

**Verwaltungsrichter Einfluss der Politik auf Tätigkeit – Funktion –
Ernennung/Beförderung
Kurzdarstellung aus österreichischer Sicht**

Dr. Heinrich Zens
Mitglied des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes

Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Es ist mir eine große Freude und Ehre zum Thema dieser Fachgruppentagung ein Kurzreferat aus österreichischer Sicht halten zu dürfen. Ich bedanke mich bei den Veranstaltern, insbesondere bei unseren deutschen Kollegen, ganz besonders herzlich für die Einladung und für die perfekte Organisation der Veranstaltung. Besonders reizvoll erscheint es mir über den Einfluss der Politik auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier in unmittelbarer Nähe zur berühmten Mühle von Sanssouci sprechen zu dürfen, um welche sich ja die Legende rankt, in welcher der Müller das Anbot des Königs zum Kauf der Mühle ausschlägt, worauf sich ein Disput zwischen dem Souverän und dem Untertan, oder sollte man schon besser sagen, dem Bürger, zugetragen haben soll.

Parce-qu'il convient qu'on parle quelques mots en Francais pour saluer la délégation française j'ai décidé de citer ce dialogue entre le roi et le meunier selon un poème de Francois

Andrieux:

Les rois aisément souffrent qu'on leur résiste.
Frédéric, un moment par l'humeur emporté :
« Parbleu, de ton moulin c'est bien être entêté ;
Je suis bon de vouloir t'engager à le vendre !
Sais-tu que sans payer je pourrais bien le prendre ?
Je suis le maître. — Vous !... de prendre mon moulin ?
Oui, si nous n'avions pas des juges à Berlin. »
Le monarque, à ce mot, revient de son caprice.
Charmé que sous son règne on crût à la justice,
Il rit, et se tournant vers quelques courtisans :
« Ma foi, messieurs, je crois qu'il faut changer nos plans.
Voisin, garde ton bien ; j'aime fort ta réplique. »

Si non è vero è ben trovato.

Ci sono giudici amministrativi anche in Austria, uno stato tradizionalmente amministrativo. Mi farà grande onore e piacere di riferire sul problema dell'influenza della politica sulla funzione della giustizia amministrativa nel mio paese. Prima di cominciare vorrei rivolgere un saluto a tutti i colleghi Italiani.

Ich möchte meinen Vortrag hier auf die in der österreichischen Rechtsordnung vorgesehenen Möglichkeiten des Einflusses der Politik auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit beschränken. Als nach den Gesetzen der "Politik" funktionierende Gewalten können in diesem Zusammenhang:

- 1./ die Gesetzgebung selbst
- 2./ die Volksanwaltschaft, welche in Österreich ein Organ der parlamentarischen Kontrolle darstellt und
- 3./ die Verwaltung
angesehen werden.

Dass nationale Gesetzgebung und internationale Rechtssetzung und damit letztlich auch "Politik" für die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Festlegung ihrer Organisation, ihrer Kompetenzen und ihres Verfahrensrechts zuständig sind und damit auch deren nähere Tätigkeit und Funktion beeinflussen ist trivial. Auch in Andrieux Gedicht berührt sich der König ja des Vertrauens in das Funktionieren der preußischen, er würde vielleicht auch sagen "seiner" Gerichtsbarkeit. Für die Stärke und Bedeutung der Staatsfunktion Verwaltungsgerichtsbarkeit essentiell ist freilich die Frage, ob solche strukturellen Entscheidungen des Gesetzgebers Spielball der Tagespolitik und solcherart häufigen Änderungen und Novellierungen unterworfen sind oder ob die grundlegenden Fragen in diesem Zusammenhang nach sorgfältiger Diskussion unter Einbeziehung von Vertretern der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Ziel geregelt werden, ein langfristig stabiles System der Gerichtsorganisation zu etablieren.

Die mit Beginn dieses Jahres in Österreich in Kraft getretene Neuordnung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit genügt – trotz bestehender Kritikpunkte, auf die ich auch im Folgenden eingehen werde – im Großen und Ganzen den zuletzt genannten Anforderungen. Sie wurde nach einem langen Diskussionsprozess unter Einbeziehung aller Betroffenen und mit grundsätzlicher Zustimmung aller relevanten Kräfte umgesetzt. Ihre Stabilität ist garantiert, indem viele wesentlichen Punkte der Gerichtsorganisation, aber auch des Verfahrensrechts in Verfassungsrang erlassen wurden, etwa:

- Alle bestehenden Verwaltungsgerichte sind bundesverfassungsrechtlich eingerichtet
- Die wesentlichen Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind bundesverfassungsrechtlich festgelegt
- Die Verfassung enthält auch Regelungen betreffend die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den Verwaltungsgerichten
- Sie regelt darüber hinaus im Grundsatz Beschwerdelegitimation sowie Kognitionsbefugnisse (insbesondere ordnet sie an, dass die Verwaltungsgerichte unter bestimmten Voraussetzungen "in der Sache selbst" zu entscheiden haben)
- Sie enthält Regelungen für die Ernennung von Verwaltungsrichtern, sowie zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen monokratischer und kollegialer Justizverwaltung

Ein nicht unproblematischer politischer Einfluss auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch das Haushaltsrecht ausgeübt. Angesichts des schon über ein Jahrzehnt dauernden Sparzwanges für die öffentliche Vollziehung, von dem auch die Justiz betroffen ist, würde man sich hier schon fast wünschen, von einem bloß "tagespolitischen" Einfluss zu sprechen. So wird die Zahl der den Verwaltungsgerichten zur Verfügung gestellten richterlichen und nichtrichterlichen Planstellen einerseits und die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel andererseits durch den Budgetgesetzgeber (bei Bundesgerichten durch den Nationalrat, bei den Landesverwaltungsgerichten durch den Landtag) festgelegt. Damit wird, formal dem Gesetzgeber, rechtssoziologisch hingegen den politisch für die Finanzressorts von Bund bzw. Ländern und damit für die Einbringung des Entwurfs für die Haushaltsgesetze und Personalpläne Verantwortlichen, ein nicht zu unterschätzender Einfluss auf die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte eingeräumt. Besteht nämlich eine Unterdotierung der Staatsfunktion Verwaltungsgerichtsbarkeit mit personellen und finanziellen Ressourcen, so beeinflusst dies deren Arbeitsweise und Effektivität. Es entsteht dann nämlich Druck in Richtung der Aufrechterhaltung von angemessenen Erledigungsfristen im Verständnis des Art. 6 MRK bei steigendem Arbeitsanfall und stagnierenden Ressourcen. Diesem Druck nachzugeben, könnte bedeuten, die Rechtsprechung zu vergrößern, schematischer zu gestalten und weniger an den Umständen des Einzelfalles zu orientieren. Ihm nicht nachzugeben, hieße die Konvention zu

verletzen und ganz generell die auch von der Zeitnähe ihrer Entscheidungen abhängige Effektivität der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu untergraben.

Die – später noch zu behandelnde – Unabhängigkeit der Justizverwaltung von politischen Einflüssen ist daher eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für die strukturelle Unabhängigkeit der Staatsfunktion Verwaltungsgerichtsbarkeit, zumal sie in Ermangelung der Bereitstellung ausreichender Ressourcen durch die Politik gezwungen sein könnte, gleichsam “eigenverantwortlich” Mangelbewirtschaftung zu betreiben.

Wünschenswert wäre eine verstärkte Einbindung der Vertreter der Verwaltungsgerichtsbarkeit in die Erstellung der für sie vorgesehenen Budgets bis hin zu einer eigenständigen Budgetinitiative an den Gesetzgeber in Unabhängigkeit vom Budgetentwurf der Finanzressorts.

Der Volksanwaltschaft kommt in Österreich grundsätzlich keine Funktion zur inhaltlichen Kontrolle richterlicher und damit auch verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zu. Sie kontrolliert grundsätzlich nur die Verwaltung, einschließlich der zu dieser Staatsfunktion zählenden monokratischen, also nicht durch Senate ausgeübten Justizverwaltung. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz umschreibt freilich Art. 148a Abs. 4 B-VG, wonach sich jedermann gegen die Säumnis eines Gerichts mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung bei der Volksanwaltschaft beschweren kann. Diese wäre dann insofern befugt einen Missstand im Bereich der Verfahrensführung durch das Gericht festzustellen. Eine formelle Bindung des Gerichtes an die von der Volksanwaltschaft vertretene Meinung zu seiner Verfahrensgestaltung besteht freilich nicht. Bei Untergerichten besteht diesfalls auch die Möglichkeit der Volksanwaltschaft einen Fristsetzungsantrag zu stellen, über den das übergeordnete Gericht zu befinden hat.

Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit ja in erster Linie die Verwaltung kontrolliert, während sie an der Kontrolle der Gesetzgebung – vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts einmal abgesehen - meist nur mitwirkt (etwa durch Antragstellungen an den Verfassungsgerichtshof auf Gesetzesaufhebungen), ist ein Einfluss der politisch gesteuerten Verwaltung auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit natürlich als besonders problematisch anzusehen.

Dessenungeachtet wurde das in der Mehrzahl der europäischen Staaten existierende System von “Justizräten” als von der politischen Verwaltung unabhängige Organe, denen wichtige Aufgaben der Justizverwaltung übertragen sind, für die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht übernommen. In der österreichischen Politik herrscht ein breiter Konsens, wonach dieses von der richterlichen Standesvertretung an sich favorisierte System abgelehnt wird.

Demnach kommt der politischen Verwaltung nach wie vor ein – in Teilbereichen freilich durch verfassungsrechtliche Bestimmungen wiederum abgeminderter – aber dennoch nicht unbeträchtlicher Einfluss auf die Justizverwaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu:

Als erstes sind Richterernennungen zu erwähnen. Alle Richterernennungen sind im Prinzip Entscheidungen der Verwaltung. Hiezu im Einzelnen:

1. Die Ernennung von Präsident und Vizepräsident des Verwaltungsgerichtshofes erfolgt ohne Einbindung richterlicher Gremien durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung.
2. Ähnliches gilt für die Ernennung von Präsidenten und Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes, des Bundesfinanzgerichts und der Landesverwaltungsgerichte, wobei hier in manchen Organisationsgesetzen hearings

und nicht bindende Vorschläge durch Kommissionen vorgesehen sind, die jedoch keine richterlichen Organe der kollegialen Justizverwaltung darstellen.

3. Relativ stark ist die Einbindung richterlicher Gremien in die Rekrutierung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes (mit Ausnahme von Präsident und Vizepräsident). Hier kommt der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes ein Vorschlagsrecht zu, wobei der Vorschlag für jede Stelle drei Bewerber zu enthalten hat. Der Bundesregierung steht lediglich das Recht zu, einen dieser Bewerber auszuwählen und dessen Ernennung dem Bundespräsidenten vorzuschlagen. Rechtssoziologisch ist anzumerken, dass sich die Bundesregierung seit Mitte der 90-er Jahre bei ihrer Auswahl stets auch an die Reihung innerhalb des Vorschlages der Vollversammlung gehalten hat, sodass man praktisch von einem "Selbstergänzungsrecht" des Verwaltungsgerichtshofes, sprechen kann.
4. Für die neu eingerichteten erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder ist verfassungsrechtlich für die Nachbesetzung frei werdender Stellen gleichfalls die Einholung von Dreivorschlägen der Vollversammlung des jeweiligen Gerichtes oder eines von ihr gewählten Ausschusses vorgesehen. Anders als beim Verwaltungsgerichtshof ist dieser Vorschlag allerdings für die Bundesregierung bei ihrer Vorschlagserstellung an den Bundespräsidenten bzw. für die Landesregierung bei ihrer Ernennungsentscheidung nicht bindend.
5. Die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte haben ihre Tätigkeit erst 2014 aufgenommen. Die eben beschriebenen Regeln gelten nur für Nachbesetzungen, die nach dem 1. 1. 2014 erfolgen. Die "Erstbesetzung" dieser Gerichte wurde – da sie ja mit erweiterten Kompetenzen die Tätigkeit der bisherigen unabhängigen Verwaltungsbehörden bzw. des Asylgerichtshofes fortsetzen sollten - wie folgt durchgeführt:
 - Die bisherigen Richter des Asylgerichtshofes sowie die Mitglieder des Bundesvergabesenates wurden als Richter des Bundesverwaltungsgerichtes übernommen.
 - Den Mitgliedern des Unabhängigen Finanzsenates und der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern wurde ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Ernennung zum Bundesfinanzgericht bzw. zu den Landesverwaltungsgerichten eingeräumt, falls sie die fachliche und persönliche Eignung für die Aufgaben eines Verwaltungsrichters aufweisen. Darüber hatten Bundesregierung bzw. die Landesregierungen zu befinden. Ihre Entscheidungen konnten dann beim Verwaltungsgerichtshof bekämpft werden. Praktisch wurden – mit Ausnahme einer Person, deren Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof noch behängt, alle Interessierten Mitglieder der genannten Spruchkörper zu Mitgliedern der Verwaltungsgerichte ernannt.
6. Freilich musste infolge des Hinzutretens neuer Aufgaben die Zahl der Richter dieser Gerichte um etwa 100% aufgestockt werden. Die Auswahl dieser zusätzlichen Richter wurde ausschließlich der Verwaltung überlassen, ohne jede Einbindung richterlicher Gremien, was auch zu massiver öffentlicher Kritik geführt hat. Praktisch wurde dies von der politischen Verwaltung in erster Linie dazu genutzt, bisherige Verwaltungsbeamte, deren Aufgabe im Bereich der Mitwirkung als administrative Rechtsmittelinstantz infolge der Reform verloren ging, nunmehr einer Verwendung im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzuführen. Es wurde teils kritisch angemerkt, dass dies nicht immer eine "Auslese der Besten" gewesen sei.
7. In Österreich kommt auch dem Verfassungsgerichtshof die Aufgabe eines Sonderverwaltungsgerichtes zu. Die Besetzung dieses Gerichtshofes ist rein politisch. Präsident, Vizepräsident und die Mehrzahl der Mitglieder werden vom Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt. In Ansehung der übrigen

Mitglieder kommt das Vorschlagsrecht teils dem Nationalrat, teils dem Bundesrat (der Länderkammer des Parlaments) zu.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass – mit Ausnahme der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes – ein starker Einfluss der politischen Verwaltung auf die Besetzung der Planstellen von Richtern der Verwaltungsgerichte besteht.

Eine weitere Einflusspforte für politische Einflüsse bildet die monokratische Justizverwaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Für sie gilt grundsätzlich das Prinzip der Weisungsgebundenheit. Der Präsident des jeweiligen Verwaltungsgerichts leitet monokratisch dessen Justizverwaltung, soweit sie nicht von richterlichen Senaten besorgt wird und ist in diesen Angelegenheiten – grundsätzlich – selbst den Weisungen der obersten Verwaltungsorgane (Bundeskanzler für das Bundesverwaltungsgericht, Finanzminister für das Bundesfinanzgericht, Landesregierung für die Landesverwaltungsgerichte) unterworfen. Dies galt bis zum Jahr 2000 auch für die Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes. Die Weisungsgebundenheit dieser Präsidenten wurde freilich vom Verfassungsgerichtshof in einem richtungweisenden Erkenntnis als verfassungswidrig erkannt. Dort führte er Folgendes aus:

„Im Gegensatz zu den ordentlichen Gerichten, ..., obliegt dem VwGH (gemeinsam mit dem Verfassungsgerichtshof) ... "die Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung" Damit ist der VwGH auch zur Kontrolle individueller hoheitlicher Rechtsakte sämtlicher Mitglieder der Bundesregierung, mithin auch solcher des Bundeskanzlers sowie der Bundesregierung überhaupt berufen. Ein derartiges verfassungsmäßig ... vorgegebenes Kontrollsystem erlaubt keinen wie immer gearteten effektiven Eingriff des kontrollierten Organs in die Funktion des Kontrollierenden; eine solche Annahme bedeutete nämlich geradezu eine Umkehrung der Kontrollrichtung und erwies sich als schlechthin systemwidrig;“

Später wurde diesem Erkenntnis durch Verfassungsbestimmungen Rechnung getragen, welche die Präsidenten dieser beiden Gerichtshöfe gleichsam als oberste Verwaltungsorgane des Bundes (ähnlich einem Bundesminister) etablierten. Entsprechende Bestimmungen für die Präsidenten der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte wurden verfassungsrechtlich nicht getroffen. Diese sind vielmehr im Allgemeinen in Angelegenheiten der monokratischen Justizverwaltung – wie oben ausgeführt – den Weisungen der obersten Verwaltungsorgane unterworfen. Eine Bindung an Weisungen des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes besteht nicht. In manchen Ländern (Burgenland und Oberösterreich) hat der Landesgesetzgeber freilich den Präsidenten des jeweiligen Landesverwaltungsgerichtes gegenüber der Landesregierung weisungsfrei gestellt.

Wie schon erwähnt, steht der monokratischen Justizverwaltung, auf welche in gewissem Umfang eine Einflussmöglichkeit der Politik besteht, die kollegiale Justizverwaltung, welche ihrem Wesen nach Gerichtsbarkeit darstellt, gegenüber. Manche Angelegenheiten der Justizverwaltung sind dieser kollegialen Justizverwaltung schon kraft Verfassung übertragen: Erstattung von Besetzungsvorschlägen, Erlassung der Geschäftsverteilung und Disziplinargerichtsbarkeit.

Dass verwaltungsstaatlich orientierte Landesgesetzgeber auch den Versuch machen können, einen besonders starken Einfluss der politisch kreierte Präsidenten und Vizepräsidenten der Landesverwaltungsgerichte auch auf die kollegiale Justizverwaltung zu sichern, zeigt eine

mittlerweile vom Verfassungsgerichtshof aufgehobene Bestimmung des Organisationsgesetzes für das Verwaltungsgericht Wien, welche wie folgt lautete:

- „Geschäftsverteilungsausschuss

§14. (1) Der Geschäftsverteilungsausschuss besteht aus der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und der Vizepräsidentin bzw. dem Vizepräsidenten sowie zwei gewählten Mitgliedern. ...
[...]

(5) ... Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme der bzw. des Vorsitzenden den Ausschlag. Diesfalls gilt die Geschäftsverteilung als provisorisch erlassen. Die Präsidentin bzw. der Präsident ist jedoch verpflichtet, innerhalb von drei Wochen nach der betreffenden Abstimmung die Wahl der Mitglieder des Geschäftsverteilungsausschusses neu auszuschreiben. ... Der neu zusammengesetzte Geschäftsverteilungsausschuss hat sodann neuerlich über die Geschäftsverteilung zu beraten und eine solche zu beschließen.“

Die verfassungsrechtliche Vorgabe hat gelautet, dass diesem Ausschuss Präsident und Vizepräsident sowie eine durch den einfachen Gesetzgeber festgelegte Zahl von aus der Mitte der Verwaltungsrichter gewählten Mitglieder zusammengesetzt ist. Dem Wortlaut nach hat sich der Wiener Landesgesetzgeber daran gehalten. Im Ergebnis hat er aber dafür gesorgt, dass gegen den übereinstimmenden Willen von Präsident und Vizepräsident keine Entscheidung ergehen kann, wobei deren Entscheidung provisorisch Gültigkeit erlangt. Überdies führt ein Patt zwischen gewählten Richtern und Mitgliedern kraft Amtes praktisch zur Abberufung der Erstgenannten, wobei die Vollversammlung solange neue Mitglieder wählen muss, bis sich eine Mehrheit zugunsten der übereinstimmenden Position der im Ausschuss ja verbleibenden Mitglieder kraft Amtes ergibt. Dies erachtete der Verfassungsgerichtshof – wenig überraschend - als mit dem Wesen der kollegialen Justizverwaltung unvereinbar und entschied, dass die Zahl der gewählten Mitglieder jene der Mitglieder kraft Amtes zumindestens übersteigen muss, um dem Prinzip der kollegialen Justizverwaltung zu entsprechen.

Es zeigt sich in Österreich, dass der Prozess der Emanzipierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Politik, insbesondere von der politischen Verwaltung auch Dank der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes Fortschritte macht, aber beileibe nicht abgeschlossen ist. Wie weit er gehen soll, ist zwischen Politikern und Richtern durchaus umstritten. Im europäischen Vergleich gehören wir zu jener Minderheit von Ländern, in denen auf eine strukturelle Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Politik eher weniger Wert gelegt wird. Derzeit bestehen im Bereich der Höchstgerichte stärkere Ansätze einer strukturellen Autonomie wie im Bereich der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte. Insgesamt glaube ich, dass die österreichische Politik – wie König Friedrich – auf die neu geschaffene Verwaltungsgerichtsbarkeit durchaus stolz sein kann. Dies wäre in noch höherem Maß der Fall, wenn sie sich entschliesse weitere mutige Schritte zur Stärkung der strukturellen Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu setzen, anstatt die durchaus noch beträchtlichen rechtlichen Möglichkeiten der Einflussnahme des Kontrollierten auf den Kontrollierenden eifersüchtig zu hüten.
Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!