

Kontrolle der Verwaltung

Vor 140 Jahren wurde in Österreich der Verwaltungsgerichtshof geschaffen. Seit 1. Jänner 2014 gibt es ein zweistufiges Verwaltungsverfahren mit einem Landesverwaltungsgericht in jedem Bundesland.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, geprägt von Aufklärung und Liberalismus, wurden in Österreich neue Rechtsschutzeinrichtungen des öffentlichen Rechts geschaffen. Neben einem Reichsgericht und einem Staatsgerichtshof wurde im Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt als Teil der „Dezemberversammlung“ von 1867 die Einrichtung eines eigenständigen Verwaltungsgerichtshofes vorgesehen, dem als unabhängiger Institution die spezifische Kontrolle der Verwaltung übertragen werden sollte. Erst neun Jahre später kam es zur Implementierung: Das Gesetz vom 22. Oktober 1875 betreffend die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes trat am 2. April 1876 in Kraft. Am 2. Juli 1876 nahm der k. k. Verwaltungsgerichtshof seine Tätigkeit auf, am 26. Oktober 1876 veröffentlichte er sein erstes Erkenntnis. Der Grundgedanke seines Wirkens gilt bis heute: Nach „Ausschöpfen“ der Instanzenzüge ist der Verwaltungsgerichtshof befugt, Entscheidungen einer Verwaltungsbehörde zu überprüfen. Die Durchleuchtung aller administrativen Prozesse führte bereits in der Kaiserzeit dazu, dass eine Reihe von Rechtsgrundsätzen ausgearbeitet wurden, insbesondere im Verwaltungsverfahren.

Ursprünglich gehörten dem Gerichtshof zwölf Mitglieder an, im ersten Jahr waren 271 Beschwerden zu bearbeiten. Am Ende der Monarchie hatte der Gerichtshof 49 Mitglieder, die – bedingt durch die Kriegseignisse – etwa 10.000 Be-



Verwaltungsgerichtshof: Seit 1936 in der ehemaligen „Böhmischen Hofkanzlei“ am Judenplatz in Wien.

schwerden zu bearbeiten hatten. Bis 1914 lag der Anfall noch zwischen 3.000 und 4.000 Fällen; während des ersten Weltkrieges kam es im Zusammenhang mit Unterhaltsansprüchen der Angehörigen von Militärflichtigen allerdings zu einem massiven Anstieg der Anfallszahlen.

Nach Ausrufung der Republik setzte der VwGH seine Tätigkeit zunächst ohne gesetzliche Grundlage fort, ehe die „Provisorische Nationalversammlung für Deutschösterreich“ am 6. Februar 1919 das Gesetz über die Errichtung eines republikanischen Verwaltungsgerichtshofes beschloss. An die Stelle des Reichsgerichtes trat der Verfassungsgerichtshof; der letzte Vorsitzende des Reichsgerichtes wurde Präsident des Verfassungsgerichtshofes und zugleich des Verwaltungsgerichtshofes.

Im Ständestaat kam es im Mai 1934 zur Fusion des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes zu einem Bundesgerichtshof. 1936 zog der

Bundesgerichtshof in das Gebäude der früheren „Böhmischen Hofkanzlei“ am Judenplatz in Wien; bis heute ist das Palais der Sitz des Verwaltungsgerichtshofes.

Nach dem „Anschluss“ 1938 wurde die Verfassungsgerichtsbarkeit beseitigt; die Verwaltungsgerichtsbarkeit bestand weiter, wurde aber ausgehöhlt. Der Bundesgerichtshof wurde zu einer Reichsbehörde mit der Bezeichnung „Verwaltungsgerichtshof in Wien“. 1941 wurde der Verwaltungsgerichtshof mit dem Preußischen Oberverwaltungsgericht und einigen weiteren Spruchkörpern zum Reichsverwaltungsgericht zusammengeführt.

Die vorläufige Verfassung vom 1. Mai 1945 sah wieder die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes vor. Das dafür erforderliche Ausführungsgesetz – das Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) 1945 – wurde von der Provisorischen Staatsregierung am 12. Oktober 1945 erlassen. Dieses richtete den Verwaltungsgerichtshof nach dem Muster

der Zeit vor dem Ständestaat ein. Das VwGG 1945 ist – unbeschadet mehrerer Novellen und Wiederverlautbarungen – im Kern bis heute die Grundlage des Verwaltungsgerichtshofes.

Zu einer weitreichenden Änderung kam es mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995: Der Verwaltungsgerichtshof ist seither in die EU-Gerichtsbarkeit eingebunden – über die Vorabentscheidungsverfahren beim Gerichtshof der Europäischen Union. Als „mittelbares Unionsorgan“ stellte der VwGH am 18. September 1996 das erste Vorabentscheidungsersuchen beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg.

Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, die mit 1. Jänner 2014 in Kraft trat, kam es auf Ebene des Bundes und der Länder zur Schaffung vollwertiger Unterinstanzen des Verwaltungsgerichtshofes. Zuvor hatten seit 1988 in den Ländern die Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) Kontrollfunktionen inne. Auf Bundesebene bestanden – neben weisungsfreien Kollegialbehörden mit „richterlichem Einschlag“ – ein unabhängiger Finanzsenat, ein unabhängiger Umweltsenat und bis 2008 ein unabhängiger Asylsenat. Auch wenn diese Institutionen in der Regel den Charakter von „Tribunalen“ nach der Europäischen Menschenrechtskonvention innehaben, waren sie keine Gerichte im Sinne der Bundesverfassung. Aus dem Unabhängigen Asylsenat wurde 2008 der Asylgerichtshof, dessen Entscheidungen allerdings nicht beim



Gerichtssaal im Verwaltungsgerichtshof: Rund 5.200 neue Fälle im Jahr 2016.

Verwaltungsgerichtshof bekämpfbar waren. Mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform wurden rund 120 Behörden abgeschafft; an deren Stelle traten neun Landesverwaltungsgerichte, ein Bundesverwaltungsgericht und ein Bundesfinanzgericht. Seither entscheiden, je nach Zuständigkeit der vorgelagerten ersten Instanz, diese Verwaltungsgerichte über Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden („Bescheidbeschwerden“). Eine zweite Instanz innerhalb der Verwaltung existiert – außer bei den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich – nicht mehr.

Der Verwaltungsgerichtshof ist nun eine reine „Revisionsinstanz“, die zwar in allen Verwaltungsmaterien – von der Staatsbürgerschaft über Verkehrsstrafen bis zum Sicherheitspolizeirecht und zum Asylrecht – entscheidet, aber nur noch in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung. Solche liegen insbesondere dann vor, wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung nicht einheitlich beantwortet worden ist. In der Regel werden vom VwGH keine Tatsachen

geklärt, sondern ausschließlich Rechtsfragen behandelt. 2016 wurde gegen weniger als zehn Prozent der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Revision an den Verwaltungsgerichtshof erhoben. Erkennt der VwGH eine Rechtsverletzung, hebt er die Entscheidung der Vorinstanz auf oder er ändert sie ab. Bei einer Aufhebung geht das Verfahren zurück an das zuvor zuständige Verwaltungsgericht, das bei der neuerlichen Entscheidungsfindung an die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes gebunden ist.

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit sei ein „großer Wurf“ gewesen, sagte VwGH-Präsident Univ.-Prof. Dr. Rudolf Thienel beim Festakt zum 140. Geburtstag des VwGH am 3. November 2016 in Wien. Die Reform habe eine „massive Beschleunigung“ von Verfahren ermöglicht. So seien beim VwGH 2014 knapp 4.000 Fälle neu angefallen, 2015 rund 4.600 und 2016 rund 5.200 Fälle. Demgegenüber konnten in jedem Jahr mehr als die neu angefallenen Fälle erledigt und damit die Zahl der zum Jahresende offenen Verfahren deutlich reduziert werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer im neuen System der Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte gesenkt



VwGH: Neben dem Präsidenten und der Vizepräsidentin gibt es 66 Richterinnen und Richter.

werden: Lag sie vor Inkrafttreten der Reform bisweilen bei fast zwei Jahren, betrug sie 2014 nur noch knapp über zehn Monate. 2016 lag sie nur noch bei rund sieben Monaten. Den größten Prozentsatz an einlangenden Fällen nehmen solche aus dem Asylbereich ein – 2016 waren es mehr als 1.400 Fälle. Dies spiegelt sich auch in einem Anstieg von Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wider, wo seit 2014 etwa ein Viertel mehr Fälle verhandelt werden. Die erstinstanzliche Entscheidung trifft das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl.

Betroffene können beim Verwaltungsgerichtshof mit einem Fristsetzungsantrag auch gegen die Säumnis eines Verwaltungsgerichts bei Erlassung einer Entscheidung vorgehen. Bei einer Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten oder zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und einem Verwaltungsgericht kann ebenfalls der VwGH angerufen werden. Zudem können ordentliche Gerichte vom VwGH in bestimmten Fällen die Feststellung begehren, ob ein Bescheid einer Verwaltungsbehörde oder die Entscheidung eines Verwaltungsgerichtes rechtswidrig war.

Der Verwaltungsgerichtshof besteht aus dem Präsidenten, der Vizepräsidentin

sowie 66 weiteren Richterinnen und Richtern. Jeder Richter gehört zumindest einem der 21 Senate an. In der Regel bestehen die Senate aus fünf Richterinnen und Richtern. Unterstützung kommt von rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie etwa 90 weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Justizverwaltung. Die Bibliothek des VwGH umfasst 55.000 Werke und 100 Zeitschriften. Die Mitglieder des VwGH sind Berufsrichter, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden; abgesehen vom Präsidenten und der Vizepräsidentin ist die Bundesregierung an die Besetzungsvorschläge der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes gebunden. Ein abgeschlossenes rechtswissenschaftliches Studium sowie eine mindestens zehnjährige juristische Berufserfahrung sind Voraussetzung für eine Ernennung. Mitglieder der Bundesregierung, einer Landesregierung, des Nationalrates, des Bundesrates, eines Landtages, des Europäischen Parlaments oder eines sonstigen allgemeinen Vertretungskörpers, etwa eines Gemeinderates, können nicht zum VwGH-Richter bestellt werden.

Gregor Wenda

www.vwgh.gv.at