

Alexander Brörtl, Ľudmila Gajdošíková

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit Tschechiens und der Slowakei – Eine Bilanz 20 Jahre nach dem Zerfall der Tschechoslowakei

Die Anfänge der tschechoslowakischen Verwaltungsgerichtsbarkeit reichen bis in die Zeit der ersten Tschechoslowakischen Republik 1918 zurück. Diese Geschichte lief auch noch nach dem Zweiten Weltkrieg weiter, bis Ende 1952. In der sozialistischen Zeit lagen die Akzente woanders, man konnte nur von Fragmenten der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen. Erst nach der Wende seit 1989/1990 konnte eine Renaissance der Verwaltungsgerichtsbarkeit eintreten, vor allem nach der Verabschiedung der Charta der Grundrechte und der Grundfreiheiten im Jahr 1991. Der friedliche Zerfall der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik 1992 führte zur Annahme von zwei Verfassungen, die teilweise verschiedene Ausgangspunkte zur Einrichtung einer selbstständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit enthielten. Die Unterschiede traten erst nach der ersten Dekade nach der Trennung zutage und führten in Tschechien nach dem Jahr 2002 zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Obersten Verwaltungsgericht.

I. Verwaltungsgerichtsbarkeit: Geschichtliches

Mit der Tschechoslowakischen Republik ist jedenfalls eine Tradition der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden. Die Hauptregelungen zu derselben übernahm die Tschechoslowakische Republik im Jahr 1918 vom alten Österreich durch das sog. *Pantůček*-Gesetz (Gesetz Nr. 3/1918 GBl.)¹, das die österreichische Rechtsordnung rezipierte und damit auch den Obersten Verwaltungsgerichtshof. Die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik von 1920 setzte im § 88 eine Verwaltungsgerichtsbarkeit voraus:

Den Rechtsschutz gegen die Verwaltungsbehörden gewährt in der obersten Instanz ein Gericht, das aus unabhängigen Richtern zusammengesetzt wird und für das Gebiet der ganzen Republik errichtet wird.

Später sollten nach dem norddeutschen, preußischen Vorbild in niedrigeren Instanzen in Angelegenheiten von Rechten und Pflichten im Gebiet der öffentlichen Verwaltung, d.h. auf der Ebene von Bezirken und Gauen, spezielle Senate errichtet werden; erst in der obersten Instanz sollte das Verwaltungsgericht entscheiden. Zur Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde das Gesetz Nr. 158/1920 GBl. über die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei Bezirks- und Gauämtern verabschiedet (das Inkrafttreten wurde zum gleichen Zeitpunkt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 128/1920 GBl. über die Bezirks- und Gauämter vorgesehen).² Obwohl dieses Gesetz nie verwirklicht wurde (so wie es auch nie außer Kraft gesetzt wurde), war es bereits durch sein Konzept ganz merkwürdig.³ Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sollten bei den Bezirksämtern die **Bezirkssenate** (Bezirkshauptmann und zwei Beisitzende, die durch die Bezirksausschüsse nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewählt werden) und bei den Gauämtern die **Gausenate** (zwei

¹ Von Anfang an wird im Beitrag immer wieder die einheitliche Abkürzung „GBl.“ für das amtliche Gesetzesblatt benutzt, obwohl die konkreten Namen zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich waren/sind: Tschechoslowakei = Sb. z. a. n. und Sb./Zb.; Tschechien = Sb.; Slowakei = Zb. und Z. z..

² In diesem Zusammenhang ist es vielleicht interessant beizufügen, dass das Gesetz Nr. 128/1920 GBl. ab dem 1. Januar 1923 auf dem Gebiet der Slowakei in Kraft getreten ist.

³ Näher dazu *Dušan Hendrych u. a.*, *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání (Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil. 8. Auflage), Praha 2012, S. 518ff.

Beamte und drei Beisitzende, die durch die Gauversammlung gewählt werden) ausüben. Diese Senate sollten über sog. rechtliche Angelegenheiten (d. h. Angelegenheiten, in denen beim Amt mindestens eine Partei auftritt) entscheiden, und zwar in einem spezifischen Verwaltungsverfahren.

Das **Oberste Verwaltungsgericht (OVG)** mit Sitz in Prag als die einzige beauftragte Institution in den 1920er Jahren (im Vergleich zum Verfassungsgericht) zeichnete sich durch eine relativ reiche und intensive Entscheidungstätigkeit aus. Dieselbe verlief in fünfköpfigen Senaten, für die Vereinigung der Meinungen waren Senate mit 12 Mitgliedern zuständig. Auf einer höheren Ebene gab es Plenen ganzer Abteilungen (d. h. der administrativen und finanziellen), zum Zweck der Ausübung spezieller Kompetenzen tagte das Plenissimum, die Versammlung aller Mitglieder des OVG.⁴

Nach einer kurzen Zeit war das OVG überlastet⁵, was zu einer unangemessenen Länge des Verfahrens führte. Um ein vollkommenes Bild zu haben, muss man erwähnen, dass in der ersten Tschechoslowakischen Republik (1918-1938) auch andere Organe Tätigkeiten ausübten, die der Gerichtskontrolle ähnlich waren. Vor allem handelte es sich um das **Wahlgericht**, das organisatorisch und persönlich dem Verwaltungsgericht zugeordnet war (mit der Kompetenz, über den Verlust des Mandats in der Nationalversammlung oder über die Inkompatibilität zu entscheiden).⁶

Die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik von 1948 rechnete auch noch mit der Existenz eines Verwaltungsgerichts (§ 137).⁷ Durch das Gesetz Nr. 166/1949 GBl. wurde der Sitz des Verwaltungsgerichts nach Bratislava übertragen. Im Zeitraum 1948-1989 war die gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen der staatlichen Verwaltung auch nicht ausgeschlossen; in außerordentlichen Fällen war sie doch zugelassen. Auf Grundlage des Gesetzes Nr. 280/1949 GBl. über die territoriale Planung und den Aufbau der Gemeinden konnte derjenige, der mit der Entscheidung des Organs der Staatsverwaltung in der Angelegenheit der Enteignung von Immobilien und der Entschädigung nicht einverstanden war, das Gericht auffordern, eine solche Entscheidung zu überprüfen.

Die **Zivilprozessordnung** (Gesetz Nr. 142/1950 GBl. über das Verfahren in zivilrechtlichen Angelegenheiten, ZPO)⁸ von 1950 verankerte in den §§ 292-296 die obligatorische gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen der Verwaltung der psychiatrischen Anstalten: Es war die Pflicht des Gerichts, ex officio jede Maßnahme dieser Verwaltung, im Sinne welcher der psychisch Kranke in der Anstalt ohne eigene Zustimmung untergebracht wurde, oder durch welche er in seiner Bewegungsfreiheit oder anderweitig in seinem Kontakt mit der Umwelt eingeschränkt wurde, zu überprüfen. Eine solche Nachricht musste die Anstalt dem Gericht innerhalb von 48 Stunden überliefern. Das Gericht besaß die Kompetenz, den Zwangsaufenthalt bzw. die Zwangseinweisung des Kranken in einer solchen Anstalt zu bewilligen oder abzulehnen.

⁴ Vgl. dazu S. Sedláček, Prvorepublikové Československo a správní soudnictví [Erste Tschechoslowakische Republik und die Verwaltungsgerichtsbarkeit], Časopis pro právní vědu a praxi [Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Praxis], 1|2001, S. 72ff. Als Beispiel kann die Verabschiedung der Geschäftsordnung des OVG dienen.

⁵ Das bedeutet jährlich ungefähr 25 000-28 000 Beschwerden.

⁶ Außerdem existierten noch Kartellgerichte und Versicherungsgerichte.

⁷ Näher dazu Vladimír Mikule, Verwaltungsrecht und öffentliche Verwaltung auf dem Territorium der Tschechischen Republik nach 1945, in: Heinz Mohnhaupt/Hans-Andreas Schönfeldt (Hrsg.), Normdurchsetzung der osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften (1944-1989), Band 4, Frankfurt 1998, S. 203ff. § 137 Abs. 1: Die Gerichtsbarkeit ist in allen Stufen von der Verwaltung getrennt. Abs. 2: Die Lösung von Streitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsorganen regelt ein Gesetz.

⁸ Näher dazu Silvio Boleček, Inštitút správneho súdnictva v historickom kontexte [Das Institut der Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen Zusammenhang], Politické vedy [Politische Wissenschaften], Nr. 1-2|2007, S. 55ff.

Diese Kodifikation hat auch die Angelegenheiten der Nationalversicherung in die Kompetenz der allgemeinen Gerichte übertragen. Gemäß § 394 der ZPO 1950 entschieden Bezirksgerichte über Rechtsmittel gegen die Bescheide der Zentralen Nationalversicherung und ihrer Anstalten sowie auch bei Streitigkeiten in den Angelegenheiten der Zusatzversicherung. Dieses Verfahren war seiner Natur nach ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des Organs der Staatsverwaltung.⁹

Das faktische Ende des Verwaltungsgerichts kam im Jahre 1952 mit den neuen gesetzgeberischen Maßnahmen, die ab 1953 in Kraft getreten sind.¹⁰ Die Auflösung des Obersten Verwaltungsgerichts wurde damit begründet, dass den Schutz der Interessen der Bürger besser die neu und nach sowjetischem Vorbild eingeführte Staatsanwaltschaft (prokuratúra) sichern wird.¹¹

Später erweiterte das Gesetz Nr. 65/1956 GBl. die allgemeine Aufsicht der Staatsanwaltschaft (prokuratúra) um die Kompetenz der Überprüfung der Einhaltung der Gesetzmäßigkeit in der Staatsverwaltung.

Die Gesetze Nr. 14/1954 GBl. und Nr. 27/1954 GBl. über die Wahlen in die Nationalausschüsse bzw. die Nationalversammlung brachten auch die Kontrolle im Gebiet des Wahlrechts. Jeder Bürger konnte beim Rat des Nationalausschusses auf Fehler und Unrichtigkeiten in den Wählerlisten aufmerksam machen. Bei der Ablehnung seines Antrags konnte er denselben dem zuständigen Volksgericht vorlegen, das dann durch Beschluss endgültig zu entscheiden hat (§ 8 beider Gesetze).

Eine weitere Möglichkeit bestand gemäß dem Gesetz Nr. 54/1956 GBl. für die Krankenversicherung der Angestellten, wenn gegen Entscheidungen über die Pflicht des Angestellten als Empfänger einer Leistung der Krankenversicherung zur Rückzahlung der Überzahlung einer ungerecht ausgezahlten Leistung, sowie auch gegen Entscheidungen in Angelegenheiten wegen Nichtleistung der Krankenversicherung, die im Berufungsverfahren erlassen wurden, Rechtsmittel beim Gericht eingereicht werden konnten.

In der nächsten Periode wurde die Überprüfung der Entscheidungen der Organe der Staatsverwaltung durch die neue **Zivilprozessordnung** (Gesetz Nr. 99/1963 GBl. über das zivile Rechtsverfahren, ZPO) von 1963 im Hauptteil 4 geregelt. Aus dem Begründungsbericht zu dieser Kodifikation folgt, dass die betroffenen Entscheidungen sehr variabel sein konnten: Der Bereich der Entscheidungen konnte sich mit Rücksichtnahme auf das Interesse der sozialistischen Gesellschaft hinsichtlich der Garantien der Gesetzmäßigkeit immer ändern und anpassen. Diese Beurteilung war vom Subjektivismus geprägt. Das Verfahren verlief in einer Instanz, mit Ausnahme der Überprüfung der Angelegenheiten der Rentenversicherung, wo eine Berufung zur höheren Instanz zulässig war. Die gerichtliche Überprüfung folgte nach der Erschöpfung der Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren. Das Gericht überprüfte ausschließlich die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung.

Der Bereich der gerichtlich überprüfbaren Entscheidungen der Organe der staatlichen Verwaltung beruhte auf dem Enumerativprinzip und war eng. Der Überprüfung unterlagen die Ablehnung der Anträge auf Korrektur der Wählerlisten durch das Bezirksgericht, die Entscheidungen des Amtes der Rentenversicherung durch das Kreisgericht – danach eventuell durch das Oberste Gericht, die Disziplinarmaßnahmen nach dem Arbeitsgesetzbuch, Entscheidungen über die Zulässigkeit der Amtsfürsorge der psychisch Kran-

⁹ Gegen die Entscheidung des Bezirksgerichts existierte ein Rechtsmittel, das beim Kreisgericht eingereicht wurde.

¹⁰ Hendrych, Fn. 3, S. 519. Das Verfassungsgesetz Nr. 64/1952 GBl. über die Gerichte und die Staatsanwaltschaft (Prokuratur) erwähnte faktisch nur noch das Oberste Gericht als einziges höchstes Justizorgan.

¹¹ Das Gesetz Nr. 65/1952 GBl. über die Prokuratur stellt in seinem § 18 Abs. 2 fest, dass alle Vorschriften über das Verwaltungsgerichts aufgehoben werden.

ken, Entscheidungen des Zolldirektoriums über die Bestimmung der Warenkontrolle, die auf Grundlage der Berufung gegen die Entscheidung des Zollamtes erlassen wurden.¹²

So viel zum Überblick der „Bestandteile der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ in der Periode von 1948 bis 1989.

II. Unterschiedliche Entwicklung nach 1992 in Tschechien und der Slowakei

Die Renaissance der Idee der Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Bildung ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage spielte eine wichtige Rolle in der Entwicklung nach 1989. Der erste Schritt in diese Richtung war die Vorbereitung und Verabschiedung der **Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten** (Verfassungsgesetz 23/1991 GBl., Charta) am 9. Januar 1991, die noch als gemeinsames Dokument im Rahmen der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik am 8. Februar 1991 in Kraft getreten ist. Die Charta verankerte im Artikel 36 Abs. 2 das Prinzip der Generalklausel zur Überprüfung von Entscheidungen der Verwaltungsorgane:

Jedermann der behauptet, dass er durch eine Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung in seinen Rechten verletzt wurde, kann sich mit einem Antrag zur Überprüfung der Gesetzlichkeit einer solchen Entscheidung an das Gericht wenden, falls das Gesetz nichts anderes vorsieht. Aus der Jurisdiktion des Gerichts kann jedoch die Überprüfung der Entscheidung, die in der Charta verankerte Grundrechte und Freiheiten betrifft, ausgeschlossen werden.

Diese Generalklausel der Charta diente dann als Grundlage für die Einrichtung einer neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ihre Verwirklichung im Gesetz Nr. 519/1991 GBl. (Novelle der ZPO und Notarordnung) fand.¹³

Zur gleichen Zeit mangelte es an einem selbständigen prozessualen Gesetzbuch: Die rechtliche Regelung derselben war Bestandteil der Zivilprozessordnung als ihr selbständiger Teil mit Hinweis auf die sinngemäße Anwendung weiterer Regeln der Zivilprozessordnung, falls diese Anwendung nicht ausdrücklich aus der Anwendung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeschieden wurde.

III. Tschechien

Im Rahmen der Entwicklung in der Tschechischen Republik zeigte sich – auch im Vergleich mit der Slowakischen Republik – die einschlägige Verfassungsregelung als bahnbrechend. Art. 87 und Art. 91 der Verfassung der Tschechischen Republik 1992 glieder-

¹² Ein weiteres Beispiel stellte das Gesetz Nr. 81/1966 GBl. über die periodische Presse und andere Massenmedien dar: Der Herausgeber hatte das Recht, einen Antrag beim Kreisgericht zu stellen, damit dasselbe Gericht eine Entscheidung über die Suspension der Veröffentlichung der Zentralen Publikationsverwaltung überprüft. Dieses Gesetz aus der Zeit des „politischen Tauwetters“ wurde als erstes nach dem Ende des Prager Frühlings im August 1968 durch das Gesetz Nr. 99/1969 GBl. novelliert und die erwähnte Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung wurde aufgehoben.

¹³ Die Novelle – als konkreter Teil 5 unter dem Titel „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ – ist am 1. Januar 1992 in Kraft getreten. Diese rechtliche Regelung des Instituts der Verwaltungsgerichtsbarkeit funktioniert in der Rechtsordnung der Slowakei auch seit 1993 im Prinzip in dieser Form, ungeachtet der mehr als 60 Novellen, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Zwischenzeit betrafen. Näher dazu *Ludmila Gajdošíková*, *Správne súdnictvo v kontexte rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky* [Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kontext der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts], Dny práva, Brno 2007, S. 1ff.

ten das Oberste Verwaltungsgericht (OVG) in das Gerichtssystem ein (Art. 91 Abs. 1 der Verfassung)¹⁴, mit der gesetzlich geregelten Kompetenz, statt des Verfassungsgerichts gesetzwidrige normative Akte oder ihre Teile aufzuheben oder spezielle Kompetenzkonflikte über den Umfang der Kompetenz von Staatsorganen und Organen der territorialen Selbstverwaltung (Art. 87 Abs. 2 der Verfassung) zu lösen. Daraus folgt die eindeutige Absicht des Verfassungsgebers, eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Institution zu schaffen, die früher einen traditionellen Bestandteil der tschechoslowakischen Rechtsordnung und eine Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte der Bürger bildete. Trotzdem mangelte es an Klarheit, was die konkrete Gestaltung der Verwaltungsjustiz betraf, und es dauerte weitere zehn Jahre (bis 2003), bis das OVG wirklich eingerichtet wurde.

Im Unterschied zum Verfassungsgericht der Tschechoslowakei 1920 spielte in diesem Zusammenhang das neue Verfassungsgericht der Tschechischen Republik nach 1993 eine sehr aktive Rolle. In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei seiner bahnbrechenden Entscheidungen zu erwähnen: Die erste Entscheidung dieses Verfassungsgerichts (Entscheidung PL. ÚS 18/96 vom 24. September 1996) hob die Regelung im § 250f der Zivilprozessordnung (ZPO) auf.¹⁵ Einen „revolutionären Schritt“ bedeutete dann die zweite der hier gemeinten Entscheidungen des Verfassungsgerichts, und zwar die Entscheidung PL. ÚS 16/99 vom 27. Juni 2001, durch welche das Verfassungsgericht auf radikale Art und Weise den gesamten 5. Hauptteil „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ (§§ 244-250s) des Gesetzes 99/1963 GBl. Zivilprozessordnung im Wortlaut späterer Rechtsvorschriften, d.h. die gesamte aktuelle prozessuale Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, aufgehoben hat, mit Wirkung vom 1. Januar 2003.¹⁶

Diese historische Entscheidung setzte die Dinge in Gang. Anknüpfend an diese Entscheidung des Verfassungsgerichts verabschiedete der Nationalrat der Tschechischen Republik am 21. März 2002 das Gesetz Nr. 150/2002 GBl. (soudní řád správní – Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO), sowie auch weitere Gesetze¹⁷. Gleichzeitig mit der

¹⁴ Der Wortlaut von Art. 91 Abs. 1 der Verfassung der Tschechischen Republik besagt eindeutig: „Die Gerichtsordnung bilden das Oberste Gericht, das Oberste Verwaltungsgericht, obere Gerichte, Kreisgerichte und Bezirksgerichte. Ein Gesetz kann ihre andere Bezeichnung festlegen.“

¹⁵ Alle zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichts (PL. ÚS = Plenarentscheidungen; I. bis V. ÚS = Senatsentscheidungen) kann man im Volltext auf der Website des Verfassungsgerichts www.usoud.cz nachschlagen.

¹⁶ In seiner Begründung beruft sich das Verfassungsgericht auf die Anträge aus den Jahren 1999-2001, die die Verfassungswidrigkeit einiger Bestimmungen des 5. Hauptteils der ZPO rügten, und zwar vor allem die Unzulässigkeit eines Konzepts, das keine Rechtsmittel gegen die im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlassenen Entscheidungen zulässt, sogar nicht einmal dann, wenn die Entscheidung keine meritorische Entscheidung ist und das Verfahren z. B. wegen angeblicher Mängel des Antrags, unbezahlter Gebühren u. ä. eingestellt wird, ohne dass es möglich wäre (im Unterschied zu den Regeln, die im üblichen Zivilverfahren gültig sind), auch offenbar fehlerhafte oder übereilte Entscheidungen des Gerichts zu heilen. Damit hängt auch noch die Tatsache zusammen, dass über diese Entscheidungen, die in der Tat die Verweigerung des Grundrechts auf Rechtsschutz bedeuten, nicht der Senat, sondern nur dessen Vorsitzender entscheidet. Trotz der Novelle der ZPO aus dem Jahr 2000 wurden diese wesentlichen Mängel des gesamten Systems der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht beseitigt. Der Gesetzgeber hat überraschend in sieben Jahren keine Schritte zur Einrichtung des vorgesehenen Obersten Verwaltungsgerichts unternommen, obzwar er inzwischen die Einrichtung des öffentlichen Rechtsverteidigers anstrebte, die von der Verfassung nicht vorgesehen war. Es war also höchste Zeit, unbedingt den Gesetzgeber dazu zu zwingen, sich mit dem erwähnten Problem zu befassen, was man nur durch die Aufhebung des ganzen 5. Hauptteils der ZPO erzielen konnte.

¹⁷ Zum Beispiel *J. Brothánková/M. Žižková*, Soudní řád správní – s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. 2. vydání [Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO – mit Erklärungen und Rechtsprechung und Auszügen aus zusammenhängenden Vorschriften. 2. Auflage], Praha 2006.

VwGO ist auch das Ausführungsgesetz Nr. 151/2002 GBl. über die Änderung einiger Gesetze im Zusammenhang mit der Verabschiedung der VwGO und das Gesetz Nr. 131/2002 GBl. über die Entscheidung von einigen Kompetenzstreitigkeiten in Kraft getreten.

Die Gerichtskontrolle von Entscheidungen der Verwaltungsbehörden wird in der Tschechischen Republik seit dem 1. Januar 2003 also durch eigene Verwaltungsgerichte eingeführt. Es handelt sich um das **Oberste Verwaltungsgericht** der Tschechischen Republik und die **Kreisgerichte**, die in spezialisierten Senaten (oder auch durch Einzelrichter) entscheiden.

Die Verwaltungsgerichte als „Gerichte des öffentlichen Rechts“ im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit entscheiden über

- a) Klagen gegen Entscheidungen von Verwaltungsorganen (über Rechte und Pflichten im Gebiet der öffentlichen Verwaltung);¹⁸
- b) Schutz gegen die Untätigkeit von Verwaltungsorganen¹⁹ (§§ 79-81 VwGO, die konkret die Möglichkeit einhalten, vor Gericht zu beantragen, dem Verwaltungsorgan die Pflicht zum Erlass einer meritorischen Entscheidung oder zu einer Stellungnahme [Bezeugung] aufzuerlegen);²⁰
- c) Schutz vor ungesetzmäßigen Eingriffen der Verwaltungsorgane (§§ 82-87 VwGO);
- d) Kompetenzklagen (§§ 97-101 VwGO);
- e) Wahlangelegenheiten²¹ und über Angelegenheiten von Orts- und Kreisreferenden (Schutz der Kandidatenlisten und der Registrierung, Ungültigkeit von Wahlen und Abstimmungen, Verletzung der Regeln der Finanzierung der Wahlkampagne, Schutz bei Erlöschen des Mandats, Schutz bei den erwähnten Referenden, §§ 88-93 VwGO);
- f) einige Angelegenheiten der politischen Parteien und Bewegungen (§§ 94-96 VwGO);
- g) die Aufhebung von Maßnahmen allgemeiner Natur oder ihrer Teile aufgrund deren Unvereinbarkeit mit dem Gesetz (§§ 101a-101d VwGO).

¹⁸ „Der Schutz von individuellen Rechten durch Verwaltungsgerichte [...] ist logisch zu der Entwicklung der Regeln, die dem Verwaltungsrecht eigen sind, weil er nicht durch allgemeine Gerichte ausgeübt wird. Wenn wir uns die historische Entwicklung ansehen, stellen wir fest, dass die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland nicht immer subjektiv waren. In Norddeutschland war die Verwaltungsgerichtsbarkeit eher als Verwaltungskontrolle aufgefasst, in Süddeutschland war das Konzept des Schutzes der individuellen Rechte durch Verwaltungsgerichte überwiegend. Diese zweite Auffassung [...] Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die subjektiven Rechte bilden heutzutage ein untrennbares Ganzes in Deutschland.“ *Rainer Arnold*, Soudní kontrola správního rozhodování v Německu [Gerichtskontrolle der Entscheidungstätigkeit der Verwaltungsorgane in Deutschland], *Právní rozhledy – evropské právo*, 7|2002, S. 15.

¹⁹ Der Begriff **Verwaltungsorgan** als Kernbegriff ist für die Zwecke der VwGO in § 4 Abs. 1 Buchstabe a VwGO definiert: Organ der Vollziehungsmacht, d. h. der Präsident der Tschechischen Republik, die Regierung (bzw. der Regierungspräsident), staatliche Verwaltungsbehörde (monokratische wie kollegiale), Organ der territorialen Selbstverwaltungseinheit (d. h. der Gemeinde oder des Kreises, falls sie Kompetenzen in Gebieten der Selbstverwaltung oder auf dem Gebiet der Staatsverwaltung ausüben), natürliche und rechtliche Personen oder ein „anderes Organ“, falls ihnen die Entscheidungstätigkeit über Rechte und Pflichten im Gebiet der öffentlichen Verwaltung anvertraut wurde (dieser Kreis von Subjekten ist ziemlich unübersichtlich).

²⁰ Näher dazu *Vladimír Sládeček*, Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany [Untätigkeit des Verwaltungsorgans und das Anknüpfen des Gerichtsschutzes], *Správní právo (Verwaltungsrecht)*, 6|2007, S. 395.

²¹ Das Wahlgericht, das ein spezielles Gericht des öffentlichen Rechts war und das über eine ganze Reihe von Angelegenheiten des Wahlrechts entschieden hat, wurde 1946 aufgelöst. Nach 1989 wurde der gerichtliche Schutz in diesen Angelegenheiten wiederhergestellt und vervollkommen.

In den letzten Jahren ist auch die Tendenz erkennbar, den Verwaltungsgerichten **neue Kompetenzen** zu übertragen, wie z. B. im Zusammenhang mit der Novelle des Gesetzes über den freien Zugang zu den Informationen (2006), die die Möglichkeit beinhaltet, die Überprüfungsentscheidungen aufzuheben und zugleich die Pflicht, eine Information zu überliefern auszusprechen, oder das Gesetz über den Interessenkonflikt (2006), das den Verwaltungsgerichten nicht nur die Kompetenz übertrug, über Pflichtverletzungen öffentlicher Funktionäre zu entscheiden, sondern ihnen auch Strafen aufzuerlegen. Von diesen letzterwähnten unpassenden Kompetenzen wurden jedoch die Verwaltungsgerichte bald befreit (2008).

Die Gerichtskontrolle der öffentlichen Verwaltung folgt dem Kassationsprinzip.

Das Verfahren über die Aufhebung von Maßnahmen allgemeiner Natur oder ihrer Teile ist seit dem 1. Mai 2005 Bestandteil des Wirkungskreises der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. Die Maßnahme allgemeiner Natur ist ein sog. gemischter Verwaltungsakt, der mit dem Inkrafttreten der neuen Verwaltungsordnung eingeführt worden ist.

Die sachliche Kompetenz von Verwaltungsgerichten wird in § 7 Abs. 1 VwGO geregelt. Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit entscheiden demnach **Kreisgerichte** (krajské soudy), falls durch ein Gesetz nicht anderes festgelegt ist, in spezialisierten dreiköpfigen **Senaten** (Generalklausel in § 31 Abs. 1 VwGO), oder **spezialisierte Einzelrichter**.

Das Gesetz regelt, in welchen Angelegenheiten die spezialisierten Einzelrichter tätig sind. Es sind z. B. die Angelegenheiten der Pensionsversicherung und Pensionsvorsorge, der Krankenversicherung, der Arbeitsbewerber und ihrer materiellen Absicherung u. a.

Das System der Verwaltungsgerichte hat in Tschechien zwei Ebenen; es sind jedoch keine Instanzen, weil in diesem Zweig der Justiz kein ordentliches Rechtsmittel existiert. Ein außerordentliches Rechtsmittel gegen eine rechtskräftige Entscheidung des Kreisgerichts im Rahmen seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die **Kassationsbeschwerde**. Das Fehlen eines ordentlichen Rechtsmittels ist hier durch die Möglichkeit ausgeglichen, die Kassationsbeschwerde gegen eine jede Entscheidung des Kreisgerichts einreichen zu können. Die Kassationsbeschwerde ist unzulässig in Wahlangelegenheiten; dies betrifft jedoch nicht Fragen der Verletzung von Regeln der Finanzierung der Wahlkampagne.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit war früher immer nur einzügig. Bis Ende 1952 wirkte in ihrem Rahmen nur das Oberste Verwaltungsgericht, im Zeitraum vom 1. Januar 1992 bis 31. Dezember 2001 waren es die Bezirks-, Kreis- und Obergerichte, ohne die Möglichkeit, Berufung gegen deren Entscheidungen einzulegen. Wenn also die VwGO eine Kassationsbeschwerde gegen die Entscheidung von Kreisgerichten ermöglichte (in einigen Fällen auch einen Antrag auf die Wiederaufnahme des Gerichtsverfahrens), kann man darin ganz eindeutig eine Vertiefung des Rechtsschutzes sehen.

Gründe für eine Kassationsbeschwerde sind in vollständiger Form in § 103 VwGO enthalten und sind relativ breit gefasst (z. B. die Behauptung, dass die Entscheidung gesetzeswidrig sei, weil das Gericht die rechtlichen Fragen unrichtig beurteilt habe [falsche Auslegung von Normen des materiellen Rechts], das Verfahren beim Gericht war nichtig).

Die **Wiederaufnahme** des Verfahrens ist nur im Verfahren über den Schutz vor dem Eingriff eines Verwaltungsorgans und im Verfahren über die Angelegenheiten der politischen Parteien zugelassen.

Das **Oberste Verwaltungsgericht (OVG)** bildet eine selbständige Institution „als oberstes Organ in Angelegenheiten, die in die Kompetenz der Gerichte im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gehören“; es wurde durch das Gesetz Nr. 150/2002 GBl. erlassen. Der Präsident und der Vize-Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts werden durch den Präsidenten der Tschechischen Republik für zehn Jahre ernannt. Auf die Qua-

lifikation der Richter des OVG wird im Vergleich zur Qualifikation der Kreisrichter mehr Gewicht gelegt (§ 121, §§ 122-124 VwGO).

Der Sitz des OVG ist Brno (obzwar der Regierungsentwurf mit Prag rechnete). Die Arbeit im OVG verläuft in grundsätzlich „üblichen“ dreiköpfigen Senaten („erweiterte“ siebenköpfige Senate entscheiden im Verfahren über Wahlangelegenheiten, Kompetenzstreitigkeiten und in Angelegenheiten der politischen Parteien).²² Mit der Teilnahme von **Beisitzenden** wird nicht gerechnet, obzwar sie unter einigen Umständen nützlich sein könnte.

Das OVG ist vor allem ein Kassationsgericht; es kümmert sich um die Gesetzmäßigkeit der Entscheidungstätigkeit der Kreisgerichte und Verwaltungsorgane, z. B. im Falle von Untätigkeit usw.

Durch eine weitere Novelle der VwGO durch das Gesetz Nr. 314/2008 GBl. wurde mit Rechtskraft ab 1. Oktober 2008 die **Kompetenz des OVG** erweitert, wenn demselben Gericht die Rolle eines sog. Disziplinargerichts übertragen wurde. In diesem Zusammenhang entstanden spezielle Disziplinarsenate für das Disziplinarverfahren der Richter, Gerichtsfunktionäre und Staatsanwälte. Später, ab dem 26. Juni 2009, ist das OVG auch zum Disziplinargericht für die Angelegenheiten der Exekutoren geworden und durch das Gesetz Nr. 286/2009 GBl. (Änderung der Exekutionsordnung), in Kraft seit 1. November 2009, entstanden im OVG nachträglich auch Disziplinarsenate für Exekutoren.

Das OVG veröffentlicht die Sammlung seiner Entscheidungen, in welcher neben den wesentlichen Entscheidungen der Kreisgerichte und eigenen Entscheidungen auch Stellungnahmen und grundsätzliche Beschlüsse veröffentlicht werden (hier hat der Gesetzgeber eindeutig an die erfolgreiche Praxis der ersten Tschechoslowakischen Republik angeknüpft).

IV. Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit/Tschechien

Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidungstätigkeit direkt auf die Gründung des Obersten Verwaltungsgerichts im Jahr 2003 reagiert. In seinem bahnbrechenden Beschluss III. ÚS 219/04 vom 23. Juni 2004 betonte es die Abgrenzung zwischen der Kompetenz des Verfassungsgerichts und des Verwaltungsgerichts in folgender Weise:

Das Verfassungsgericht hat in seiner bisherigen Entscheidungstätigkeit wiederholt zugelassen, dass es im Zustand einer Nicht-Existenz des durch die Verfassung vorgesehenen Obersten Verwaltungsgerichts selbst dazu gezwungen ist, in Angelegenheiten, die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit verhandelt werden, in unbedingten Fällen eine Korrektur der Rechtsansichten, die anders diesem Gericht zustehen würde, durchzuführen (Aktenzeichen IV. ÚS 35/96, III. ÚS 142/98, IV. ÚS 49/02 und weitere). Die Unbedingtheit der ausnahmsweisen Vertretung dieser seiner ausschließlichen Kompetenz hat jedoch durch den Beginn der Tätigkeit des Obersten Verwaltungsgerichts den Sinn verloren [...] Das Verfassungsgericht ist nicht primär zur Auslegung der Rechtsvorschriften im Gebiet der öffentlichen Verwaltung berufen, sondern ex constitutione zum Schutz der durch die Verfassungsordnung garantierten Rechte und Freiheiten. Was die Auslegung des einfachen Rechts betrifft, ist dagegen das

²² Z. B. (auch hinsichtlich des in Abschnitt IV. folgenden Themas): Falls ein dreiköpfiger Senat von der Meinung, die in einer analogen Rechtsangelegenheit durch das Verfassungsgericht ausgesprochen wurde, abweichen will, muss er das ausdrücklich, eindeutig und mit Vorlegung der konkurrierenden Rechtsüberlegungen tun. Falls schon eine vorherige und mit der Meinung des Verfassungsgerichts übereinstimmende Entscheidungstätigkeit des OVG existiert, muss dieser Senat seine Angelegenheit nach § 17 Abs. 1 VwGO dem erweiterten Senat vorlegen: Beschluss des erweiterten Senats des OVG vom 12. Januar 2011, Aktenzeichen I Afs 27/2009-98. Sammlung der Entscheidungen des OVG 2230/2011.

Verwaltungsgericht das Organ, dem die Vereinheitlichung der Entscheidungstätigkeit von Verwaltungsgerichten zugehört, wozu auch der in § 12 VwGO (bzw. § 17 VwGO und weitere) vorgesehene Mechanismus dient.

Das Verfassungsgericht hebt dabei hervor, dass

bei der Ausübung dieser Kompetenz auch dieses Organ der öffentlichen Gewalt natürlich verpflichtet ist, die einzelnen Regelungen des einfachen Rechts in erster Linie immer vom Standpunkt des Zwecks und des Sinnes des Schutzes der verfassungsrechtlich garantierten Rechte und Freiheiten zu interpretieren (vgl. Az. III. ÚS 139/98, III. ÚS 257/98, I. ÚS 315/99, II. ÚS 369/01 und weitere). Mit anderen Worten ausgedrückt, es ist keinesfalls von dem aus Artikel 4 der Verfassung der Tschechischen Republik hervorgehenden Imperativ entbunden, dass der Schutz der Verfassungsmäßigkeit im demokratischen Rechtsstaat nicht nur Aufgabe des Verfassungsgerichts ist und sein kann, sondern er muss Aufgabe der ganzen Justiz sein. In den Möglichkeiten der Verfassungsgerichtsbarkeit sind in diesem Zusammenhang Akzente auf die wichtigsten Fragen zu setzen bzw. die extremsten Exzesse zu korrigieren.

Das Oberste Verwaltungsgericht wirkt also als ein wichtiger Filter hinsichtlich der Anzahl der zu anzunehmenden Fälle am Verfassungsgericht, weil es über weitere Gründe der Kassationsbeschwerden entscheidet.

Auch am System der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in Tschechien beteiligt sich auch das OVG genauso wie die anderen Gerichte an der Gerichtskontrolle der Verfassungsmäßigkeit. Bei seiner Entscheidungstätigkeit ist das OVG neben Gesetzen auch durch die Verfassungsordnung (Art. 95 Abs. 1 der Verfassung) sowie durch den Imperativ der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften der unterverfassungsrechtlichen Ebene gebunden.

V. Slowakei

Die Verfassung der Slowakischen Republik Nr. 460/1992 GBl. (Verfassung) gilt seit dem 1. Oktober 1992. Im Unterschied zur tschechischen Verfassung wird in ihrem Rahmen die Staatsanwaltschaft (prokuratúra) beibehalten. Gleichzeitig übernimmt sie im Rahmen der **eingegliederten Charta der Grundfreiheiten und Freiheiten** das Recht auf gerichtlichen und anderen Rechtsschutz (Art. 46 Abs. 1 und 2 der Verfassung). Die verfassungsmäßige Kompetenz der allgemeinen Gerichte, auch die Gesetzmäßigkeit von Entscheidungen der Verwaltungsorgane zu überprüfen, wird in Art. 142 Abs. 1 der Verfassung festgelegt. Das Gerichtssystem (im Vergleich zur Tschechischen Republik) ist weniger eindeutig in Art. 143 Abs. 1 der Verfassung erläutert: „Das Gerichtssystem bilden das Oberste Gericht und andere Gerichte.“

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakei ist organisatorisch und funktionell der Gerichtsbarkeit zugeordnet; sie ist in das einheitliche System der allgemeinen Gerichte eingegliedert. Es gibt also kein von den allgemeinen Gerichten getrenntes Gerichtssystem.²³

Inhalt der Überprüfungs- und Entscheidungstätigkeit ist nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidungen der Verwaltungsorgane. Es wird das Kassationsprinzip, nicht das Revisionsprinzip, angewendet.²⁴

²³ Vgl. Jozefína Machajová, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakei, in: Bernd Wieser/Armin Stolz (Hrsg.), Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa, Wien 2004, S. 494ff.

²⁴ Ebenda, S. 495.

Die Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist wie auch früher in der vielfach novellierten **Zivilprozessordnung von 1963 (ZPO)** enthalten. Die ZPO sieht den Rechtsschutz gegen die Gesetzwidrigkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung im 5. Hauptteil vor.

Durch eine Novelle der ZPO (Gesetz Nr. 501/2001 GBl.) wurde die Kompetenz der Gerichte, die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Organe der öffentlichen Verwaltung zu überprüfen, verankert; dabei versteht man unter „Handeln“ auch die **Untätigkeit** derselben (§ 243 Abs. 3, Satz 2 ZPO).

Durch die Änderung des ZPO durch das Gesetz Nr. 424/2002 GBl., das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wurde der 4. Teil in den Hauptteil 5 mit dem Titel „Verfahren gegen Untätigkeit der Organe der öffentlichen Verwaltung“ eingegliedert. Diese Regelung war zugleich eine Reaktion auf die Erfahrungen mit der Tätigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den ersten zehn Jahren nach 1992, sowie auch auf die Anmerkungen von ausländischen Experten. Sie wurde vor allem durch die Tatsache begründet, dass die Slowakische Republik durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gebunden ist, wobei sie ursprünglich keinen Vorbehalt zu Art. 6 der EMRK erhoben hat. Mit Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte war klar, dass die aktuelle gesetzliche Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht dem Standardniveau entspricht: Die gerichtliche Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung nicht im Lichte der sog. vollen Jurisdiktion steht im Widerspruch zu Art. 6 der EMRK. Ein weiterer Vorwurf hing damit zusammen, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit ihrem nur den eingängigen Instanzenzug beinhaltenden Konzept auch dem Art. 13 der EMRK widerspricht. Deshalb wurde als Antwort eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit zwei Instanzen eingeführt.

Eine Novelle der ZPO, das Gesetz Nr. 501/2001 GBl., legte die Kompetenz der Gerichte fest, die Gesetzmäßigkeit des Verfahrens der Organe der öffentlichen Verwaltung zu überprüfen, ließ aber die prozessuale Seite des Problems ungelöst, was man dann später nachholen musste.

Es gab in der Rechtsordnung der Slowakei anfangs keine Klage gegen die Untätigkeit von Verwaltungsorganen, d. h. man konnte eine Entscheidung, die nicht erlassen wurde, nicht anfechten. Nach § 250t der ZPO können sich nunmehr natürliche und juristische Personen, die behaupten, dass ein Organ der öffentlichen Verwaltung ohne ernste Gründe untätig ist, an das Gericht wenden und verlangen, dass das Gericht eine Pflicht des Organs der öffentlichen Verwaltung ausspricht, in dieser Angelegenheit zu handeln und zu entscheiden. Zu den Kompetenzen der Verwaltungsgerichte in der Slowakei ist zu erläutern: Kreisgerichte, die im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig sind, entscheiden

- a) über Klagen gegen die Entscheidungen und Handlungen von Verwaltungsorganen (§§ 247-250s);
- b) im Verfahren gegen die Untätigkeit der Organe der öffentlichen Verwaltung (§§ 250t-250u);
- c) über den Schutz vor gesetzwidrigen Eingriffen der Organe der öffentlichen Verwaltung (§ 250v);
- d) über Wahlangelegenheiten (Wahllisten der Wähler oder Listen der zur Abstimmung im Referendum berechtigten Bürger; Registrierung von Kandidatenlisten, Registrierung von Kandidatenlisten für die Wahlen in die Organe der Selbstverwaltung der Gemeinden, Verfahren in den Angelegenheiten einer Kandidatur für die Funktion des Präsidenten der Slowakischen Republik, Registrierung in den Angelegenheiten der Kandidatenlisten für die Wahlen in die Organe des selbständigen Kreises (§§ 250za-250zd);

- e) über die Registrierung von politischen Parteien und politischen Bewegungen (§ 250ze);
- f) über die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Beschlüssen der Gemeinde-, Stadt- und Ortsvertretung oder der höheren territorialen Einheit (§ 250zf);
- g) über die Vereinbarkeit von allgemein verbindlichen Anordnungen mit dem Gesetz, den Regierungsanordnungen oder mit den allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften der Ministerien und anderer Zentralorgane der Staatsverwaltung (§ 250zfa);
- h) über die Abkommen der Gemeinden über die Zusammenarbeit mit territorialen Einheiten oder mit Organen von anderen Staaten und die Mitgliedschaft in einer internationalen Vereinigung (§ 250zg ZPO).

Gegen eine Entscheidung des Gerichts, durch die eine Entscheidung des Verwaltungsorgans bestätigt wird, ist eine Berufung zulässig; gegen eine Entscheidung des Gerichts, durch die eine Entscheidung des Verwaltungsorgans aufgehoben wird, wird eine Berufung nur aus Gründen im § 250j Abs. 2, Buchstabe a und b ZPO zugelassen. Die Wiederaufnahme des Verfahrens und die außerordentliche Revision sind unzulässig.

Nach Erschöpfung aller Rechtsmittel steht dem Beschwerdeführer, der die Verletzung seiner Grundrechte und Freiheiten rügt, der Weg zum Verfassungsgericht offen.

VI. Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kontext der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts/Slowakei

Die Überprüfung von Entscheidungen im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist untrennbarer Bestandteil der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts im Verfahren über Verfassungsbeschwerden nach Art. 127 Abs. 1 der Verfassung.²⁵ Die Anzahl der Entscheidungen der allgemeinen Gerichte im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zeigt eine steigende Tendenz.

Bis zum 31. Dezember 2001 hat das Verfassungsgericht gemäß Art. 127 der Verfassung nur über Beschwerden gegen rechtskräftige Entscheidungen der zentralen Organe der Staatsverwaltung, örtlicher Organe der Staatsverwaltung und der Organe der territorialen Selbstverwaltung entschieden, falls über den Schutz dieser Rechte und Freiheiten nicht ein anderes Gericht entschieden hat. Es sich hierbei um 371 Beschwerden: Nur über 10 davon wurde durch Urteil entschieden; alle anderen wurden aus verschiedenen Gründen abgelehnt (Unbegründetheit, fehlende Zuständigkeit, ungenügende Kompetenz, Nichterfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen).

Die Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts in den Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem 1. Januar 2002 war zum einen dadurch geprägt, dass die „große Novelle“ der Verfassung von 2001²⁶ die Anträge von natürlichen und rechtlichen Personen nach Art. 127 und Art. 130 der Verfassung in einen Typ von Anträgen „vereinigte“ – die Beschwerde, die bis heute in Art. 127 der Verfassung geregelt ist; zweitens durch die Novelle der ZPO durch das Gesetz 424/2001 GBl., die am 1. September 2001 in Kraft getreten ist (sowie später durch weitere Novellen der ZPO), die die rechtliche Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit betraf.

²⁵ Näher dazu *Ludmila Gajdošíková*, Ochrana základných práv a slobôd a správne súdnictvo v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky [Der Schutz der Grundrechte und Freiheiten und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik], Vortrag, Dies Iurisprudentiae Tynaviensis, Tmava, 2012, S. 1ff.

²⁶ Näher dazu *Alexander Bröstl*, Zu den aktuellen Verfassungsänderungen in der Slowakischen Republik, in: *Mahulena Hofmann/Herbert Küpper* (Hrsg.), Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Festschrift für Georg Brunner aus Anlass seines 65. Geburtstags. Baden-Baden 2001, S. 384ff.

In der zweiten Dekade stieg die Anzahl von Verfassungsbeschwerden betreffend Überprüfung der Entscheidungstätigkeit in Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit an, die eine Rüge der überlangen Verfahrensdauer beinhalteten und zugleich auch die Verletzung des Grundrechts der Beschwerdeführer auf ein Verfahren ohne unnötigen Verzug oder des Rechts auf Behandlung der Angelegenheit in einer angemessenen Zeit betrafen (III. ÚS 68/03, II. ÚS 116/03, III. ÚS 329/04, III. ÚS 73/06)²⁷. Diese Fälle kann man in dieser Hinsicht als „Standardfälle“ im Rahmen der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts betrachten – ohne besondere Notwendigkeit, die spezifischen Merkmale der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Betracht ziehen zu müssen.²⁸

Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidungstätigkeit in dieser Periode den Grundsatz angewendet, dass alle Entscheidungen über Rechte, rechtlich geschützte Interessen und Pflichten, die durch Verwaltungsorgane erlassen wurden, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfbar sein müssen, einschließlich der Entscheidungen vorläufiger Natur. Diesen Zugang begründete das Verfassungsgericht dadurch, dass

zum Sinn des Rechts auf gerichtlichen Schutz gehört, jedermann realen Zugang zu einem Gericht zu gewährleisten, das alle Forderungen auf Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllt, und eine dementsprechende Pflicht des Gerichts zu handeln und zu entscheiden (I. ÚS 52/02).

Das Verfassungsgericht hat seine Entscheidungstätigkeit aus der vorherigen Periode bestätigt, dass

nur solche natürlichen oder juristischen Personen die Verletzung ihrer Rechte im Verfahren vor dem Verfassungsgericht rügen können, die alle gesetzlichen oder anderen Bedingungen erfüllt haben, die mit dem Erwerb oder mit der Anwendung solcher Rechte verbunden sind (I. ÚS 32/99, I. ÚS 64/99) [und es ist] die Pflicht des Gerichts gemäß Art. 46 Abs. 2 der Verfassung, nur denjenigen Rechtsschutz anzubieten, der in einer vom Gesetz vorgesehenen Weise anzuwenden ist (II. ÚS 7/02).

Im Vergleich mit der ersten Periode hat das Verfassungsgericht bei der Beurteilung der Verletzung von Art. 46 Abs. 2 der Verfassung und/oder Art. 36 Abs. 1 der Charta sowie Art. 6 der EMRK in größerem Ausmaß die Qualität der Entscheidungstätigkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit beurteilt. Das beweisen die Entscheidungen des Verfassungsgerichts, in denen sich dieses Gericht über die Verletzung des Grundrechts auf Gerichtsschutz oder des Rechts auf ein gerechtes Verfahren äußerte.²⁹

Der Sinn des Art. 46 Abs. 2 der Verfassung liegt im Zugang zum Gericht: Dieser Zugang wird allerdings nicht immer nach Belieben garantiert, sondern nur dann, sofern gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist. Die Anwendung des Grundrechts aus Art. 46 Abs.

²⁷ Alle zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichts (PL.ÚS = Plenarentscheidungen; I. bis IV. ÚS = Senatsentscheidungen) kann man im Volltext auf der Website des Verfassungsgerichts www.concourt.sk nachschlagen.

²⁸ Näher dazu *Ludmila Gajdošíková*, Aktuálne priebežníky ústavného a správneho súdnictva [Aktuelle Kreuzungspunkte der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit], in: Recht als Vereinigungsfaktor Europas – Wissenschaft und Praxis. Sammelband der internationalen Konferenz, Bratislava 2010, S. 103ff.

²⁹ Zu den Gründen gehörten vor allem: das Fehlen einer ausreichenden Begründung, fehlerhafte Beurteilung der Kompetenz im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ungenügende Feststellung des Tatbestandes, Mangel an Entscheidungsgründen, Willkürlichkeit der Entscheidungen, formalistischer Zugang bei der Entscheidungstätigkeit, Nichtüberprüfbarkeit der Entscheidungen, unrichtige rechtliche Beurteilung der Tatsachen, Überschreitung der Verfassungsgrenzen für akzeptable verschiedene Meinungen hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung der Angelegenheit. Näher dazu *Gajdošíková*, Fn. 28, S. 103ff.

2 der Verfassung ist durch die Bedingungen in § 247 Abs. 2 ZPO beschränkt, d. h. die allgemeinen Gerichte sind berechtigt, im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit des 2. Kapitels des 5. Teils der ZPO nur diejenigen Entscheidungen zu überprüfen, die nach der Erschöpfung aller ordentlichen Rechtsmittel rechtsgültig wurden.³⁰

Falls der Antragsteller/Kläger diese Pflicht nicht erfüllt hat und es zur Einstellung des Verfahrens nach § 250d Abs. 3 ZPO kam, hat das allgemeine Gericht das Grundrecht des Klägers nicht verletzt, weil Letzterer die Forderung, durch die der Zugang zum Gericht bedingt wird, nicht erfüllt hat (II. ÚS 12/97, I. ÚS 20/97).

Die Mehrheit der Anträge, die vor allem in den letzten fünf Jahren beim Verfassungsgericht eingereicht wurden, betrifft die Entscheidungen des Obersten Gerichts der Slowakischen Republik, d. h. insofern auch seiner Verwaltungssenate.

VII. Ausblick

Nach den anfänglichen Bestrebungen, einen selbständigen institutionellen Rahmen für die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen, wird in der Slowakei gegenwärtig (gemäß der Initiative des Justizministers der Slowakei im Laufe von 2013 und im Zusammenhang mit den angedeuteten Arbeiten an der Änderung der ZPO) eine selbständige Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO und zwei weitere Ordnungen) vorbereitet und diskutiert als Grundlage für die Entscheidungstätigkeit in den Sachen der Verwaltungsgerichtsbarkeit; zugleich wird auch ein selbständiges Verfahrensgesetzbuch für die Gerichtsentscheidungstätigkeit in diesen Fragen vorbereitet. Die gesamte Initiative leitet sich von der Feststellung ab, dass sich das bestehende Modell bewährt hat. In diesem Zusammenhang rechnet das erwähnte Vorhaben auch mit einer oder mehreren Verfassungsänderungen (z. B. Art. 143 u. a. der Verfassung), die allgemein die Gerichtsbarkeit betreffen. Alles deutet aber darauf, dass man in der Slowakei auch in der Zukunft nicht mit der Einrichtung eines Obersten Verwaltungsgerichts rechnet.

³⁰ Vgl. auch die Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. II. ÚS 12/97 zur Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch allgemeine Gerichte.