

Alexander Brörtl, Ľudmila Gajdošíková

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakei

I. Spezialisiertes Gericht/ordentliche 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.¹ Der Verfassungsrahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakischen Republik wurde durch die Annahme der Verfassung der Slowakischen Republik GBl. Nr. 460/1992 (Verfassung), die am 1. Oktober 1992 in Kraft getreten ist, und durch die Errichtung des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik (Verfassungsgericht) am 22. Januar 1993 geprägt. Gemäß Art. 46 Abs. 1 der Verfassung kann jeder sein Recht auf dem gesetzlich bestimmten Wege vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht und in den durch Gesetz vorgeschriebenen Fällen auch bei anderen Organen der Slowakischen Republik durchsetzen. Gemäß Art. 46 Abs. 2 der Verfassung kann, wer behauptet, durch die Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung verletzt worden zu sein, sich an das Gericht wenden, damit die Gesetzmäßigkeit dieser Entscheidung überprüft wird, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt wird. Aus der Kompetenz des Gerichts darf jedoch nicht die Prüfung der die Grundrechte und Grundfreiheiten verletzenden Entscheidungen ausgeschlossen werden. Gemäß Art. 51 Abs. 1 der Verfassung können die in den Artikeln 35, 36, 37 Abs. 4, Artikeln 38–42 und Artikeln 44–46 dieser Verfassung angeführten Rechte nur im Rahmen der Gesetze beansprucht werden, die diese Bestimmung umsetzen.

II. Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist auch in der Gegenwart noch im 5. Hauptstück der vielfach novellierten Zivilprozessordnung von 1963 (ZPO) enthalten, d. h. in den §§ 244–250zg, und wird mit entsprechender Rücksicht auf das erste, zweite und vierte Hauptstück angewendet. Die rechtliche Grundlage der heutigen Fassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde durch die Novelle der ZPO durch das Gesetz GBl. Nr. 519/1991 eingeführt, das mit dem 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist und das im Prinzip auch noch heute (nach mehr als 23 Jahren) gültig ist. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit war recht häufig Gegenstand von Änderungen (insgesamt 92 Mal), trotzdem kam es zu keiner grundsätzlichen Systemänderung.

III. Kreis der angreifbaren Verwaltungsentscheidungen

Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfen allgemeine Gerichte aufgrund von Klagen oder Rechtsmitteln vor allem die Gesetzmäßigkeit der Entscheidungen und Handlungen der Organe der öffentlichen Verwaltung (§ 244 Abs. 1 ZPO). Was das Verfahren über Klagen gegen Entscheidungen der Verwaltungsorgane anbelangt, ist Bedingung für die Inanspruchnahme der Kompetenz des Verwaltungsgerichts im Prinzip die Erschöpfung der Rechtsmittel.

¹ Vgl. J. Machajová, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakei, in: B. Wieser/A. Stolz (Hrsg.), Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa, Wien 2004, S. 494 ff.

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfen die Gerichte: 1) die Gesetzmäßigkeit der Entscheidungen und Handlungen der Organe der öffentlichen Verwaltung, der Organe der territorialen Selbstverwaltung sowie auch der Organe der Interessenverwaltung und anderer juristischer Personen sowie auch natürlicher Personen, soweit ihnen das Gesetz die Entscheidungstätigkeit über die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung anvertraut; 2) über die Anträge auf Auferlegung von Pflichten auf Organe der öffentlichen Verwaltung betreffend die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung und über Maßnahmen zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen betreffend den Schutz gegen gesetzwidrige Eingriffe der Organe der öffentlichen Verwaltung und über die Vollstreckbarkeit von Entscheidungen ausländischer Verwaltungsorgane; 3) gemäß diesem Hauptstück handeln und entscheiden die Gerichte auch dann, wenn dies eine besondere Vorschrift regelt oder wenn die Überprüfung der Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung aus völkerrechtlichen Verträgen, durch welche die Slowakische Republik gebunden ist, hervorgeht.

Unter den Organen der öffentlichen Verwaltung sind für die Zwecke der Verwaltungsgerichtsbarkeit Organe der Staatsverwaltung, Organe der territorialen Selbstverwaltung sowie auch Organe der Interessenverwaltung und juristische und natürliche Personen zu verstehen, soweit ihnen das Gesetz die Entscheidungstätigkeit über die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung anvertraut (§ 244 Abs. 2 ZPO).

Als Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung sind deren im Verwaltungsverfahren erlassenen Entscheidungen sowie auch weitere Entscheidungen, die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen begründen, ändern oder aufheben oder durch welche die rechtlich geschützten Interessen oder Pflichten natürlicher und juristischer Personen direkt betroffen sein können (§ 244 Abs. 3 ZPO), zu verstehen. Im Einklang mit der bisherigen Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts kann man als autoritative Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung nicht auch verschiedene Ratschläge, Empfehlungen, Stellungnahmen oder andere nicht vollstreckbare Rechtsakte betrachten.

Unter dem Begriff „Handlung des Verwaltungsorgans“ wird auch dessen Untätigkeit verstanden (§ 244 Abs. 3 ZPO). Die Nichtwahrnehmung der gesetzlich bestimmten Möglichkeit, sich mit einer Klage gegen die Untätigkeit der Verwaltungsorgane an ein allgemeines Gericht zu wenden gemäß § 250t u. w. ZPO, schließt entsprechend der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts² die Ausübung seiner Kompetenz aus.

IV. Verfahren vor dem Gericht

Die ZPO regelt folgende Verfahrenstypen: 1) Verfahren über Klagen gegen die Entscheidungen und Handlungen der Verwaltungsorgane; 2) Verfahren über Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Verwaltungsorgane; 3) Verfahren gegen die Untätigkeit eines Organs der öffentlichen Verwaltung; 4) Verfahren über den Schutz gegen gesetzwidrige Eingriffe der öffentlichen Verwaltung; 5) Vollstreckbarkeit der Entscheidungen ausländischer Verwaltungsorgane; 6) besondere Verfahrenstypen (in Wahlangelegenheiten, in Angelegenheiten der Registrierung von politischen Parteien und politischen Bewegungen, Verfahren über die Überprüfung von Beschlüssen der Vertretungen der Selbstverwaltung, Verfahren über die Vereinbarkeit von allgemein verbindlichen Anordnungen der Gemeinde und der höheren territorialen Einheit mit dem Gesetz, den Regie-

² II. ÚS 61/02.

rungsanordnungen oder mit den allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften der Ministerien und anderer Zentralorgane der Staatsverwaltung, Verfahren in den Angelegenheiten der Abkommen der Gemeinden über die Zusammenarbeit mit territorialen Einheiten oder mit Organen von anderen Staaten und der Mitgliedschaft in einer internationalen Vereinigung.

Entsprechend der geltenden Rechtslage sind zur Überprüfung der Entscheidungen und Handlungen der Verwaltungsorgane sachlich die Kreisgerichte (*krajské súdy*) zuständig, falls das Gesetz nichts anderes bestimmt. Das Oberste Gericht der Slowakischen Republik ist sachlich zuständig 1) zur Überprüfung der Entscheidungen und Handlungen der Zentralorgane der staatlichen Verwaltung und anderer Organe mit dem Zuständigkeitsbereich für das ganze Gebiet der Slowakischen Republik, falls das ein Gesetz bestimmt, sowie 2) zum Verfahren nach dem 4. und 5. Hauptstück dieses Teils der ZPO, wenn als beklagte Partei ein Zentralorgan der Staatsverwaltung oder ein anderes Organ mit dem Zuständigkeitsbereich für das ganze Gebiet der Slowakischen Republik auftritt.

Das Verfahren im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat in gesetzlich vorgesehenen Fällen zwei Instanzenzüge. Die Inanspruchnahme der Überprüfung einer Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung ist im Prinzip zeitlich begrenzt: Die Berufung gegen die Entscheidung eines Verwaltungsorgans ist innerhalb von 30 Tagen ab der Zustellung der Entscheidung einzureichen, falls ein besonderes Gesetz nichts anderes bestimmt (§ 250m Abs. 2 ZPO); eine Klage gegen eine Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung ist innerhalb von zwei Monaten ab ihrer Rechtskraft (§ 250h Abs. 1 ZPO) einzubringen.

Rechtsmittel gegen Entscheidungen, die durch Verwaltungsgerichte der ersten Instanz erlassen wurden, sind nur zulässig, wenn dies im 5. Hauptstück der ZPO bestimmt ist. Aus dem Angeführten folgt – und auch das Verfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen darauf aufmerksam gemacht –, dass die ZPO in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein besonderes System von Rechtsmitteln schafft. Dieses System ist im Vergleich mit den allgemeinen Voraussetzungen der Zulässigkeit von ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmitteln (nach dem 4. Hauptstück der ZPO) unterschiedlich konstruiert, vor allem dadurch, dass es einige Entscheidungen aus der Überprüfung des höheren Gerichts ausschließt und dass es ferner die Möglichkeit, eine Entscheidung des Obersten Gerichts der Slowakischen Republik (Oberstes Gericht) als Verwaltungsgericht durch jederart Rechtsmittel anzufechten, grundsätzlich ausschließt. Gegen Urteile, durch welche Klagen gegen eine Handlung oder eine Entscheidung der Verwaltungsorgane (außer der Urteile des Obersten Gerichts) abgelehnt wurden, ist nach dem 2. Hauptstück dieses Teils der ZPO eine Berufung möglich (§ 250ja Abs. 1 ZPO).

Eine Revision (Anrufung = *dovolanie*) ist im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht möglich, weil ihre Zulässigkeit in § 250ja ZPO nicht ausdrücklich vorgesehen ist.³ Angesichts der Tatsache, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Kontrolle eines anderen Systems der Organe der öffentlichen Macht bedeutet, hat der Gesetzgeber vermutlich die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung durch das Institut der Revision (Anrufung) nicht für vernünftig und zweckmäßig gehalten. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit muss im Unterschied zur Zivilgerichtsbarkeit nicht durch Revision vereinheitlicht werden, weil die zweistufige Entscheidungstätigkeit des Obersten Gerichts schon diese Funktion erfüllt. Das Verfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen ausgesprochen, dass in diesem Zusammenhang nicht irreführend sein kann, dass die Verwaltungs- und die Zivilgerichtsbarkeit zufälligerweise dank historischer Umstände in einer gemeinsamen Prozessordnung (Gesetzbuch) enthalten sind.⁴

³ IV. ÚS 82/2012.

⁴ U. a. IV. ÚS 208/08.

Es ist auch ausgeschlossen, dass die Revision in der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgrund von Revisionsgründen (Anrufungsgründen) zulässig sein könnte. Diese Tatsache ist maßgebend für die Einhaltung der Frist für die Einreichung einer Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht. Im Einklang mit der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts gilt die Frist für eine eventuelle Einreichung einer Verfassungsbeschwerde nach der Entscheidung über die Anrufung als außerordentliches Rechtsmittel auch im Verhältnis zur vorherigen rechtskräftigen Entscheidung als im Prinzip eingehalten, mit Ausnahme von Fällen, in denen es die konkreten Umstände der Sache ausschließen (z. B. im Falle der Entscheidung über die Einstellung des Revisionsverfahrens in der Verwaltungsgerichtsbarkeit). Eine solche Ausnahme ist gerade die Entscheidung über die Einstellung des Revisionsverfahrens im Falle der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wo das Revisionsverfahren ausgeschlossen ist.⁵

V. Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Die Aufgabe der allgemeinen Gerichte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht nach der Auffassung des Verfassungsgerichts nicht darin, die Tätigkeit der Verwaltungsorgane zu ersetzen, sondern nur in der Überprüfung der „Gesetzmäßigkeit“ ihrer Handlungen und Entscheidungen, von denen eine natürliche oder juristische Person behauptet, dass sie gesetzwidrig waren und dass sie durch dieselben in ihren Rechten benachteiligt wurde (§ 247 Abs. 1 ZPO). Es handelt sich also um die Aufgabe zu überprüfen, ob die zuständigen Verwaltungsorgane bei der Lösung konkreter Fragen in einer konkreten Angelegenheit (die durch die Klage abgegrenzt wurde) die entsprechenden materiell- und prozessrechtlichen Vorschriften beachtet und im Einklang mit dem Gesetz entschieden haben. Das Verwaltungsgericht ist kein Tatsachengericht, sondern ein Gericht, das nur die rechtlichen Fragen der angefochtenen Handlung oder der Entscheidung des Organs der öffentlichen Verwaltung beurteilt.⁶

Rechtliche Folge einer Entscheidung des allgemeinen Gerichts (Verwaltungsgerichts) über die Gesetzwidrigkeit einer Entscheidung, die aufgrund der Klage gegen eine rechtskräftige Entscheidung des Organs der öffentlichen Verwaltung gefällt wurde, ist die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsorgans (Organs der öffentlichen Verwaltung), wenn das Verwaltungsgericht zum Schluss der Verletzung von Gesetzen kommt (in taxativ begrenzten Fällen), und die Rückgabe der Sache an das Verwaltungsorgan zur weiteren Verhandlung und Entscheidung; wenn es nicht zum erwähnten Schluss kommt, lehnt es die Klage ab. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts kann man Berufung einreichen.

Das Verwaltungsgericht entscheidet über das Rechtsmittel durch ein Urteil dann, wenn es die überprüfte Entscheidung entweder bestätigt oder aufhebt und die Sache zum weiteren Verfahren zurückgibt. In beiden Fällen ist das Verwaltungsorgan an die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts gebunden. Die Entscheidungstätigkeit im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit baut derart also auf dem Kassationsprinzip auf.

⁵ IV. ÚS 83/2012.

⁶ II. ÚS 127/07, IV. ÚS 310/2011.

VI. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Individualbeschwerde beim Verfassungsgericht

Der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der natürlichen und juristischen Personen wird durch das Verfassungsgericht gesichert, und zwar in den einzelnen Verfahren bei diesem Gericht in Ausübung seiner Kompetenzen. Vor allem ist es das Verfahren über die Beschwerden natürlicher und juristischer Personen nach Art. 127 der Verfassung unter der Bedingung, dass über den Schutz ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten kein anderes Gericht entscheidet. Ein anderes Gericht ist im Lichte der Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts jedes Gericht, das über die allgemeine Kompetenz gemäß Art. 142 Abs. 1 der Verfassung verfügt; im Prinzip meint dies das gesamte System der allgemeinen Gerichtsbarkeit. Im Rahmen des Verfahrens über die Verfassungsbeschwerden entscheidet das Verfassungsgericht auch über solche Beschwerden, die sich gegen die Entscheidungen der allgemeinen Gerichte wenden, die im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlassen wurden, und durch welche die Beschwerdeführer die Verletzung ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten rügen.

Die Entscheidungstätigkeit des Verfassungsgerichts, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit betrifft, kann man in zwei Zeitabschnitte aufteilen, und zwar in den Zeitraum 1) von der Gründung des Verfassungsgerichts am 22. Januar 1993 bis zum Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes GBl. Nr. 90/2001 vom 23. Februar 2001, das die Verfassung der Slowakischen Republik GBl. Nr. 460/1992 im Wortlaut der späteren Vorschriften ändert und ergänzt („Große Verfassungsnovelle“), d. h. bis zum 1. Juli 2001 bzw. bis zum 1. Januar 2002; 2) nach dem Inkrafttreten der Großen Verfassungsnovelle.

1. Verfassungsgerichtsentscheidungen bis zum 1. Januar 2002

In dieser Zeit konnten die Beschwerdeführer individuellen Schutz ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten in Anspruch nehmen 1) durch die Beschwerde gemäß dem zu dieser Zeit gültigen Art. 127 der Verfassung, aufgrund dessen das Verfassungsgericht über Beschwerden gegen rechtskräftige Entscheidungen der Zentralorgane der staatlichen Verwaltung, örtlicher Organe der staatlichen Verwaltung und Organe der territorialen Selbstverwaltung zu entscheiden hatte; 2) gemäß dem zu dieser Zeit gültigen Art. 130 Abs. 3 der Verfassung, aufgrund einer Anregung (podnet) von natürlichen und juristischen Personen, wenn sie die Verletzung ihrer Rechte rügten.

2. Verfassungsgerichtsentscheidungen ab 1. Januar 2002

Erst ab dem 1. Januar 2002, nach dem Inkrafttreten des Art. 127 der Verfassung in einem völlig neuen Wortlaut, der das Institut der Verfassungsbeschwerde als ein wirksames rechtliches Mittel des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten der natürlichen und juristischen Personen einführte, war ein rechtliches Mittel vorhanden, das mit den Beschwerden in entwickelten Verfassungssystemen vergleichbar war. Diese neue Verfassungsbeschwerde brachte außer der Einführung der Kassationskompetenz in Bezug auf die Entscheidungen aller Organe der öffentlichen Gewalt inklusive der Verwaltungsgerichte, durch welche die Grundrechte und Grundfreiheiten der Beschwerdeführer verletzt wurden, auch die Begründung der Kompetenz des Verfassungsgerichts, den Beschwerdeführern, deren Grundrechte und Grundfreiheiten verletzt wurden, zudem eine angemessene finanzielle Genugtuung zuzuerkennen. Das Verfassungsgericht berücksichtigt in seiner Entscheidungstätigkeit in Verfahren über Verfassungsbeschwerden nach Art. 127 der Verfassung, in denen die Beschwerdeführer die Verletzung ihrer Grundrechte und

Grundfreiheiten durch die Entscheidungen eines Verwaltungsgerichts (zumeist des Obersten Gerichts) rügen, die Besonderheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit.⁷

Das Verfassungsgericht verwirklicht in seiner Entscheidungstätigkeit hinsichtlich der Verfassungsbeschwerden vor allem die folgenden, allgemeinen verfassungsprozessrechtlichen Grundsätze: 1) Das Verfassungsgericht nutzt seine Kompetenz subsidiär, d. h. nur falls den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten nicht ein anderes Gericht leistet.⁸ 2) Der Anwendung der Kompetenz des Verfassungsgerichts geht die Forderung des Gesetzes über das Verfassungsgericht (§ 53 Abs. 1) voran, zunächst wirksame Rechtsmittel, die dem Beschwerdeführer in besonderen Vorschriften zur Verfügung stehen, zu verwenden (zu erschöpfen). 3) Die Inanspruchnahme der Überprüfung einer Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung durch das Verfassungsgericht ist zeitlich begrenzt; die Frist beträgt zwei Monate ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entscheidung des Organs der öffentlichen Verwaltung (§ 53 Abs. 3 des Gesetzes über das Verfassungsgericht). 4) Die Inanspruchnahme des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten, die in Art. 51 Abs. 1 der Verfassung genannt sind, kann nur in den Grenzen der Gesetze erfolgen, die diese Bestimmungen ausführen. 5) In Verfahren in den Angelegenheiten der Überprüfung der Entscheidungen der Organe der öffentlichen Gewalt ist laut § 31a des Gesetzes über das Verfassungsgericht die ZPO sinngemäß anzuwenden. 6) Das Verfahren im Verfassungsgericht ist eingängig (es verläuft nur in einer Instanz), d. h. gegen die Entscheidungen des Verfassungsgerichts kann man kein Rechtsmittel einreichen (Art. 133 der Verfassung).

Das Verfahren über die Verfassungsbeschwerden beim Verfassungsgericht nach Art. 127 der Verfassung sowie die Verfahren der allgemeinen Gerichte im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gemäß dem 5. Hauptstück der ZPO haben in entscheidenden Fragen wohl mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. In erster Linie ist zu erwähnen, dass in beiden Verfahren die Verwirklichung und Durchsetzung des Schutzes des öffentlichen Interesses in einem breiteren Ausmaß dominiert, als dies in den einzelnen Typen des „klassischen“ zivilrechtlichen Verfahrens vorkommt. In beiden Fällen wird das Verfahren auf Antrag eingeleitet. Der Antrag muss die gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen (Gesetz über das Verfassungsgericht, Zivilprozessordnung – Gesetz über das zivile Gerichtsverfahren). Die Teilnehmer sind je nach Verfahrensgegenstand in entsprechenden Rechtsvorschriften festgelegt. Die Einleitung des Verfahrens ist in der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Erschöpfung der Rechtsmittel bedingt, die dem Teilnehmer im Verwaltungsverfahren zur Verfügung standen, und im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Erschöpfung der Rechtsmittel, die der Teilnehmer zum Schutz seiner Grundrechte und Grundfreiheiten nach den entsprechenden Rechtsvorschriften zur Verfügung hatte.

Im Falle der Feststellung der Gesetzwidrigkeit der Entscheidung oder der Handlung des Verwaltungsorgans (Organs der öffentlichen Gewalt) im Verwaltungsverfahren oder einer Verletzung der Grundrechte und Grundfreiheiten durch eine Entscheidung, Maßnahme oder einen anderen Eingriff hat das zuständige Verwaltungsgericht oder das Verfassungsgericht das Recht (und die Pflicht), seine Kassationskompetenz zu nutzen und eine solche Entscheidung aufzuheben oder die Sache an das zuständige Verwaltungsorgan/Organ der öffentlichen Verwaltung zum weiteren Verfahren und zu einer neuerlichen Entscheidung zurückzugeben. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird nach der ZPO vorgegangen; im Verfahren vor dem Verfassungsgericht wird die eigene gesetzliche Prozessregelung angewendet (Gesetz über das Verfassungsgericht), die einen Verweis auf die sinngemäße Anwendung der ZPO beinhaltet.

⁷ I. ÚS 241/2012, II. ÚS 197/2010, III. ÚS 189/09, IV. ÚS 79/2012.

⁸ I. ÚS 155/2012, II. ÚS 63/2011, III. ÚS 142/2012, IV. ÚS 237/2012.

Zu den gemeinsamen Grundlagen der beiden Gerichtssysteme und der in ihrem Rahmen ablaufenden Verfahren gehört die allgemein akzeptierte Stellung des Verfassungsgerichts als unabhängiges Organ des Schutzes der Verfassungsrechtlichkeit nach Art. 124 der Verfassung und seiner subsidiären Kompetenz, über Beschwerden von natürlichen und juristischen Personen, durch welche dieselben eine Verletzung ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten einwenden, nur dann zu entscheiden, wenn über den Schutz dieser Rechte und Freiheiten kein anderes Gericht entscheidet (Art. 127 Abs. 1 der Verfassung). Ferner hierzu zu zählen ist das in Art. 46 Abs. 2 der Verfassung festgelegte Schlüsselprinzip: „Wer behauptet, durch die Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung in seinen Rechten verletzt worden zu sein, kann sich an das Gericht wenden, damit die Gesetzmäßigkeit dieser Entscheidung überprüft wird, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt wird.“ Die Kompetenz des Verfassungsgerichts im Verhältnis zu den allgemeinen Gerichten, die in Art. 127 Abs. 1 der Verfassung verankert ist,⁹ ist in diesem Falle, wie schon erwähnt wurde, subsidiär; sie besteht nur im Umfang der Gewährleistung der Verfassungsforderung, dass aus der Kompetenz des Gerichts gemäß Art. 46 Abs. 2 der Verfassung (in der Verfassung steht nicht, ob des Verfassungsgerichts oder des allgemeinen Gerichts) keinesfalls „die Überprüfung der die Grundrechte und Grundfreiheiten betreffenden Entscheidungen ausgeschlossen werden darf“.

Die subsidiäre Kompetenz des Verfassungsgerichts im Verhältnis zu den allgemeinen Gerichten und die differenzierte inhaltliche Dimension des Gegenstandes des Verfahrens (das Verfassungsgericht überprüft nicht die Gesetzlichkeit der Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung – dies obliegt den Verwaltungsgerichten –, sondern die Verletzung der Grundrechte und Grundfreiheiten durch die betreffenden Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung, durch ihre Maßnahmen oder Eingriffe) führt zur differenzierten quantitativen Dimension der Entscheidungen.

Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidungstätigkeit in Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach 2002 den Grundsatz angewendet, dass alle durch ein Verwaltungsorgan erlassenen Entscheidungen über Rechte oder rechtlich geschützte Interessen im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfbar sein müssen, einschließlich der Entscheidungen vorläufiger Natur. Diesen Zugang hat das Verfassungsgericht damit begründet, dass „der Sinn des Rechts auf Rechtsschutz darin liegt, jedem einen realen Zugang zum Gericht zu ermöglichen, der allen an dessen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gestellten Anforderungen entspricht, sowie in der entsprechenden Pflicht des Gerichts in der Angelegenheit zu handeln und zu entscheiden“.¹⁰

Das Verfassungsgericht hat auch entschieden, dass keine tatsächliche oder rechtliche Frage, deren Beurteilung für das Grundrecht unmittelbar wichtig ist, aus der Kompetenz des Gerichts ausgeschieden werden darf, wenn der Streit um dieses Grundrecht den Verfahrensgegenstand bildet. Außerdem kann, so wie die in Art. 46 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung enthaltene Forderung nicht davon abhängig sein kann, in welcher Art des Verwaltungsverfahrens (ordentliches bzw. außerordentliches Verfahren) die Frage, die mit Rücksicht auf ihre Natur nicht aus der Kompetenz des Gerichts ausgeschieden sein kann, behandelt wird,¹¹ allein die Art oder die formale Bezeichnung der Entscheidung des Verwaltungsorgans nicht den einzigen und entscheidenden Grund für die Ablehnung ihrer gerichtlichen Überprüfung bilden.¹²

Im Zusammenhang mit dem Problem der Teilnehmer des Verfahrens geht die etablierte Praxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der subsidiären Kompetenz der Ver-

⁹ I. ÚS 3/2011, II. ÚS 236/02, III. ÚS 43/03, IV. ÚS 228/2011, IV. ÚS 143/2012.

¹⁰ I. ÚS 52/02.

¹¹ I. ÚS 3/01.

¹² II. ÚS 50/01.

waltungsverfahrensordnung aus. Im Einklang damit vertritt sie im Prinzip den Standpunkt, dass Teilnehmer im Verfahren vor dem Verwaltungsorgan eine Person ist, die eine besondere Vorschrift dazu bestimmt. Die Akzeptierung des Verhältnisses der Subsidiarität bei der Bestimmung des Teilnehmerkreises ist ein entscheidendes Kriterium auch für das Verfassungsgericht: Für die Beurteilung der Möglichkeit, als Teilnehmer des Gerichtsverfahrens im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auftreten zu können, kommt es auf die Möglichkeit an, im Verwaltungsverfahren als Teilnehmer agieren zu können. Wenn der Beschwerdeführer nicht Teilnehmer des Verwaltungsverfahrens war, ist er im Prinzip auch nicht zur Einreichung eines Antrags auf Überprüfung der Verwaltungsentscheidung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit berechtigt. Deshalb konnte es durch die Ablehnung seines Antrags auf Einleitung eines Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht auch nicht zur Verletzung seines Grundrechts auf Rechtsschutz nach Art. 46 Abs. 1 der Verfassung kommen.¹³

Das Verfassungsgericht hat sich im Rahmen der Gewährung des Grundrechts auf Rechtsschutz nach Art. 46 Abs. 1 der Verfassung und des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren nach Art. 6 Abs. 1 der EMRK einige Male mit der Stellung der Beschwerdeführer als Teilnehmer des Verwaltungsverfahrens befasst und hat dabei festgestellt,

dass Bestandteil des Rechts gemäß Art. 46 Abs. 1 der Verfassung nicht nur das Recht eines jeden ist [...], sondern auch das Recht Teilnehmer des Verfahrens zu sein, in dem über seine Rechte, Pflichten und rechtlich geschützte Interessen entschieden wird. Daraus folgt, dass jeder ein Recht hat, Teilnehmer des oben erwähnten Verfahrens zu sein, weil er anders in demselben Verfahren nicht seine Rechte und rechtlich geschützten Interessen schützen kann.¹⁴

Die Tatsache, dass die ZPO jemanden nicht ausdrücklich als Teilnehmer des Verfahrens bezeichnet, bedeutet nicht, dass das Gericht ihn ignorieren kann, falls die Wirkungen seiner Handlung oder seiner Entscheidung die Grundrechte betreffen, die einer solchen Person gegenüber durch die Verfassung oder durch einen völkerrechtlichen Vertrag gewährleistet werden.¹⁵

Das Verfassungsgericht hat sich bei seiner Entscheidungstätigkeit hinsichtlich der Verletzungen des Art. 46 Abs. 1 der Verfassung, des Art. 36 Abs. 1 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten bzw. des Art. 6 Abs. 1 der EMRK in letzter Zeit in größerem Ausmaß mit der Qualität der Entscheidungstätigkeit im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit befasst. Davon zeugen vor allem seine Entscheidungen über die Feststellung von Verletzungen der oben erwähnten Rechte aufgrund des Fehlens einer ausreichenden Begründung der Entscheidung, des Fehlens von Gründen für die im Überprüfungsverfahren gefällte Entscheidung, der Willkür der Entscheidungen, der Nichtüberprüfbarkeit der Entscheidungen infolge von Prozessfehlern sowie des Überschreitens der Verfassungsgrenzen für vertretbare unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die rechtliche Beurteilung.

Das Verfassungsgericht hat in seiner Tätigkeit auch eine solche Entscheidung des Obersten Gerichts als Verletzung des Grundrechts des Beschwerdeführers nach Art. 46 Abs. 1 und 2 der Verfassung angesehen, in der keine Gründe angegeben wurden, die die Bestätigung der überprüften Entscheidung des Verwaltungsorgans hätten stützen können; im Gegenteil – die Entscheidung war nicht nur begründungslos in diesem Sinne, sondern sie hat sich überhaupt nicht mit der Behauptung des Beschwerdeführers über die falsche bzw. fehlerhafte rechtliche Beurteilung der Sache durch das Verwaltungsorgan befasst.¹⁶

¹³ II. ÚS 132/02.

¹⁴ I. ÚS 5/02.

¹⁵ I. ÚS 219/07.

¹⁶ IV. ÚS 102/08.

VII. Ausblick: Die neue Verwaltungsgerichtsordnung (für 2016)

Der Nationalrat der Slowakischen Republik hat am 21. Mai 2015 den Regierungsentwurf des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO; zákon o súdnom poriadku správnom) verabschiedet. Dadurch wurde der Prozess der Schaffung eines Gesetzbuchs der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der bereits im Jahr 2000 begonnen worden war, abgeschlossen.

Die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wird die bisherige Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ersetzen, die in der bisher gültigen und wirksamen ZPO (Gesetz GBl. Nr. 519/1991) enthalten war. Die VwGO wurde als Bestandteil des „Nationalen Programms der Reformen“ ausgearbeitet und als Verwirklichung der Maßnahmen, einen Mechanismus vorzubereiten für die Gewährleistung der Vereinheitlichung der Europäischen Union nach 2014 unter Berücksichtigung der Rechtsordnung der Slowakischen Republik.

Gemäß dem Begründungsbericht zum Gesetzesentwurf ist das verabschiedete Gesetz Bestandteil der drei Gesetzbücher – und zwar der Zivilprozessordnung, der Verfahrensordnung für außerstreitige Verfahren und der Verwaltungsgerichtsordnung –, welche die heutige ZPO GBl. Nr. 99/1963 ersetzen werden und die am 1. Juli 2016 in Kraft treten werden.

Gemäß dem Begründungsbericht geht man

im Rahmen der Rekodifikation des Prozessrechts auf dem Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der sog. minimalistischen Variante aus – bisher ohne Errichtung eines Obersten Verwaltungsgerichts der Slowakischen Republik [...] unter gleichzeitiger Erhaltung der Verwaltungsgerichte im Rahmen des Systems der allgemeinen Gerichte (einheitliches Gerichtssystem) [...] Die neue Regelung legt Nachdruck auf das Ziel – die Gewährleistung einer effektiven Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Richter, die auf die Ausübung dieser Gerichtsagenden spezialisiert sein werden.

Verwaltungsgerichte werden das Oberste Gericht, das Kreisgericht und das Bezirksgericht im gesetzlich bestimmten Umfang sein. So wie bisher bleiben die Kreisgerichte als Gerichte der ersten Instanz das Grundglied der Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Oberste Gericht wird im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in gesetzlich bestimmten Angelegenheiten nur ausnahmsweise in besonderen Verfahren als Gericht der ersten Instanz entscheiden. In der letzten Instanz wird das Oberste Gericht in gesetzlich bestimmten Fällen über die Kassationsbeschwerde und über die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens (obnova konania) ebenfalls unter gesetzlich bestimmten Bedingungen entscheiden. Das Oberste Gericht wird sich vor allem mit der Einheit und Gesetzmäßigkeit der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte befassen. Der Grundsatz der Entscheidungstätigkeit in Senaten der Verwaltungsgerichte bleibt erhalten, sofern das Gesetz in Einzelfällen nichts anderes bestimmt. Die örtliche Zuständigkeit der Kreisgerichte ist gemäß der VwGO nach dem Sitz des erstinstanzlichen Organs der öffentlichen Verwaltung vorgesehen, wobei im Prinzip so wie bisher die kausale Zuständigkeit der Kreisgerichte erhalten bleibt, d. h. die bisherige „innere“ Spezialisierung in den Verwaltungskollegien der Kreisgerichte.

Wesentliche Änderungen im Vergleich mit der bisherigen rechtlichen Regelung sind: Die rechtliche Regelung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung, die nicht rechtskräftig sind (das bisherige 3. Hauptstück des 5. Teils der ZPO), wird aufgehoben als Überbleibsel der Regelung von vor 1991. Entsprechend dem Begründungsbericht ist

durch die Entwicklung des Verfahrens im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und seiner rechtlichen Regelung aus dem 3. Hauptstück des 5. Teils der ZPO ein unorganisches Element geworden, das noch immer den Eindruck erweckt, dass das Gerichtsverfahren in der Verwal-

tungsgerichtsbarkeit eine ‚Fortsetzung‘ des Verwaltungsverfahrens bildet, was die Vorstellung aktiviert, dass das Verfahren über das Rechtsmittel nach dem 5. Teil der ZPO etwas ‚Zusätzliches‘, mehr als üblich, wäre, was also im Vergleich mit dem Verfahren über die Klage dem Teilnehmer des Verwaltungsverfahrens mehr Rechte gibt, oder als ob diese Rechte mehr geschützt werden. Die Überprüfung der nicht-rechtskräftigen Entscheidungen der Organe der öffentlichen Verwaltung gemäß dem 3. Hauptstück des 5. Teils der ZPO wird heute schon als Verletzung des Subsidiaritätsprinzips der Verwaltungsgerichtsbarkeit angesehen, der im Grundsatz die Erschöpfung der ordentlichen Rechtsmittel im administrativen Verfahren vor den zuständigen Organen der öffentlichen Verwaltung fordert. Diese Angelegenheiten werden im Rahmen der VwGO deshalb erst nach dem Zustandekommen der Rechtskraft der Entscheidung des Organs der öffentlichen Verwaltung aufgrund einer Verwaltungsklage der gerichtlichen Überprüfung unterworfen. Unterschiedlichkeiten der Verfahren in einigen Angelegenheiten (z. B. soziale oder asylbezogene Sachen) werden im Rahmen besonderer Verfahrenstypen geregelt.

Es wird auch eine besondere Regelung einiger Verfahrenstypen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt: Verfahren im Verwaltungsstrafbereich, Verfahren in sozialen Angelegenheiten, in Asylangelegenheiten und Sachen der administrativen Ausweisung, in den Angelegenheiten des Erlöschens des Mandats des Abgeordneten der Vertretung und des Erlöschens der Funktion des Bürgermeisters, Oberbürgermeisters und des Vorsitzenden des selbstverwaltenden Kreises und des Hauptkontrolleurs, das Verfahren über den Antrag des Generalstaatsanwalts auf Auflösung einer politischen Partei, ein besonderes Verfahren in Angelegenheiten anderer politischen Rechte, sowie auch ein Verfahren über die Kompetenzklage, die auf Art. 126 der Verfassung basiert.

Als neues Rechtsmittel wird die Kassationsbeschwerde eingeführt, die gegen die rechtskräftigen Entscheidungen der Kreisgerichte gerichtet ist und die das Institut der bisherigen Berufung ersetzt, weil sich entsprechend dem Begründungsbericht „das auf Appellation abgestellte System für die Verwaltungsgerichtsbarkeit als ungeeignet erwiesen hat und weil es sich in der Praxis des Obersten Gerichts nicht bewährt hat, weil das Verwaltungsgericht auch im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens grundsätzliche rechtliche Fragen (nicht tatsächliche Fragen) löst.“ Die Kassationsbeschwerde ist ihrer Natur nach ein außerordentliches Rechtsmittel für das Oberste Gericht als Verwaltungsgericht und sie wird nur aus gesetzlich angeführten Gründen zulässig sein. Die neue Regelung führt außerdem die Klage zur Wiederaufnahme des Verfahrens ein, obwohl nur im beschränkten Maß, vor allem zum Zweck der Sicherung der Durchführung von Entscheidungen des Europäischen Gerichts für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Das neue Gesetz ist in sechs Teile gegliedert:

Der erste Teil enthält allgemeine Bestimmungen über das Verwaltungsgerichtsverfahren. Er grenzt den Gegenstand des Gesetzes, die Grundbegriffe, die besonderen Grundprinzipien des Verwaltungsgerichtsverfahrens, die Kompetenz und Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte und ihre Organisation und Zusammensetzung ab.

Der zweite Teil regelt das Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in allgemeiner Weise, er definiert die Teilnehmer, die Rechte des Staatsanwalts im Verfahren, die Vertretung, Verfahrensanordnungen, die Zustellung, Ordnungs- und andere Maßnahmen, die Ausschließung der Richter, den Verfahrensvorgang inklusive Verfahrensentscheidungen, das Beweisverfahren, die Entscheidung in der Sache selbst und die Verfahrenskosten.

Der dritte Teil beinhaltet die rechtliche Regelung des Verfahrens über die Verwaltungsklage, und zwar allgemeine Regeln in den Angelegenheiten der Auferlegung von Verwaltungsstrafen, in sozialen Angelegenheiten, in Asylangelegenheiten, in Sachen der Verhaftung und der administrativen Ausweisung.

Der vierte Teil des Gesetzesentwurfs befasst sich mit der Regelung der besonderen Verfahren und betrifft das Verfahren über die Klage gegen die Untätigkeit des Organs der öffentlichen Verwaltung, das Verfahren über die Klage gegen einen anderen Eingriff

des Organs der öffentlichen Verwaltung, das Verfahren in Wahlangelegenheiten, das Verfahren in den Angelegenheiten der territorialen Selbstverwaltung, das Verfahren in Angelegenheiten politischer Rechte, das Verfahren über die Kompetenzklage und das Verfahren über Anträge in anderen Angelegenheiten, die das Verfahren über die Vollstreckbarkeit von Entscheidungen ausländischer Organe der öffentlichen Verwaltung und das Verfahren über die Erteilung einer Zustimmung zu einer Inspektion einschließen.

Der fünfte Teil widmet sich den außerordentlichen Rechtsmitteln, d. h. der Kassationsbeschwerde und der Klage auf die Wiederaufnahme des Verfahrens.

Der sechste Teil regelt die Übergangsvorschriften und das Inkrafttreten des Gesetzes.