

Zeitlich und örtlich asynchrone Formen kollegialer Willensbildung

Linzer Verwaltunggerichtstag © 7. Oktober 2021

Wolfgang Steiner



Ausgangslage

- Umlaufverfahren und technische Kommunikationsverfahren („Videokonferenzen“) als (neue, jedenfalls verstärkt vorgesehene und eingesetzte) Instrumente zur kollegialen Beratung und Willensbildung
 - Sicherstellung der Entscheidungsfähigkeit
- Bisheriger Stand:
 - Gesetzliche Grundlage für Umlaufverfahren bei Kollegialbehörden nötig
 - ✓ VfSlg 15.668/1999 und 15.813/2000
 - Ebenso für Mittel der Telekommunikation / Videokonferenz
 - Unterschiedliche („Dichte“ der) Regelungen auf (verfassungs)gesetzlicher Ebene und/oder in Geschäftsordnungen udgl
- In vielen Fällen: „Gesetzlicher Richter“



zB B-VG

- Art 69 Abs 3:

„Die Bundesregierung fasst ihre Beschlüsse einstimmig. Eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz ist zulässig. Tritt die Bundesregierung in persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder zusammen, ist sie beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist.“

✓ teilweise befristet mit 31.12.2021

- Art 117 Abs 3 zweiter Satz:

„Im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse ist eine Beschlussfassung im Umlaufweg oder in einer Videokonferenz zulässig; zu einem solchen Beschluss ist die einfache Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates erforderlich, wenn jedoch für die betreffende Angelegenheit strengere Mehrheitserfordernisse vorgesehen sind, deren Einhaltung.“

✓ befristet mit 31.12.2021 – auch Aspekt der „Öffentlichkeit“

zB VfGH

- § 7 Abs 3 VfGG:

„Sofern der Verfassungsgerichtshof im Fall außergewöhnlicher Verhältnisse nicht in angemessener Frist zusammentreten kann, kann der Vorsitzende die Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg oder mit Mitteln der Telekommunikation durchführen. Die Durchführung [...] bedarf der Zustimmung von neun Stimmführern, in den Fällen des Abs. 2 der Zustimmung von vier Stimmführern. Der Vorsitzende hat die Durchführung des Verfahrens der Beratung und Beschlussfassung im Umlaufweg spätestens eine Woche vor ihrem Beginn unter Angabe der zu beratenden Rechtssachen allen Mitgliedern mitzuteilen. Die näheren Bestimmungen sind in der Geschäftsordnung (§ 14) zu treffen.“

- § 19a GO VfGH: Abs 1 – 3: Umlauf, Abs 4: „Mitteln der Telekommunikation“ und „Videokonferenz“

zB VwGH & Oö LVwG

- § 10 (Vollversammlung) und § 15 Abs 4 – 7 (Beratung und Abstimmung in Senaten) VwGG
 - „... Mitteln der Telekommunikation ... oder im Umlaufweg“
 - Art 3 GO VwGH
- Oö LVwGG
 - § 5 Abs 4: Umlaufbeschluss Vollversammlung
 - § 6 Abs 8: Personalausschuss
 - ✓ Umlaufbeschluss
 - ✓ technische Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung zur Beratung und Beschlussfassung, sofern im Übrigen wenigstens die Hälfte der Mitglieder tatsächlich anwesend ist
 - § 11 Abs 4: Umlaufbeschluss in Senaten
 - ✓ wenn kein Mitglied des Senats widerspricht

Betrifft Verwaltungsgerichte

- Kollegialorgane in Rechtsprechung und Justizverwaltung
 - Senate
 - ✓ Kompetenzgrundlage Organisations- oder Materiengesetz?
 - Vollversammlung und Ausschüsse
- Zumindest einzelne Regelungen für die VwG
 - Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg
 - BVwGG
 - BFinGG (befristet)
- Beschwerdeverfahren gegen Bescheide von Kollegialbehörden

Kollegialorgane im öffentlichen Recht

- Gerichtsbarkeit: Senate, Vollversammlungen, Ausschüsse, ...
- Behörden, zB
 - Bundes- und Landesregierungen
 - Disziplinarbehörden
 - Grundverkehrsbehörden
 - von Selbstverwaltungskörpern (Gemeinden, Kammern, Universitäten, ...)
- Beiräte, Kommissionen uä, zB
 - Menschenrechtsbeirat & Kommissionen, Beirat für Zivildienstbeschwerden
 - Gesundheitsplattformen, Landes-Feuerwehrleitung
 - Organe von (Gemeinde-, Tourismus- uä)Verbänden
 - Familien-, Jugend-, Senioren-, Sport-, Kultur-, Raumordnungsbeiräte

Existenzgrund

[Verfassungsgesetzliche Grundlage]

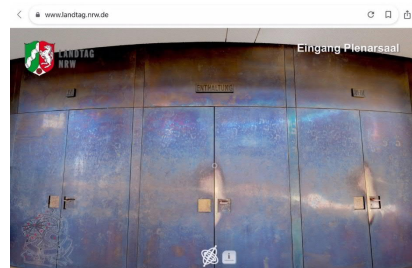
- Verbreiterung der Entscheidung(sbasis) durch Erfahrung, „laienhaften“ Zugang, Kenntnisse & Fähigkeiten
 - ✓ von zumindest zwei natürlichen Personen
 - zB Laienbeteiligung und -richter/innen
 - ✓ Art 91 und Art 135 Abs 1 B-VG
- Erhöhte Legitimation und Akzeptanz
- Verhinderung der Rückführbarkeit auf einzelne Entscheidungsträger/innen

Wesensmerkmale

- Interaktion iSv „gemeinsame“ Beratung, Austausch, Diskussion auftauchender Probleme & Willensbildung
 - nicht sitzungsmäßige Erledigung wird der Idee der Kollegialentscheidung nicht gerecht
 - ✓ VfSlg 3086/1956, VwGH 17.06.1993, 92/09/0391
- (Vollständige) Anwesenheit
 - ✓ VfSlg 3086/1956
- zT: Zusatzfaktor (Nicht-)Öffentlichkeit
 - Quasiausschluss der Öffentlichkeit bei bestimmten Formen, jedenfalls bei Umlauf
 - Herausforderung (der Sicherstellung) der Nichtöffentlichkeit, insb bei technischen Übertragungsformen

Zeitliche Dimension

- +/- größere Zeitspanne bei Umlaufverfahren
 - mit Folgefragen, wie zB bilaterale Kommunikation oder weitere/geänderte Abstimmung während Frist?
- auch bei Präsenz-Abstimmungsformen gewisse „Zeitspannen“
 - namentliche Abstimmung oder feste Reihenfolge, zB
 - ✓ § 10 JN
 - ✓ § 15 Abs 2 VwGG: Dienstrangalter
 - geheim („Wahlgang“)
 - bis hin zum sog „Hammelsprung“, „Division“ uä
 - ✓ zB § 51 Abs 2 GO DE Bundestag



Räumliche Dimension

- „Nachteile“:
 - keine Beratung, kein Meinungs austausch, keine Entwicklung von Meinungen, keine „Interaktion“, keine Diskussion
- auch bei Präsenz?
 - Verlassen des Raumes
- „Hybride“ Formen
 - Teilnehmer/innen 1. und 2. „Ordnung“?
 - geteilte „Aufmerksamkeit“
 - zB „Stummschaltung“ der Teilnehmer/innen per Videokonferenz

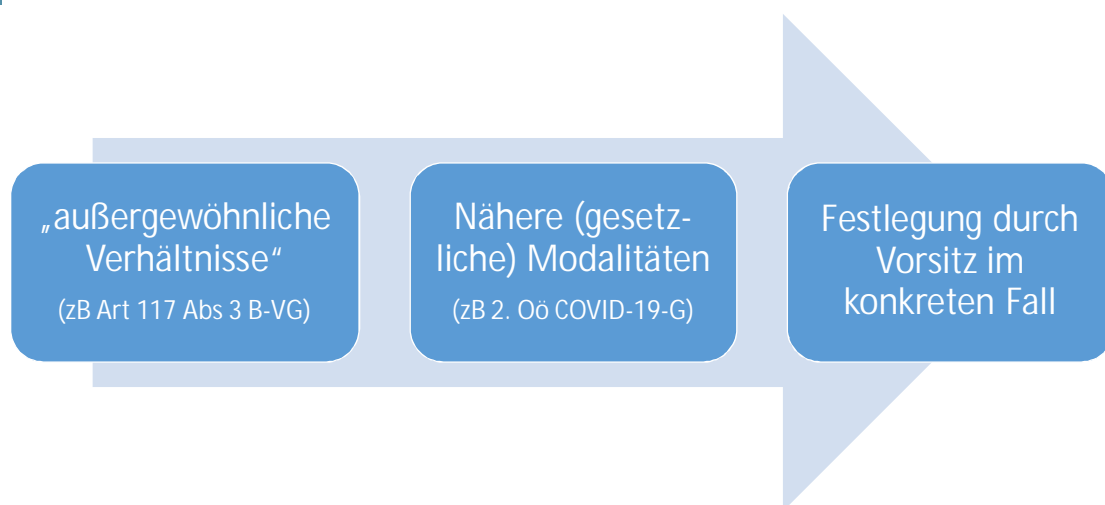
Voraussetzungen 1

- Positive
 - „... außergewöhnliche Verhältnisse ...“
 - „... nur in begründeten Ausnahmefällen ...“
 - „... Dauer der Geltung von Maßnahmen betreffen die COVID-19-Epidemie ...“
 - „... während [...] Einschränkung der Bewegungsfreiheit und [...] Kontakte ...“
 - „... in Ausnahmefällen ...“
 - „... keiner Beratung bedürfen ...“
 - „... Beschlussfassung noch vor der nächsten Sitzung geboten ...“
 - „... besonderer Dringlichkeit ...“
 - „... minderer Bedeutung ...“

Voraussetzungen 2

- Negative (Ausschlusskriterien)
 - Misstrauensvotum
 - Wahl von Gemeindeorganen
 - ✓ § 56a Abs 1 Stmk Gemeindeordnung 1967
 - Versagungsanordnung im Rahmen der örtlichen Raumordnung
 - ✓ § 4 Abs 6 Sbg GO für den Raumordnungsbeirat
- Bedingungen
 - Voranschlag und Rechnungsabschluss nur bei gleichzeitiger Internet-Übertragung
 - ✓ § 56a Abs 1 Stmk Gemeindeordnung 1967
 - Umlauf, wenn die „Abhaltung in Form einer Videokonferenz unmöglich ...“
 - ✓ § 61a Abs 3 Wirtschaftskammergesetz 1998

Voraussetzungsketten



Aufgaben Vorsitz

- Im Vorfeld
 - Prüfung der Voraussetzungen
 - ✓ ggfs „Interessenabwägung“
 - Entscheidung (samt „Begründung“)
 - Dokumentation dieser Schritte
- Während Sitzung
 - Sicherstellung der technischen Instrumente
 - Information zu den technischen Instrumenten und deren Einsatz
 - Inhaltliche Vorsitzführung
 - Dokumentation dieser Schritte

Technische Kommunikationsverfahren 1

- „Zustimmung telefonisch oder in jeder anderen technisch möglichen Weise“
 - zB § 72 Abs 3 Heeresdisziplinargesetz 2014
- „Videokonferenz“
 - verschiedenste Programme mit unterschiedlichen technischen Möglichkeiten
 - ✓ Kontrollierter Eintritt, Moderationsrechte, Ton- und Bildwegschaltung, Handhebung, andere symbolische Möglichkeiten (Emotion und Icon = Emoticon), „Chat“-Funktionen, weitere Anwesende
- „Telefonkonferenz“
 - wie Videokonferenz, ohne visuelle „Sicherstellung“ der Identität und Kontrolle der Anwesenheit

Technische Kommunikationsverfahren 2

- „... geeigneter technischer Kommunikationsmittel, insb E-Mail ...“
 - § 4 Abs 5 Tiroler Landarbeitsrecht-Organisationsgesetz
- „Mitteln der Telekommunikation“
 - §§ 7, 10 und 15 VwGG, GO VwGH
- „... technische Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung ...“
 - § 8 Abs 6 Oö LVwGG
- „... im Weg elektronischer Medien“
 - § 63a Oö Gemeinde-Dienstrechts- und Gehaltsgesetz 2002
- „Hybride“ Formen – Teilpräsenz
 - § 8 Abs 6 Oö LVwGG:
 - ✓ „... sofern im Übrigen wenigstens die Hälfte der Mitglieder tatsächlich anwesend ist.“

Fragen technische Kommunikationsverfahren 1

- (Technische) „Moderation“ – „Organisator/in“
 - Folgen von (zeitweiser) Selbst- oder Fremdammeldung? (oder „Nichteintretenlassen“)
 - wer entscheidet, was gezeigt wird?
- Video ist etwas anderes als Präsenz!
 - Kritik zu „*courtroom-Technologien*“ und „*cyber-Court*“ schon länger
 - ✓ vgl zB beim www.icty.org durch Cornelia Vismann
 - Geteilte Aufmerksamkeits
 - ✓ „*split-attention-arrangement*“ zw Realität und Ablauf am Bildschirm
 - zB Kameraführung, Bildausschnitt, „Schnitte“
 - ✓ zB können bei Aussagen nicht die Sprecher, sondern die Opfer gezeigt werden, ... werden
Personen meist viel näher gezeigt als in Natur

Fragen technische Kommunikationsverfahren 2

- Aufzeichnung, Protokollierung
 - ✓ zB § 5 Abs 4 Tiroler Landarbeitsrecht-Organisationsgesetz
 - „Verdoppelung“ durch realen Ablauf und Aufzeichnung
- Was läuft „im Hintergrund“ oder „nebenbei“?
 - zB in einen bilateralen „Chat“?
- (Unterschiedliche) technische Ausstattung und Zugänge
 - unterschiedliche Endgeräte
 - zT unterschiedliche Funktionalitäten bei Browser- gegenüber App-Version
 - womöglich mit Anmelde-/Registrierungsnotwendigkeit
- (Unterschiedliche) persönliche Erfahrungen mit Tool

Umlaufverfahren 1

auch: „Zirkulationsverfahren“ (BReg), „Kurrendalbeschluss“ (§ 3 Abs 2 GO Vbg LReg)

- sukzessiv / nacheinander = „Akt wandert“
 - „... Zustimmung durch Beisetzung der Unterschrift ...“
 - ✓ § 19a Abs 2 Bgld Familienförderungsgesetz
 - „... Unterfertigung des Beschlussantrags“
 - ✓ § 64 Abs 4a Ktn Allgemeine Gemeindeordnung
 - „Jeder Stimmführer/Jede Stimmführerin kann seiner/ihrer Stimmabgabe schriftliche Ausführungen für den Akt anschließen“
 - ✓ § 6 GO VwGH für Senat
 - „... zur schriftlichen Beifügung des eigenen Votums in Umlauf gesetzt wird.“
 - ✓ § 9 Abs 1 Sbg GO LReg

Umlaufverfahren 2

- parallel / +/-gleichzeitig = „Einladung – Rückmeldung“
 - zB
 - ✓ Art 3 GO VwGH für Vollversammlung
 - ✓ § 3 Abs 2 GO Vbg LReg
- Sonderformen
 - § 7 GO Stmk LReg
 - ✓ „Dies hat in der Weise zu erfolgen ... für die Regierungsmitglieder frei gegeben wird. Diese haben ihre Stimme innerhalb von 48 Stunden schriftlich durch entsprechenden Vermerk, Unterschrift und Angabe des Datums der Entscheidung auf dem Beschlussantrag anzugeben.“
 - § 6 Abs 2 GO T Forsttagsatzungskommission
 - ✓ „... die Abstimmung im Weg der Walddatenbank abzuwickeln ist ...“

Fragen Umlaufverfahren 1

- Methode
 - telefonisch, E-Mail, SMS, What-App-Nachricht, ...
 - „... nachweisliche Verständigung sämtlicher Mitglieder ...“
 - ✓ § 19a Abs 2 Bgld Familienförderungsgesetz
- Unterlagen
 - vollständig & allen Mitgliedern in gleicher Weise
 - ✓ zB Beschlussvorschlag
- Fristen
 - jedenfalls bei parallelen Verfahren
 - ✓ zB „... Mitglied verpflichtet, seine Stimme binnen drei Tagen nach Einlangen abzugeben“
 - § 6 Abs 4 Bgld Landessanitätsratsgesetz 2005

Fragen Umlaufverfahren 2

- Quoren
 - „Beschlüsse im Umlaufweg können nur einstimmig gefasst werden.“
 - ✓ § 64 Abs 4a Ktn Allgemeine Gemeindeordnung
- „Zustimmungsfiktion“ ohne gesetzliche Grundlage jedenfalls unzulässig
 - weil aktives Tun fehlt
 - „Stimmen, die innerhalb dieser Frist nicht einlangen, gelten als Ablehnung.“
 - ✓ § 26 Abs 4 Bgld Grundverkehrsgesetz 2007
- Vertretung durch (Weiterleitung an) Ersatzmitglieder
- Feststellung des Ergebnisses
 - „... sind in der Niederschrift der darauffolgenden Sitzung zu protokollieren“
 - ✓ § 64 Abs 4a Ktn Allgemeine Gemeindeordnung

Thesen 1

- Transparenz des Vorgangs insgesamt
- Sicherstellung (der Einhaltung) der (technische) Rahmenbedingungen
- Eindeutige vorausgehende Festlegung der „Fixpunkte“
 - Widerspruch zur technischen Form zulässig?
 - Abstimmungsvorgang
 - ✓ „Handheben“ oder sonstige Willenskundgebung
 - nötige Quoren
 - Vertretung
 - ✓ zB bei Befangenheit oder Unfall
 - Feststellung der Verfahrensschritte
 - ✓ einschließlich Fristen

Thesen 2

- Nähere Spezifizierung zu den Verfahren nötig
 - Welches Programm („Tool“)?
 - Feststellung des Ergebnisses
 - Protokollierung und/oder Aufzeichnung
- Analoge Anwendung der Regeln aus dem „Präsenzmodus“
- Asynchrone Formen als Ausnahme!
 - Voraussetzungen
 - Befristung vs resiliente Form
 - ✓ allgemeine Fragen & Legistik
 - zB Art 151 Abs 65 B-VG



25

Linzerverwaltungsgerichtstag © 2021



Wolfgang Steiner

Landtagsdirektor des Oö. Landtags

Leiter der Direktion Verfassungsdienst im Amt der Oö. Landesregierung

Honorarprofessor für Öffentliches Recht der Johannes Kepler Universität Linz

4021 Linz, Landhausplatz 1

☎ +43(0)732.7720.11170

E-Mail: wolfgang.steiner@ooe.gv.at

wolfgang.steiner@jku.at

© 2021 © L-VwGT

