für machtbewußte Politiker ein weiteres Umdenken bedingt. Unser Rechtsverständnis reduziert sich auf die Gesetzesbindung staatlichen Handelns; politische Kalküle scheinen uns hingegen dort unverzichtbar, wo das Gesetz einen Gestaltungsrahmen offenläßt. Insoweit empfinden wir die Drohung eines Richterstaates als bloße Angstverursachung.

Sollte ich zum Thema meines Referates zurückkommen, so muß ich Ihnen sagen, daß die Richter etwa 70 Jahre lang um ihre faktische Unabhängigkeit kämpfen mußten; wir kämpfen weiter. Wir haben seit der Geltung des Richterdienstgesetzes ein neues Selbstbewußtsein entwickelt, das gewiß auch auf die inzwischen erzielten gehaltsrechtlichen Verbesserungen zurückzuführen ist. Wir verdienen zwar nicht gut als Richter, aber ich glaube, auch nicht schlecht. Wer seine Präferenz auf das Einkommen legt, sollte lieber nicht Richter werden. Wir finden aber genug Nachwuchs unter Leuten, denen unser Gehalt genügt, weil sie in der Rechtsgewährung einen ausreichenden Berufsanziehungspunkt erblicken.

Abschließend möchte ich nicht verschweigen, welcher Kautelen richterliche Unabhängigkeit bedarf. Sie wird nämlich nicht ihrer selbst, sondern bloß ihrer Aufgabe wegen gewährt und daher müssen auch Vorsorgen getroffen werden, daß diese Aufgaben in der Praxis erfüllt werden. Im Stande der Richter besteht Einigkeit darüber, daß eine Leistungskontrolle stattzufinden hat, die sich allerdings nur auf die Quantität beschränken muß. Qualitative Reklamationen dürfen nur der Rechtsmittelinstanz, nicht aber der Dienstaufsicht zustehen. Die Kontrolle der quantitativen Erledigung steht dagegen ausschließlich der Dienstaufsicht zu. Kein Richter darf sich unter Berufung auf seine richterliche Unabhängigkeit seiner Pflicht zur zeitgemäßen Erledigung seiner Fälle entziehen können, es sei denn, daß die bei uns von den Personalsenaten verfügte Arbeitszuteilung seine persönlichen Möglichkeiten überfordert. Diesfalls ist es nämlich

Aufgabe der Justizverwaltung, für eine entsprechende Ausweitung der personellen Ressourcen Sorge zutragen.

Ich darf jetzt kurz etwas einschieben: die Ressourcenproblematik, die Dienstpostenausstattung, stellt zur Zeit das größte Problem in der Konfrontation zwischen richterlicher Standesvertretung und Justizverwaltung dar. Die Justizverwaltung steht diesbezüglich ihrerseits wieder unter dem Druck des Sparabkommens der Koalitionäre und anstatt für eine ausreichende Personalvorsorge Sorge tragen zu können, wird mit Einsparungskalkülen gearbeitet und die lange Verfahrensdauer, die uns diesbezüglich von Straßburg vorgehalten wird, läßt sich damit sicher nicht herabsetzen.

Was nun die Weiterentwicklung Ihres Berufsrechtes, meine sehr verehrten Damen und Herren, betrifft, glaube ich Ihnen aus meiner bisherigen Erfahrung sagen zu können, daß man mit dem Appell an die Vernunft bei den politischen Entscheidungsträgern wenig erreicht. Hätte eine solche Vernunft obsiegt, so gäbe es heute keine UVS, sondern durchgehend Landesverwaltungsgerichte. Diese Erkenntnis bringt Sie allerdings nicht weiter, Sie befinden sich in einer Lage, aus der Sie einen Ausweg suchen, der naturgemäß nur in Richtung voller richterlicher Rahmenbedingungen gehen kann. Ich bin davon überzeugt, daß das Erfordernis unabhängiger richterlicher Entscheidung letztlich immer dieselben Vorbedingungen nahelegt. Ein in seiner Existenz gesicherter, ausreichend dotierter Entscheidungsträger, dessen berufliche Qualifikation außer Streit steht, wird sich, wenn seine Entscheidung keinerlei Nachteil für ihn nach sich zu ziehen vermag, tendenziell für das Richtige entscheiden, ungeachtet machtpolitischer Kalküle. Wenn Sie sich daher zur Gründung einer Berufsvereinigung entschließen, so sollten Sie ihr Hauptaugenmerk auf diese Rahmenbedingungen Ihrer Tätigkeit legen.

Vielleicht haben wir es bloß verabsäumt, den Politikern die Vorteile einer strengen Rechtsbindung plausibel zu machen. Vielleicht würden viele Politiker den Ballast unliebsamer Interventionen gerne über Bord werfen können, wenn es umfassend akzeptiert wäre, daß Verwaltungsbehörden streng nach gesetzlichen Maßstäben handeln. Ich sehe Ihre Chance darin, daß Sie diese Aussicht rechtfertigen; dazu gehören innere Disziplin ebenso wie Festigkeit gegenüber den Verwaltungsinstanzen. Richter ist man indessen nur, wenn man über dem Konflikt steht. Die Unabhängigkeit in der Sache ist es, worauf es ankommt; können Sie sie unter Beweis stellen, wird man Sie achten. Wir österreichischen Richter haben uns nicht unterdrücken lassen; im Falle des Falles stehen wir an Ihrer Seite, dies setzt allerdings voraus, daß Sie sich zu unserer Auffassung vom Richteramt bekennen.

Dr. Josef Klingler ist Präsident der österreichischen Richtervereinigung.

Alfred J. Noll:

Vorneweg, bevor ich auf die UVS selber eingehe, zwei Bemerkungen, die mir persönlich sehr wichtig sind: Wenn der Dr. Klingler gesagt hat, die Richter seien ein Organ oder eine Instanz, die es seit Menschengedenken immer schon gegeben hat und weiter geben wird, dann möchte ich hier den Standpunkt deponieren, daß es durchaus Zeiten gegeben hat, wo ein Richter nicht da war (abgesehen von Streitentscheidungsinstanzen wie dem Germanischen Thing wo es also keinen Richter gegeben hat, sondern die Versammlung der Stammesgenossen es war, die entschieden hat) und weiter, daß ich mir durchaus eine Gesellschaft vorstellen kann, wo es auch ohne Richter geht, und wo Leute vernünftig und auf andere Weise begabt sind, Streitigkeiten auf eine Art und Weise zu schlichten, die die Richter zumindestens in großen Teilen der Gesellschaft überflüssig machen.

Der zweite Punkt, der mir auch sehr wichtig ist: Das Rechtssystem ist eine wichtige Sache, das Rechtssystem ist wichtig für die Demokratie, für die Art und Weise wie wir miteinander umgehen; aber die rechtlichen Vorschriften sind nicht alles. Es haben am Sonntag in Paraguay die ersten Wahlen seit vielen, vielen Jahrzehnten stattgefunden - ich verweise darauf, daß Paraguay gemeinsam mit anderen lateinamerikanischen Ländern ein höchst ausdifferenziertes Privatrechtssystem hat, daß es dort viele Kenner der Reinen Rechtslehre gibt, daß es hoch akademische und zum Teil auch subtile Auseinandersetzungen mit „dem Rechtsstaat“ gibt. Auch als Richter, wie auch als einfacher Staatsbürger, ist es wichtig, darauf zu schauen, was tatsächlich passiert. Und jeder, der mit dem Recht zu tun hat, ist zunächst einmal gut beraten, daran zu denken, daß nicht nur die Normen von Belang sind - auch wenn uns als Richter oder Anwalt natürlich vorrangig die Normen leiten -, daß es immer auch gilt, einen Blick auf die Wirklichkeit zu werfen. Ich hoffe sehr, daß das die zukünftigen UVS-Richter bedenken werden.

Bevor ich jetzt auf die Stellung der UVS eingehe, einen Blick auf Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt: Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, so könnte eine bündige Definition lauten, das gerichtsförmige Verfahren über die Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Dieses kommt in Österreich bis dato vornehmlich dem Verwaltungsgerichtshof oder in Ausnahmefällen (Stichwort: Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit) dem Verfassungsgerichtshof zu. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Institution ist ein Ergebnis der liberalen Rechtsstaatsbewegung des 19. Jahrhunderts. Ich erinnere an dieser Stelle daran, daß es dem damals ökonomisch zwar schon durchaus gefestigten, aber in der Politik noch nicht wirklich heimischen Bürgertum darum gegangen ist (konstitutionelle Monarchie als Stichwort) die noch verbliebene Exekutive zur Räson zu bringen. Das Bürgertum war zwar schon so weit, daß es Gesetze machen konnte, immer mit Zustimmung des Kaisers oder Monarchen, nur die Exekutive selbst, die Polizei, war doch in einem vakanten Bereich des Rechtsstaates. Es mußte also darum

gehen, Sicherungsinstanzen zu schaffen und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch zu sanktionieren.

Die Tätigkeit des Verwaltungsgerichtshofes als Teil der Gerichtsbarkeit ergibt sich aus dem heutigen Bundesverfassungsgesetz, aus dem Artikel 134 Abs. 6 B-VG, der ja davon spricht, daß die Mitglieder des VwGH berufsmäßig angestellte Richter sind und dort wird dann auch verwiesen auf die Art. 87 und 88 B-VG, sodaß den Richtern des VwGH das Prädikat der Unabhängigkeit, der Unabsetzbarkeit und der Unversetzbarkeit zukommt. Die Richter des VwGH's (wir haben das heute schon gehört) sind Richter im materiellen, umfassenden Sinne des Wortes. Das Handeln des Verwaltungsgerichtshofes ist also auch von diesem Standpunkt aus der Gerichtsbarkeit zuzusprechen; das gilt im übrigen auch am Maßstab internationaler Übereinkommen, ich verweise bloß auf Art. 14 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte; zweifelhaft oder für akademische Diskussionen geeignet ist allenfalls die beschränkte Kognitionsbefugnis des Verwaltungsgerichtshofes. Nur Präsident Loebenstein hat es einmal sehr salopp gesagt: „Was andere Länder als Sachfrage sehen, das sehen wir allemal als Rechtsfrage“, und der VwGH hat sich hier Überprüfungsmöglichkeiten gesichert, die in anderen Ländern ein Verwaltungsgericht mit ähnlich eingeschränkter Kognitionsbefugnis nicht hat.

Ein weiterer Punkt der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich sind die Kollegialorgane mit richterlichem Einschlag, die heute noch nicht erwähnt worden sind; deshalb einige Worte dazu: Wie Sie wissen, gibt Art. 133 Z. 4 B-VG in Zusammenhang mit Art. 20 Abs. 2 B-VG dem Bundesgesetzgeber, aber auch den Landesgesetzgebern, die Möglichkeit zur Einrichtung von Kollegialbehörden als oberste Instanz in Verwaltungssachen, wenn - und das ist die Voraussetzung dafür - sich unter diesen Mitgliedern wenigstens ein Richter befindet und die übrigen Mitglieder zumindest bei Ausübung dieses Amtes an keine Weisung gebunden sind. Die Besonderheit der dort getroffenen Entscheidungen besteht meines Erachtens darin, daß eine Überprüfung durch den VwGH nicht statthaft ist; deshalb ja die Vorschrift des Art. 133 Z 4 B-VG und die saloppe Bezeichnung dieser Kollegialorgane als „133 Z 4-Behörden“. Diese Behörden, wie sie auch explizit zu nennen sind, sind klarerweise keine Gerichte. Gerichte sind sie zwar im Hinblick auf die Weisungsfreiheit, allerdings vermag diese Weisungsfreiheit der nichtrichterlichen Mitglieder das Kriterium der Unabhängigkeit und der Unabsetzbarkeit sowie der Unversetzbarkeit gemäß Art. 87 und 88 B-VG nicht zu ersetzen. Darüber hinaus besteht, und das ist für die UVS relevant oder zumindest für unseren Themenbereich interessant, eine enge organisatorische Verflechtung dieser Mitglieder zu anderen Verwaltungsorganen und Dienststellen, die sich im Hinblick auf die Unabhängigkeit als äußerst problematisch erweist. Noch viel wichtiger ist freilich ein anderer Einwand: Daß nämlich derartige Kollegialbehörden auch im Zusammenhang mit dem Gebot der Waffen-

gleichheit bzw. der Unparteilichkeit nicht als Gerichte bezeichnet werden können. Das wesentliche Kennzeichen der Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht ja darin, daß der VfGH nicht an die Stelle der Behörde tritt und eine Entscheidung fällt, sondern (von Ausnahmen abgesehen), daß vielmehr über das Geschehen vor der Verwaltungsbehörde geurteilt wird, ob es dort, salopp gesagt, mit rechten Dingen zugegangen ist.

Auch nach internationalen Kriterien sind also die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag keine unabhängigen Gerichte bzw. Tribunals, das Verfahren ist nicht öffentlich, abgesehen davon, daß der Europäische Gerichtshof die Öffentlichkeit nicht immer ganz so wichtig nimmt, wie ich glaube, daß es diesem Grundsatz zukommt, und insgesamt führt dies zum Ergebnis, daß tatsächlich nur der Verwaltungsgerichtshof Gericht im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Verwaltung ist.

Als Reaktion der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Kollege Hammer hat uns das heute schon ausführlich dargelegt, und vor allem durch die Auslegung des Art. 6 MRK, sind weite Teile des österreichischen Verwaltungsrechtes verfassungsrechtlich problematisch geworden. Ich gehe an dieser Stelle nicht weiter darauf ein, ob die UVS Gerichte sind oder keine Gerichte sind. Mir scheint unzweifelhaft, daß sie keine Gerichte sind, weder im Sinne des Art. 6 MRK noch im Sinne des österreichischen Verfassungssystems. Jedoch möchte ich kurz noch in Erinnerung rufen, warum diese UVS überhaupt eingerichtet worden sind: Die in der österreichischen Rechtsordnung traditionell vorgesehene Möglichkeit der Verhängung von Freiheitsstrafen durch Verwaltungsbehörden stand mit den Art 5 und 6 MRK in Konflikt: Diese lassen die Verhängung von Freiheitsstrafen nur durch „Tribunale“ zu und normieren eine Reihe von Verfahrensgarantien für das Strafverfahren; wegen dieses Konfliktes hatte Österreich einen Vorbehalt zu Art 5 MRK abgegeben der die Verhängung von Freiheitsstrafen durch Verwaltungsbehörden nach den VerwaltungsverfahrensG absichern sollte. Dieser Vorbehalt wurde von der Judikatur und der überwiegenden Lehre auch auf die Verhängung von Geldstrafen sowie auf die Verfahrensgarantie des Art 6 bezogen, welchen somit im Verwaltungsstrafrecht nur eingeschränkte Bedeutung zukam. Nun kam es im Zuge der Bemühungen um eine Neugestaltung des österreichischen Grundrechtssystems - ein Kapitel, auf das an dieser Stelle nicht weiter einzugehen ist - zunächst zu einer Neugestaltung der Grundrechte auf Persönliche Freiheit (B-VG vom 29.11.1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit). Diese Neuregelung sollte den Garantien der Art 5 und 6 MRK voll entsprechen; insbesondere sollte eine Zurückziehung des Vorbehaltes zu Art 5 MRK ermöglicht werden. Dies aber machte entsprechende organisatorische Vorkehrungen - Einrichtung eben von Tribunalen in Verwaltungsstrafsachen - erforderlich, außerdem erwies sich die Tragfähigkeit des Vorbehalts zu Art 5 MRK im Lichte der Judikatur des VfGH als mangelhaft: In zunehmend restriktiver Auslegung des Vorbehalts be-

zog der VfGH diesen nur mehr auf die Verhängung von Verwaltungsstrafen nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen (AVG, VStG, VVG), nicht jedoch auf Verwaltungsstrafen nach anderen Vorschriften. Insbesondere, so der VfGH in der neueren Judikatur, beziehe sich der Vorbehalt nicht auf Disziplinarstrafen (die in der neueren Judikatur z. T. auch als strafrechtliche Angelegenheiten i. S. d. Art 6 MRK qualifiziert werden). In materieller Hinsicht wurde der Vorbehalt nur mehr auf Verwaltungsstrafen wegen solcher Taten bezogen, die im Zeitpunkt seiner Abgabe im Jahre 1958 bereits unter Verwaltungsstrafsanktion standen. Und schließlich vertrat der VfGH die Auffassung, daß für den nicht vom Vorbehalt umfaßten Bereich des Verwaltungsstrafrechts die nachprüfende Kontrolle durch den VfGH und den VwGH wegen der eingeschränkten Kognitionsbefugnis nicht den Garantien des Art 6 MRK entspricht.

Etwas salopp formuliert könnte man die Auffassung vertreten, daß die Verwaltungsstrafbehörden ihre Fälle haben davonschwimmen sehen und deshalb genötigt waren, möglichst schnell Vorsorge dafür zu treffen, daß sie überhaupt noch strafen dürfen. Und schließlich, auch das sei noch erwähnt, vertrat der VfGH letztlich die Auffassung, daß für den nicht vom Vorbehalt umfaßten Bereich des Verwaltungsstrafrechtes die nachprüfende Kontrolle des VwGH wegen der eingeschränkten Kognitionsbefugnis nicht den Garantien des Art 6 MRK entspricht.

Ich überspringe jetzt den gesamten Teil der Organisation und die Stellung der UVS, denn ich glaube, daß wir darüber heute schon genug gehört haben und die Zeit eher für die Diskussion nutzen sollten, und bringe bloß stichwortartig einige Probleme, die ich in der derzeitigen Regelung der UVS sehe:

Erster Punkt: Dauer und Form der Bestellung. Wir haben das weitreichend besprochen; letztlich glaube ich, kann die Lösung nur die sein, daß UVS-Mitglieder von allem Anfang an auf Lebenszeit bestellt werden.

Zweites Problem, zweiter Bereich: ein einheitliches Dienst- und Besoldungsrecht, das ist aus dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der UVS glaube ich unabdingbar, alles andere entspricht nicht den Anforderungen, denen meines Erachtens die UVS zu entsprechen haben.

Dritter Punkt: Es gibt, wie sich in der Praxis gezeigt hat, immer wieder Probleme damit, daß das AVG und das VStG als Verwaltungsverfahrensgesetze nicht auf ein kontradiktorisches Verfahren ausgelegt sind. Hier wäre danach zu trachten, verfahrensrechtliche Möglichkeiten zu schaffen, um dem idealtypischen Geschehen vor dem UVS, nämlich ein Beschwerter oder Rechtsunterworfener steht der Behörde gegenüber, besser zu entsprechen. Natürlich ist es ein Problem, das AVG in seinem Anwendungsbereich einzuschränken, weil das AVG meines Erachtens eines der besten Gesetze ist, die wir in Österreich haben.

Ein vierter Punkt nur am Rande: Es gibt Probleme mit negativen Kompetenzkonflikten, weil die UVS mit anderen Verwaltungsbehörden keine sachlich in Betracht kommende Oberbehörde haben; hier gibt es momentan keine Regelung. Eine Lösung könnte so ausschauen, daß der Verfassungsgerichtshof Kompetenzkonflikte über Anrufung zu entscheiden hätte.

Ein fünfter Punkt, der ab 1. Mai 1993 die Aufmerksamkeit der UVS-Mitglieder beanspruchen wird, dürfte der ganze Bereich des Sicherheitspolizeigesetzes sein. Wie Sie wissen, erlaubt das Sicherheitspolizeigesetz mit seinem § 88 nicht nur die Bekämpfung von Bescheiden, sondern vor allen Dingen auch die Bekämpfung des sogenannten einfachen Polizeihandelns. Besieht man die Richtlinie, die in Entsprechung des § 31 SPG für die Ausübung der Sicherheitswachebeamten erlassen worden ist, so kann man ja ermesen, welch ungeheure Aufgabe hier auf die UVS zukommt, weil kein einziger Punkt dieser Richtlinien so formuliert ist, daß er nicht des Ausjudizierens Wert wäre. Ich kann mir also durchaus vorstellen, daß einige beschwerdefreudige Anwälte und beschwerdefreudige „Menschen“ ab dem Inkrafttreten des Sicherheitspolizeigesetzes die UVS anrufen werden, um hier vermehrt Klarheit zu schaffen. Ich glaube, daß die Arbeit, die dadurch entsteht, ganz gewaltig sein wird.

Ein sechster Punkt betrifft die Anforderungen an den Beschwerdeinhalt, wenn man an den UVS herantritt. Bekanntlich setzt § 67c AVG eine ganze Reihe von besonderen Inhalten voraus. Ich meine, daß es durchaus dem Rechtsstaat dienlich wäre, wenn man hier die Möglichkeit der Verbesserung einführen würde, wie es etwa auch im § 88 SPG normiert wurde, und Schriftsätze, die diesen Ansprüchen nicht genügen, zur Verbesserung zurückstellen könnte; sollte die Mängelbehebung nicht fristgerecht erfolgen, würde der Schriftsatz als zurückgezogen gelten.

Noch zwei Punkte, dann bin ich mit dieser Auflistung fertig: Nachdem die UVS keine sachlich in Betracht kommenden Oberbehörden haben, gibt es auch nicht die Möglichkeit, Bescheide der UVS gemäß § 68 AVG für nichtig zu erklären. Bei allem Respekt gegenüber den Kenntnis-

sen und Leistungen der UVS-Mitglieder kann es durchaus vorkommen, daß sich die Notwendigkeit zeigt, derartige Bescheide für nichtig zu erklären; auch hier wäre meines Erachtens Abhilfe zu schaffen.

Und ein letzter (strittiger) Punkt, ist die Möglichkeit der Überprüfung der UVS durch die Volksanwaltschaft (vgl. dazu jüngst: Muhr. Die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft zur Überprüfung der UVS, Journal für Rechtspolitik 1993, 85-90). Ich weise darauf hin, daß die UVS von Oberösterreich und Vorarlberg strikt auf dem Standpunkt stehen, daß es nicht möglich sei, daß die Volksanwaltschaft die Tätigkeit der UVS kontrolliert. Die Volksanwaltschaft selber steht auf dem Standpunkt, daß die UVS als Verwaltungsbehörden ganz klar ihrer „Aufsicht“ unterstellt sei, und daß die UVS in allen Bereichen Akteneinsicht und Auskunft gewähren müssen. Das ist nur ein Punkt, der für Konflikte geeignet ist, über den man sich auch Gedanken machen müßte.

Ein letztes Wort, mit dem ich an das anschließe, was ich am Anfang gesagt habe: Ich glaube, es ist auch für Mitglieder des UVS gut, für diejenigen, die ja auch mit Polizei und sonstigen Behörden im Alltag zu tun haben, sich zu vergegenwärtigen, daß die Entscheidungen der Behörden sehr oft in einem durchaus bürokratischen Gewaltverhältnis entstehen, daß Rechtsunterworfenen meist nicht Partner, nicht einfach nur Prozeßgegner sondern schlicht „Rechtsunterworfenen“ sind. Diese glänzen meist durch Rechtsunkenntnis und haben von der Sache wenig Ahnung. Beim UVS muß es nun darum gehen, dieses bürokratische Gewaltverhältnis auf Beine zu stellen, die den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen, d.h. es muß gelingen, hier rationale Kommunikationssituation zu schaffen. Die angestrebte, völlige rechtliche Unabhängigkeit der Mitglieder der UVS ist natürlich keine Garantie gegen Willkür, Arroganz oder Menschenverachtung. Ich glaube aber, daß diese Unabhängigkeit im Mindestmaß notwendiges Kriterium dafür ist, daß die erwähnten Attribute mindestens in der Entscheidung der Tätigkeit der UVS nicht zum Zuge kommen.

Dr. Alfred J. Noll ist Rechtsanwalt in Wien

INTERVIEW mit Dr. Heinz Josef Stotter, Präsident des UVS Kärnten

Könnten Sie eine kurze Skizzierung des Werdeganges des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten geben, insbesondere im Hinblick auf Probleme bei der Einrichtung (Auswahlverfahren).

Der Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten hat am 1. Juni 1991 seine Tätigkeit aufgenommen und sind nach Abführung von Objektivierungsverfahren für die verschiedenen Funktionen (Präsident, Vizepräsident, Mitglieder) drei Juristen und eine Juristin zu Senatsmitgliedern ernannt worden. Es handelt sich dabei um zwei Landesbedienstete, einen Bediensteten der Post und einen Rich-

ter. Obschon das Objektivierungsverfahren neun Juristen für die Funktionen der Senatsmitglieder beim Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten reichte, sind wegen der anfangs extrem beengten räumlichen Verhältnisse nur vier Personen ernannt worden. Der Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten war nämlich zunächst nur provisorisch in Kleinzimmern untergebracht, obschon die Kärntner Landesregierung für die eigentliche Tätigkeit des Senates im Zentrum von Klagenfurt Räumlichkeiten anmietete und entsprechend adaptierte, wobei jedoch erst im August 1992 dort der Einzug stattfinden konnte. In der Folge sind weitere drei Mitglieder, darunter zwei Damen,

(alles Landesbedienstete) ernannt worden, welche das seinerzeitige Objektivierungsverfahren ebenfalls absolviert haben. Bei diesem Stand von sieben Senatsmitgliedern halten wir heute noch.

Bedeutung hatte in der ersten Zeit der Aufbau der Organisation des Unabhängigen Verwaltungssenates und dabei die Einrichtung eines vollintegrierten EDV-Systems, bei welchem die Einrichtung des Wiener Unabhängigen Verwaltungssenates als Vorbild diente. Dankenswerterweise hat die Kärntner Landesregierung dafür die erforderlichen Mittel bereitgestellt, so daß von Anfang an ein funktionierendes, immer in Fortentwicklung befindliches, benutzerfreundliches EDV-System im Einsatz war und ist.

Die Entwicklung des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten im Bereich der Rechtsprechung stand ganz im Zeichen einer außergewöhnlichen Anfallsentwicklung der Geschäftsfälle, die sich von 236 Fällen im Jahre 1991, auf über 1.534 Fälle im Jahre 1992 beläuft.

Wie sind die derzeitigen Arbeitsschwerpunkte?

Die Probleme des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten ergeben sich vor allem aus der außerordentlichen Geschäftsanfallssteigerung und in Verbindung mit der Personalsituation.

Was das Judizium anlangt, so sind die Arbeitsschwerpunkte in den Verwaltungsstrafrechtsbereichen, insbesondere im Straßenverkehr (33,12 % des Anfalles im Jahre 1992), Arbeitnehmerschutz (13,82 %), Kärntner Ortsbildpflegegesetz (13,69 %), Ausländerbeschäftigung (7,73) etc.

Im Verwaltungsbereich sind die Schwerpunkte im inneren Aufbau, insbesondere einer funktionierenden Organisation (Evidenz der Entscheidungen, Bibliothek, innere Verwaltung etc) unter vollständiger Einbindung der EDV, in welchem Bereich gerade die zweite Generation eingerichtet wird. Dabei kommt es auch zu allen Anschlüssen zu den Datenbanken, Einrichtung der Benützung von CD-Rom durch die Senatsmitglieder vom Arbeitsplatz aus etc. Umfangreich ist auch die Ausarbeitung von Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen sowohl vom Bundes- als auch vom Landesgesetzgeber.

Warum haben Sie sich, sehr geehrter Herr Präsident, als Richter beim Unabhängigen Verwaltungssenat beworben?

Ich habe mich für die Funktion des Präsidenten des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten deshalb beworben, weil ich die Aufgabe des Aufbaues einer gerichtsähnlichen Behörde als eine hochinteressante Herausforderung empfand und mich auch die Überzeugung begleitete, daß ich in diesem Bereich auch meine im Ausland gemachten Erfahrungen als Richter und Staatsanwalt sinnvoll einbringen kann. Nach der Rechtslage handelt es sich beim Unabhängigen Verwaltungssenat um eine Landesbehörde, welche doch durch die bundesverfassungsrechtlich garan-

tierte (wenn auch nur befristete) Unabhängigkeit Aufgaben der Rechtsprechung zu verwirklichen hat; sich daher als unabhängiges Rechtsprechungsgremium mit gerichtsähnlichem Charakter versteht. Darin lag für mich auch das Interessante: der Versuch des Aufbaues und der Herstellung einer funktionierenden gerichtsähnlichen Behörde innerhalb der Landesverwaltung unter Einbringung der im Justizbereich durch mich als Richter gemachten Erfahrungen.

Können Sie eine vergleichsweise Beurteilung Ihrer ehemaligen Tätigkeit als Richter und Ihrer nunmehrigen als Präsident des Unabhängigen Verwaltungssenates abgeben?

Wenn der Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten auch erst seit 1. Juni 1992 besteht, so ist meine jetzige Tätigkeit natürlich grundverschieden zur ausschließlichen Rechtsprechungstätigkeit als Richter. Wenn ich auch als Vorsitzender der Kammer I gerne die Funktion eines Rechtsprechungsorganes ausübe, so sind die administrativen und organisatorischen Arbeiten, insbesondere jetzt am Beginn der Tätigkeit der Einrichtung, besonders im Vordergrund. Es ist mein Verständnis von der Einrichtung einer Rechtsprechungsbehörde, daß den Entscheidungsträgern für ihre richterliche Tätigkeit alles zur Verfügung gestellt wird, um diese in der Zukunft immer bedeutender werdende Aufgabe des Judizierens in effizienter Weise sicherzustellen. Dabei sollen alle Materialien (Gesetze, Judikatur, Literatur etc) so leicht auffindbar und zugänglich gemacht sein, daß das Entscheidungsorgan von seinem Arbeitsplatz aus alles Notwendige benützerfreundlich in Anspruch nehmen kann. Insbesondere auch im Rahmen der eigenen Rechtsprechung des Senates ist es für alle Entscheidungsträger von hoher Bedeutung zu wissen, was als Spruchpraxis in der Vergangenheit bereits verwirklicht wurde. Auf diesem Gebiet ist der Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten wegen der außerordentlichen Unterstützung der Kärntner Landesregierung sehr modern ausgerüstet und wird der Aufbau dieser Einrichtungen in naher Zukunft abgeschlossen sein, soweit man dies bei diesen stürmischen Entwicklungen im EDV-Bereich überhaupt sagen kann.

Wo glauben Sie, daß es verfahrensrechtliche oder organisatorische Verbesserungen geben müßte?

Zu dieser Frage verweise ich im Verfahrensbereich auf den vom Bundeskanzleramt versendeten Gesetzesentwurf über eine Novellierung der Verfahrensgesetze, der weitgehend auf Vorschläge der Konferenz der Vorsitzenden (Präsidenten) der Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern zurückgeht. Es würde den Rahmen dieses Interviews sprengen, wenn man sich hier mit Einzelheiten befassen würde. Was den Gedanken der organisatorischen Verbesserungen anlangt, so ist der Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten dankenswerterweise ohnehin als eigene budgetbewirtschaftende Stelle eingerichtet und damit in Teilbereichen der Verwaltung entscheidungsautonom. Trotzdem ist die völlige Abhängigkeit von der

Personalhoheit der Landesregierung mit Problemen verbunden, die es in Zukunft zu lösen gilt. Mein Vorschlag für organisatorische Verbesserung geht dahin, den Unabhängigen Verwaltungssenat mit größtmöglicher Autonomie auszustatten und auch im Personalbereich entsprechende Kompetenzen einzuräumen.

Wo sehen Sie die größten Schwierigkeiten?

Für den Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten sehe ich gegenwärtig die größten Schwierigkeiten in der ernststen Personalknappheit im Bereich der Senatsmitglieder.

Glauben Sie, daß mit den derzeitigen Strukturen die Unabhängigkeit ausreichend gewährleistet ist?

Seit Bestehen des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nichts hervorgekommen oder geschehen, was den Eindruck begründet erscheinen lassen könnte, das von außen (sei es von politischen Organen, der Landesregierung, Interessenvertretungen etc) in irgendeiner Weise, direkt oder indirekt, auf die Rechtsprechung des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten Einfluß genommen hätte. Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung im Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten wird generell respektiert. Entsprechend der „Anscheinsjudikatur“ des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg sollte auch nur der Anschein einer mangelnden Unabhängigkeit vermieden werden. Hier wären Verbesserungen wünschenswert, insbesondere durch Ausweitung der Personalkompetenzen des Senates. Damit würde den vereinzelt aufflammenden Argumenten, die Unabhängigkeit werde durch „Austrocknung“ im Personalbereich zu unterlaufen, der Boden entzogen.

Wie in der wissenschaftlichen Literatur bereits dargelegt, ist die befristete Bestellung von richterlichen Organen der Unabhängigkeit abträglich. Hier sollte - im übrigen in Entsprechung der geltenden Bundesverfassungsrechtslage für Richter - eine unbefristete Bestellung auf Lebenszeit, verbunden mit den verfassungsrechtlichen Garantien, alle Argumente im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit zerstreuen.

Ziel sollte es für uns alle sein, die Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern - sie waren politisch eine Kompromißlösung zu echten Landesverwaltungsgerichtshöfen mit allen Inhalten zu entwickeln.

In welchen Bereichen sind die Elemente des „Richters“ zu stärken?

Der Ausbildung der Juristen, die die Funktion eines Rechtsprechungsorganes im Unabhängigen Verwaltungssenat anstreben, sollte ein besonderer Ausbildungsweg bereitgestellt werden, der auf die Aufgaben der Rechtsprechung in allen Bereichen - Verhandlungstätigkeit, präsenten Wissen in der Anwendung von Verfahrensrechten in der öffentlichen mündlichen Verhandlung,

Verhandlungstaktik, Konzentration auf die Beweisergebnisse in der Verhandlung, Relativierung erstinstanzlicher Beweisergebnisse, Abwehren der Gefahr einer formalisierten Rechtsprechung, wissenschaftliche Durchdringung im Bereich des Allgemeinen Teiles insbesondere im Verwaltungsstrafrecht, Verhandlungskonzentration, Verhältnis von Verhandlungsergebnissen zum notwendigen Entscheidungsinhalt, rechtlich richtige Erledigungen von Rechtsmitteln etc - vorbereitet. Dabei müßte die Ausbildung von der Ausbildungsverantwortung des Ausbildenden und den in regelmäßigen Zeitabständen zu erbringenden Wissensnachweisen des Auszubildenden begleitet sein.

Was die persönliche Situation der Senatsmitglieder beim Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten anlangt, so sind die Regelungen im Kärntner Verwaltungssenatsgesetz ohnehin in weiten Teilen den richterlichen Bestimmungen nachgebildet und sollten von hoher Akzeptanz getragen sein (Dienstzeit, Vorrückungsautomatik, Beseitigung der regelmäßigen Beschreibungen von Senatsmitgliedern etc).

Wäre eine gemischte Besetzung der Kammern (Richter und Verwaltungsjurist) wünschenswert?

Eine solche generelle Besetzung wäre wie etwa am Verwaltungsgerichtshof wünschenswert, wobei durchaus nur ein Mitglied der Kammer Richter zu sein brauchte.

Das Interview führte Dr. Christa Hanschitz, Mitglied des UVS Kärnten

Inhaltsverzeichnis:

Impressum	1
Ouvertüre	2
„Erste Schritte ...“	3
Johannes Wolfgang Steiner, Erfahrungen und Erwartungen eines Verwaltungsrichters in der Praxis	4
Vortrag Josef Klingler	7
Vortrag Alfred J. Noll	10
Interview mit Heinz Josef Stotter	12

Die Zeitschrift der Unabhängigen Verwaltungssenate erscheint viermal im Jahr. Der Bezugspreis beträgt jährlich S 400.-- zuzüglich Versandkosten.

Bankverbindung: Bank Austria, BLZ 20151
Kto. Nr. 644 142 507