

# Einleitung

Am 1. Jänner 2014 tritt die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 in Kraft. Sie ist die Grundlage für die Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Mit diesem Stichtag findet ein Reformprozess seinen (vorläufigen) Abschluss, der seit weit mehr als 20 Jahren in Österreich sowohl politisch als auch in der Wissenschaft diskutiert wurde.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit bildete die Schaffung der UVS, die im Jahr 1991 ihre Arbeit aufgenommen und seitdem als unabhängige Behörden rechtsprechende Funktionen im Verwaltungsrecht wahrgenommen haben. Ziel der Einführung dieser Rechtsschutzbehörden war es vor allem, die Anforderungen des Artikel 6 EMRK zu erfüllen. Diese verfassungsgesetzliche Bestimmung verlangt in ihrem Anwendungsbereich (zivil- und strafrechtliche Angelegenheiten) die Entscheidung durch ein „Tribunal“, das heißt eine staatliche Instanz, die bestimmte organisatorische Anforderungen vor allem hinsichtlich der Unabhängigkeit erfüllt. Durch die Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR, der die den Anwendungsbereich determinierenden Begriffe autonom interpretiert, zeigte es sich, dass etliche Verfahren, die innerstaatlich zum Verwaltungsrecht und damit zum öffentlichen Recht zählen, aus der Perspektive der EMRK als zivil- oder strafrechtliche Angelegenheiten zu qualifizieren sind und damit in den Anwendungsbereich des Artikel 6 EMRK fallen. Das Verwaltungsstrafrecht bildet ein klassisches Beispiel für eine solche Materie. Mit der Bildung der UVS wurden Behörden geschaffen, die den Anforderungen der EMRK ein Tribunal genügen. Ihre Zuständigkeiten bestanden zunächst vor allem im Verwaltungsstrafrecht; zunehmend wurden ihnen aber auch rechtsprechende Kompetenzen in Administrativverfahren zuerkannt. Damit übernahmen die UVS funktionell betrachtet Aufgaben der Verwaltungskontrolle, die nunmehr in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte fallen.

Einen weiteren wichtigen Schritt hin zur Einrichtung einer erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit stellte der Österreich-Konvent dar, der in den Jahren 2003 bis 2005 tagte und Vorschläge für eine umfassende Staats- und Verfassungsreform erarbeitete. Seine Vorschläge wurden zwar nicht unmittelbar und nicht umfassend umgesetzt. Auf sie baute jedoch wiederum eine im Anschluss an den Österreich-Konvent beim Bundeskanzleramt eingerichtete Expertengruppe auf, die in ihrem ersten Bericht neben einer umfassenden Verfassungsbereinigung auch Vorschläge für die Einführung einer erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit enthielt. Während die Verfassungsbereinigung mit der Novelle BGBl. I 2008/2 umgesetzt wurde, konnte über die Einführung der Verwaltungsgerichte erster Instanz zunächst keine politische Einigung erzielt werden. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 bilden allerdings die Arbeiten des Konvents und seines zuständigen Ausschusses 9 (Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit) sowie die Arbeiten der Expertengruppe eine wesentliche Grundlage.

Das Reformprojekt Verwaltungsgerichtsbarkeit stand auch nach dem Abschluss der Arbeiten der Reformgremien nach wie vor auf der politischen Agenda. Das Regierungsprogramm der 24. Gesetzgebungsperiode sieht im Kapitel „Leistungsfähiger Staat“ die Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Nach einer Einigung der Landeshauptleute im Frühjahr 2011 konnte aufgrund der umfangreichen Vorarbeiten

rasch ein Gesetzgebungsvorschlag erarbeitet werden. Dieser wurde am 22. Dezember 2011 unter dem Titel „Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012“ als Regierungsvorlage in den Nationalrat eingebracht. Mit eher geringfügigen Änderungen wurde die Novelle am 15. Mai 2012 einstimmig im Nationalrat beschlossen.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl. I Nr. 51/2012) umfasst die für die Einführung der mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit notwendigen Änderungen des B-VG. Im 7. Hauptstück (Artikel 129 B-VG ff), dessen Unterüberschriften bislang nach den verschiedenen Rechtsschutzeinrichtungen gegliedert waren, wurden die Kapitel „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ und „Verfassungsgerichtsbarkeit“ neu gefasst. Darüber hinaus finden sich in der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 Änderungen in den Kompetenzbestimmungen, in den Bestimmungen über die Gerichtsbarkeit sowie über die Selbstverwaltung. Artikel 151 Abs. 49 B-VG enthält eine Reihe von Übergangs- und Anpassungsbestimmungen. Artikel 151 Abs. 47 Z. 8 B-VG bildet die Grundlage für die Abschaffung einer Vielzahl von Verwaltungsbehörden, die mit der Einrichtung der neu organisierten Verwaltungsgerichtsbarkeit entfallen. Die entsprechende Anlage zählt für den Bund 33 Behörden, für die Länder in Summe 78 Behörden auf, die mit der Einführung der Verwaltungsgerichte erster Instanz entfallen.

Die Grundstruktur der neu organisierten Verwaltungsgerichtsbarkeit folgt dem sogenannten „9+2-Modell“. In jedem Land wird ein Verwaltungsgericht („Landesverwaltungsgericht“) eingerichtet, in das der jeweilige UVS organisatorisch aufgeht. Auf der Ebene des Bundes werden zwei Verwaltungsgerichte etabliert: das Bundesverwaltungsgericht, das organisatorisch auf dem Asylgerichtshof basiert, und das Bundesfinanzgericht, das als besonderes Gericht für die Finanzen an die Stelle des UFS tritt. Mit der Novelle des B-VG werden zugleich grundlegende Weichen für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Bundes- und Landesverwaltungsgerichte gestellt. Des Weiteren treffen die Regelungen des novellierten B-VG Grundentscheidungen des Verfahrensrechts der Verwaltungsgerichte (insbesondere über den Beschwerdegegenstand, die Beschwerdelegitimation und die Kognitionsbefugnis). Schließlich werden die zentralen Anforderungen an die Organisation der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit festgelegt.

Die neu eingerichteten Verwaltungsgerichte erster Instanz werden ihre Arbeit am 1. Jänner 2014 aufnehmen. Die Gesetzgeber des Bundes und der Länder waren daher verpflichtet, in einem Zeitraum von lediglich eineinhalb Jahren die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die aus den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechtsschutzsystems nach der B-VG Novelle funktionsfähige Einrichtungen des Rechtsschutzes entwickelten. Der jeweils zuständige Gesetzgeber musste sowohl organisationsrechtliche Bestimmungen schaffen, die die neuen Gerichte etablierten und personalrechtliche Fragen klärten. Die entsprechenden Gesetze, das Bundesverwaltungsgerichtsgesetz (BVwGG), mit dem das Bundesverwaltungsgericht organisiert wird, sowie die Gesetze der Länder, mit denen das jeweilige Landesverwaltungsgericht eingerichtet wird, finden sich in dieser Textsammlung. Des Weiteren war das Verfahrensrecht für die neuen Verwaltungsgerichte zu schaffen. Die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung eines einheitlichen Verfahrensrechts weist die Artikel 136 B-VG dem Bund zu, wobei dieser den Ländern Gelegenheit zu geben hat, an der Vorbereitung eines solchen Gesetzgebungsvorhabens mitzuwirken. Auf dieser Grundlage ist das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) entstanden. In weiterer Folge waren Anpassungen in den Organisationsgesetzen bestehender Gerichte und im Verwaltungsverfahrensrecht

vorzunehmen. Daher finden sich sowohl das Verwaltungsgerichtshofgesetz als auch das Verfassungsgerichtshofgesetz sowie das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, das Verwaltungsstrafgesetz und weitere verfahrensrechtliche Gesetze in dieser Textausgabe. Zentrales Gesetzgebungspaket bildet insofern das Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 33/2013).

Auf diese Weise werden in der vorliegenden Gesetzesausgabe sämtliche Bestimmungen zusammengefasst, die für die praktische Arbeit mit und in dem neuen Rechtssystem des öffentlichen Rechts notwendig sind. Die Gesetze des Bundes finden sich in einem ersten Teil, die Gesetze der Länder in einem zweiten. Die praktische Handhabbarkeit dieses Kompendiums wird durch eine Griffleiste gewährleistet. Um dem Rechtsanwender einen Eindruck von den Motiven zu geben, die den Gesetzgeber zur Erlassung der jeweiligen Bestimmungen bewogen haben, werden bei den einzelnen Bestimmungen die jeweiligen Erläuterungen aus der Regierungsvorlage mit abgedruckt. Zudem werden die Änderungen, die der jeweilige Gesetzestext durch Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 bzw. das Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013 erfahren hat, kenntlich gemacht.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 bildet die Grundlage für die Neustrukturierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Mit der Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz werden für den verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz flächendeckend Gerichte geschaffen, die die Anforderungen des Artikel 6 EMRK, aber auch des Artikel 47 Grundrechtecharta der EU organisatorisch erfüllen. Das Rechtssystem des öffentlichen Rechts wird im Hinblick auf die aus dem EMRK und aus dem Europarecht folgenden Garantien zukunftstauglich gemacht. Gleichzeitig ist damit ein wesentlicher Schritt einer Verwaltungsreform verbunden, was nicht zuletzt an der Abschaffung einer Vielzahl von Sonderbehörden deutlich wird. Auch wenn ein solch großes Reformprojekt eine Reihe von Änderungen und Anpassungen nach sich ziehen wird, besteht doch die Chance, dass mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 ein Rechtssystem im öffentlichen Recht etabliert wurde, das die nächsten 90 Jahre halten wird.

Linz, im September 2013

*Katharina Pabel*