

Forum

Ein Plädoyer gegen die Bindungswirkung

Eine Erwiderung zum Artikel „Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten im Zivilprozess“ von *Martin Spitzer* in ÖJZ 2003, 48.

Spitzer greift einen „Dauerbrenner“ auf, nämlich die Frage, inwieweit Verwaltungsakte im Zivilprozess Bindungswirkung entfalten oder nicht. Der Autor kommt zum Ergebnis, dass wegen der materiellen Rechtskraft Zivilgerichte an rechtskräftige Verwaltungsakte über Vorfragen gebunden sind, sofern der durch einen Bescheid

Betroffene im Verwaltungsverfahren Parteistellung hatte (Schlagwort: subjektive Seite der Rechtskraft).

Dieser Ansicht möchte ich - ich befinde mich da in sehr guter Gesellschaft - in ihrer Allgemeinheit entgegenzutreten, aber im Hinblick auf die bei einem Leserbrief gebotene Kürze knapper formu-

lieren, als mir lieb ist, wobei ich, soweit wie möglich, Judikatur- und Literaturzitate unterlasse (an anderer Stelle: Bindungsproblematik im Disziplinarrecht, AnwBl 2001, 516 ff, habe ich ausgiebig zitiert und kann dies nachgelesen werden).

Spitzer räumt ein, dass die meisten im Zusammenhang mit der Annahme einer Bindungswirkung herangezogenen Gesetzesbestimmungen diese nicht hinreichend begründen können. Dies gilt insb für § 190 ZPO (Möglichkeit der Unterbrechung des Verfahrens wegen einer verwaltungsrechtlichen Vorfrage) und Art 94 B-VG (die Justiz ist von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt). Er meint aber, dass aus Gründen der materiellen Rechtskraft eine Überprüfungsbefugnis des Zivilrichters grundsätzlich auszuschließen sei.

Diese Meinung teile ich schon deshalb nicht, da es gilt, verschiedene rechtstaatliche Prinzipien abzuwägen: Rechtskraft/richterliche Unabhängigkeit/Anspruch des betroffenen Rechtssubjekts auf eine materiell richtige Entscheidung. Hier ist es notwendig - man denke an die Lehre vom beweglichen System - abzuwägen.

Spitzer behauptet, die hL nähme eine Bindung an Verwaltungsbescheide an. In dieser Deutlichkeit ist dies den von ihm referierten Autorensätzen nicht zu entnehmen. Leider zitiert *Spitzer* die eine Bindung ablehnende Meinung von *Fasching* äußerst unvollständig, insb lässt er die Begründung dieses Autors für seinen Standpunkt aus, die hiemit nachgeholt werden darf:

„Die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit verleiht den Gerichten eine besondere Rechtsschlichtungsqualität, die mit der anders gearteten Rechtsschutzform der weisungsgebundenen Verwaltung nicht in Einklang gebracht werden kann. Der Zusammenfall der Aufgaben der Verwaltungsbehörden als Entscheidungsorgan einerseits und als (Gegen-) Partei zur Wahrung der öffentlichen Interessen andererseits schließt eine gleichwertige Objektivität ebenso aus, wie das Fehlen einer echten reformatorischen Gerichtskontrolle der Verwaltung (die aber gern Art 6 MRK für zivilgerichtliche Ansprüche' = vor Zivilgerichten geltend gemachte Ansprüche verfassungsrechtlich geboten erscheint). Die Annahme einer Bindung an Verwaltungsbescheide stellt eine nicht vertretbare Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit dar, die durch die Weisungsbefugnis der Verwaltungsbehörden im Vorfragebereich entscheidend gefährdet wäre, womit der individuelle Rechtsschutz des einzelnen Rechtssuchenden schwer beeinträchtigt würde.“

Nicht nur die Unterschiede zwischen gerichtlichem und administrativem Verfahren sind evident, sondern auch die der jeweiligen Interessenslage. Dazu kommt, dass die vom Verwaltungsverfahren betroffenen Rechtssubjekte (als Partei oder Beteiligte) die Zusammenhänge zwischen dem öffentlich-rechtlichen Verfahren und ihren privatrechtlichen Interessen oft nicht erkennen oder sich - aus welchen Gründen auch immer - am Verwaltungsverfahren gar nicht beteiligen. Ihnen dann, wenn es um ihre privatrechtliche Position geht, den Rechtsschutz zu nehmen, hat geradezu entgegengesetzten Charakter.

Dass der VfGH in dem illustren Fall des § 268 ZPO ein Bindungswirkung verneint hat, ist allgemein bekannt. Zu erwähnen ist aber auch, dass zahlreiche (einfache) Verfahrensgesetze eine Bindung ablehnen, der Gesetzgeber sohin der Rechtskraft (auch in subjektiver Hinsicht) nicht den extrem hohen, geradezu immunisierenden Stellenwert einräumt wie *Spitzer*. § 5 StPO normiert ausdrücklich, dass der Strafrichter an ergangene Erkenntnisse des Zivilrichters, soweit es sich um die Beurteilung der Strafbarkeit des Beschuldigten handelt, nicht gebunden ist. § 38 AVG verpflichtet die Verwaltungsbehörde, im Ermittlungsverfahren auftau-

chende Vorfragen „nach der über die maßgebenden Verhältnisse gewonnenen eigenen Anschauung zu beurteilen und diese Beurteilung ihrem Bescheide zugrunde zu legen.“

Auch die Judikatur stellt sehr oft den Grundsatz der materiellen Wahrheit vor das Postulat der Rechtskraft. So hat sich etwa zur Frage der Bindung der Strafgerichte im Finanzstrafverfahren nach einem jahrelangen Hin und Her mit einer Entscheidung eines verstärkten Senats (14 Os 127/90) folgender Standpunkt durchgesetzt:

„Den gegen den Angeklagten ergangenen (rechtskräftigen) Bescheiden über die endgültige Abgabefestsetzung und dem ihnen zugrunde liegenden Abgabeverfahren kommt für das nachfolgende gerichtliche Finanzstrafverfahren nur die Bedeutung einer - allerdings qualifizierten - Vorprüfung der Verdachtslage in Ansehung der objektiven Tatseite (Abgabenverkürzung) eines bestimmten Finanzvergehens zu, zu deren eigenständiger Nachprüfung das Gericht mit allen ihm auch sonst nach den Verfahrensvorschriften zu Gebote stehenden Mitteln berechtigt, aber auch verpflichtet ist.“

Auch hier: Vorrang der materiellen Wahrheit, der richterlichen Unabhängigkeit und des individuellen Rechtsschutzes vor der Rechtskraft (auch in subjektiver Hinsicht).

Gerade die letztgenannte Entscheidung scheint eine allgemein sachgerechte Lösung zu bieten:

Natürlich ist dem verwaltungsrechtlichen Bescheid große Bedeutung zuzumessen, er enthält eben eine qualifizierte Vorprüfung oder bildet, was das Gleiche ist, iS von *Fasching* ein qualifiziertes Beweismittel, das in den meisten Fällen unbedenklich der gerichtlichen Entscheidung zugrunde gelegt werden kann. Im Zweifelsfall soll aber der Richter berechtigt und verpflichtet sein, die Vorfrage selbst zu lösen. Dafür, dass er das kann, sorgt seine qualifizierte Ausbildung, seine Unabhängigkeit, sein Verantwortungsgefühl und der Instanzenzug. Seine diesbezügliche Überlegenheit gegenüber dem Verwaltungsbeamten ist evident.

Ich halte es auch für falsch, diesbezüglich eine Entscheidungskompetenz zu delegieren. Der de lege ferenda-Vorschlag *Spitzers*, den Richter zu ermächtigen, bei Unklarheiten die Sache an die öffentliche Gerichtsbarkeit abzutreten, scheint mir absolut verfehlt: man bedenke die sich hieraus ergebenden Zersplitterung des Verfahrens und die völlig unzumutbaren Verzögerungen.

Und jetzt bricht der Rechtsanwalt in mir durch: Mit dem oft zur Begründung der Bindungswirkung herangezogenen Schlagwort des einheitlichen Staatswillens kann ich absolut nichts anfangen. Der Staat ist ja nicht Selbstzweck, seine wesentliche Aufgabe gegenüber dem Normadressaten ist es, im Bereich der Gerichtsbarkeit dessen Anspruch auf eine richtige (und rasche!) Gerichtsentscheidung zu sichern. Ich weiß, dass der folgende Vergleich massiv hinkt, trotzdem: man stelle sich einen Wirtschaftsbetrieb mit einer klaren kompetenzmäßigen Arbeitsaufteilung vor; wenn jeder Mitarbeiter sich gedankenlos an die Kompetenzverteilung hält, wird der Betrieb bald bankrott sein.

Wir alle kennen die eigenen und die fremden Unzulänglichkeiten, insb die ganz gewaltigen des Verwaltungsverfahrens mit seiner Massenproduktion von Bescheiden, erlassen von Verwaltungsbeamten, deren Ausbildungsstand sich nicht im Geringsten mit dem von Richtern vergleichen lassen kann. Strikte Bindung bedeutet auch das Abschieben der Verantwortung (und bildlich: das Wegschieben des Aktes). Dies ist nicht notwendig und mit dem (Gott sei Dank bei uns völlig intakten) Bild des unparteiischen, unabhängigen und gut ausgebildeten Richters unvereinbar. Er trägt

die volle Verantwortung für die Entscheidungsfindung und niemand soll ihm diese abnehmen. Ein Zitat von F. Bydlinski (Besprechung zu OGH 09. 04. 1970, 2 Ob 92/70, in JB1 1971, 249) soll dies abrunden:

Zunächst spricht er bei der Annahme einer absoluten Bindung von einem „*rechtstaatlichen Trauerspiel*“, dann heißt es:

„..., da doch alle Welt weiß, wie häufig die Beweisergebnisse von Verfahren, die von der Amtswegigkeit der Beweiserhebung beherrscht sind, die Tatsachen verfehlen ... und daß echter Interessengegensatz der Parteien gewiß keine schlechtere Wahrheitsfindungsgarantie ist als das Vertrauen auf behördliche Weisheit und Emsigkeit, zumal an-

gesichts häufig überlasteter Behörden, die dem Einzelfall oder der Einzelfrage nicht immer allzu viel Zeit widmen können.“

Zusammenfassend meine ich daher: in der Praxis wird man natürlich iaR von einer faktischen Bindung an Verwaltungsbescheide ausgehen können und müssen, diese ist aber keineswegs rechtlich geboten. Die ZPO bietet genügend Möglichkeiten, willkürliche Beweisanträge zurückzuweisen. Im Zweifelsfall hat sich jedoch der Richter als völlig ungebunden zu erachten und die verwaltungsrechtliche Vorfrage eigenverantwortlich zu überprüfen und zu entscheiden.

Wolfgang Lenneis